

ÁLLAMTUDOMÁNYI
KLASSZIKUSOK

Boér Elek

KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS

Tanulmányok a közigazgatási jog köréből



Trócsányi László bevezető tanulmányával



Dialóg Campus

Boér Elek

KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS

ÁLLAMTUDOMÁNYI KLASSZIKUSOK

Sorozatszerkesztők:

Patyi András

Trócsányi László

Boér Elek

KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS

Tanulmányok a közigazgatási jog köréből

Trócsányi László 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

© Boér Elek, 1907

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

A könyv a Grill Károly Könyvkiadóvállalat 1907-es kiadása alapján készült.

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

Új lapok egy régi történethez

Bevezető tanulmány BOÉR ELEK
Közigazgatási bíráskodás című
kötetének reprint kiadásához

Bevezetés¹

A rendszerváltozást közvetlenül megelőző időszakban kezdtem a közigazgatási bíráskodás témakörével foglalkozni. A közigazgatási bíráskodás szorosan összekapcsolódik a jogállamiság fogalmával, mivel a jogállamban az állam joghatást kiváltó cselekményeit független intézmények ellenőrizhetik. Ezért is tartottam fontosnak, hogy e témakörben kutatásokat folytassak. Az 1980-as években sokat köszönhettem Rácz Attilának, az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete tudományos főmunkatársának és Kilényi Gézának, az MTA Államtudományi Kutatások Programirodája vezetőjének. Ők inspiráltak és biztattak, hogy a közigazgatási bíráskodással foglalkozzam. Abban az időszakban az említett két kiváló jogtudós mellett csak Szamel Lajos és Toldi Ferenc tollából jelentek meg írások az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tárgyában. Kandidátusi értekezésem megírásakor találtam rá két kiváló, elfeledett jogtudós vonatkozó munkáira. Ekkor kerültem kapcsolatba Boér Elek és Szabó József munkásságával. Ők ketten ugyan egymástól eltérő szemléletmódot képviseltek (porosz, ill. angolszász irány), pályafutásukban mégis vannak hasonlóságok. Boér a közigazgatási bíráskodás elméleti megalapozását végezte el, a néhány évtizeddel fiatalabb

¹ Köszönet szeretnék mondani dr. Szőke Péternek a jelen írás összeállításához nyújtott segítségéért.

Szabó pedig a második világháborút követően, 1946-ban megjelent monográfiájában bizonyította, hogy nincs demokrácia közigazgatási bíráskodás nélkül. Mindkét szerzőt nemcsak jogtudósként tarthatjuk számon, hanem gyakorló közigazgatási bíróként is dolgoztak. Közös mindkettőjük pályafutásában, hogy a kommunista érában üldöztetésnek voltak kitéve. Demokratikus gondolkodásunk veszélyt jelentett a diktatúra képviselőinek szemében.

A közigazgatási bíráskodás témaköre iránt elkötelezett igazságügyi miniszterként külön öröm számomra, hogy a 2014–2018-as kormányzati ciklus időszakában a közigazgatási bíráskodás témaköre ismét napirendre kerülhetett, és az Országgyűlés elfogadta az önálló közigazgatási perrendet. Mint a Nemzeti Közszerzői Egyetem kutató professzora és a Szegei Tudományegyetem tanára üdvözlöm azt a szellemi, tudományos pezsgést, amelyet a jogalkotás kiváltott, ugyanakkor sajnálattal kell megállapítanom, hogy a politika bizonyos körei részéről gyanakvás fogadta a közigazgatási bíráskodás megújítását célzó munkálatokat. Ugyanakkor köszönöm mindazoknak a jogtudósoknak, bírának, hatósági jogalkalmazóknak és minisztériumi munkatársaknak a közreműködését, akik a közigazgatási perrendről szóló törvény kidolgozásához szakmai munkájukkal hozzájárultak. Külön köszönet illeti Patyi András professzor urat, aki – mint az Államreform Bizottság elnöke – a szakmai koncepciót kidolgozó és a kodifikációs munkát irányító bizottságot vezette, valamint Rozsnyai Krisztina miniszteri biztos asszonyt, aki a közigazgatási perrend megírásában döntő szerepet játszott. Mindketten a közigazgatási bíráskodás eszméjének elhivatott képviselői.

A közigazgatási perrend 2018. január 1-jei hatálybalépését megelőző időszak a felkészülés ideje. A jogalkalmazók feladata a törvény rendelkezéseinek elsajátítása, az elméleti és gyakorlati kérdések elemzése. A Nemzeti Közszerzői Egyetem nagy hangsúlyt helyez arra, hogy olyan jogtudományi műveket jelentessen meg reprint formájában, amelyek ma is üzenetet tudnak közvetíteni az elméleti és a gyakorlati szakemberek számára. Az egyetem rektora felkért arra, hogy egy olyan jogtudós monográfiáját jelöljem meg, melynek reprint kiadásával be lehet mutatni a közigazgatási bíráskodás főbb elméleti kérdéseit, és a magyar közigazgatási bíráskodás történetét. Így esett a választásom Boér Elek 1907-ben megjelent *Közigazgatási bíráskodás* című könyvére.

Boér Elek bemutatása

Boér Elek könyvéről, nézeteiről írni olyan, mint nagyon mély vízre evezni. Ő a magyar jogászok és jogtudósok azon nemzedékéhez tartozott, akik már-már hihetetlenül magas fokon egyesítették munkásságukban az elméleti tudást és a gyakorlati ismereteket, tapasztalatot. A jogot filozófiai mélységekben és magasságokban művelték. Boér Elek is otthonosan mozog a *Begriffshimmel* kategóriái között. A *terminus technicusok* szinonimáit olyan örömmel váltogatja, mint a költők a rokon értelmű igéket és jelzőket egy-egy rím vagy metafora kedvéért. Ugyanakkor művét nem pusztán az akadémiai hírnév, hanem a magyar állam- és jogrend tökéletesítése, fejlesztése, vagyis a közjó érdekében is írja. Abban a korban magától értetődő volt az európaiság, amely a hazafiság szolgálatában állott, és fordítva. Boér és pályatársai könyveikben fordítás nélkül idéznek nemcsak német, hanem francia és angol szerzők tollából, hogy a latinról ne is beszéljünk. Az olvasás – és némelyeknél az írás is – Európa nagy kultúrnyelvein e tudósok mindennapi kenyere volt.

Boér Elek pályafutása a korára és társadalmi osztályára jellemző – nagyrészt tragikus. Két világháborút, Trianont és Rákosi rendszerét kellett (volna) túlélnie. 1872. november 26-án született az erdélyi Maroscsapón. Felsőbb tanulmányait részben külföldön végezte. 1893 és 1897 között bécsi és berlini egyetemeken is tanult. Az állam- és jogtudományok doktorává *sub auspiciis regis*, azaz királyi dicsérettel a kolozsvári egyetemen avatták. Ugyanebben az évben ügyvédi vizsgát tett, pár év ügyvédi gyakorlat után Kis-Küküllő vármegye szolgálatába lépett, ahol előbb szolgabíróként, főszolgabíróként, majd tiszteletbeli főjegyzőként dolgozott. 1896-tól a kolozsvári egyetemen magántanári kinevezést kapott. 1908-tól a közigazgatási és pénzügyi jog nyilvános rendkívüli tanáraként, 1910-től nyilvános rendes tanárként oktatott. Az 1918–1919-es tanévben dékáni hivatalt töltött be. 1919-től tevékenyen részt vett az erdélyi református egyház életében, főleg a külföldi kapcsolatok kiépítésében. Erdély elcsatolásával a kolozsvári egyetem – ahogy akkor mondták – száműzetésbe vonult, és tanárainak többségével együtt Szegedre költözött. Boér az 1921–1922-es tanévben a Szegedi Tudományegyetem Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékét vezette. Innen vonult nyugállományba 1922. augusztus 25-én. Pályája ekkor nem végét, hanem inkább zenitjét járta. Budapesten folytatta: 1926-tól a közigazgatási bíróság ítéelő bírójává, majd 1940-ben

tanácselnöke volt. 1919 és 1932 között több nemzetközi konferencián vett részt: számos előadást tartott a magyar és az európai egyházi kisebbségek helyzetéről, a békeszerződések revíziójáról és a Népszövetség működéséről. A Washingtonban felállított hármas vegyes döntőbírószágon Magyarországot képviselte (1926–1931); a Magyar–Amerikai Kereskedelmi Választott Bíróság elnöke is volt. Számos nemzetközi fórumon szólalt fel a magyar kisebbségek jogainak védelmében (1919–1932). 1951-ben fiával, a szintén kiváló jogtudós, tudományos akadémiai tagságától az új rendszer által megfosztott ifj. Boér Elekkel együtt Újfehértóra telepítették ki. Itt hunyt el tragikus körülmények között 1952. január 8-án. Fia két évvel később önkézzel vetett véget életének.

A könyv aktualitása

A közigazgatási perrend elfogadása a rendszerváltozás óta nem volt lezárt történet.

Boér Elek *Közigazgatási bíráskodás*² című kötete, amely eredetileg 1907-ben jelent meg, nagyon is aktuális. Az Országgyűlés a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény elfogadásával a rendszerváltozás egyik régi nagy adósságát róttta le. Úgy is mondhatnánk, hogy enélkül a rendszerváltozás, majd az Alaptörvény elfogadása nyomán létrejövő új alkotmányos építmény csonka lenne. Miről is van szó? Az önálló közigazgatási bíráskodás magyar jogban honos intézményét 1949-ben egy tollvonással eltörölték. A marxizmus-leninizmus hivatalosan az állam fokozatos elhalását ígerte a kommunizmus építése során. A gyakorlat azonban a proletárdiktatúra államszervezetét csaknem mindenhatóvá tette. A hatalmi ágak egymást kölcsönösen korlátozó elválasztását mint burzsoá csökevényt elvetették. A tényleges hatalom csúcsán egy ideig még csak nem is a párt, hanem az Államvédelmi Hatóság állt. A „szocialista” jogrend évtizedei alatt az államigazgatás egyedi aktusaival szemben a bírósági felülvizsgálat csak kivételes, a jogszabály által kifejezetten megengedett esetekben volt lehetséges. Hiszen miért kellene a „dolgozók államának” bármilyen önkorlátozást gyakorolnia?

A rendszerváltozás éveiben természetes igényként merült fel, hogy a jogállam újjászületésének részeként állítsuk helyre a közigazgatási bíráskodást. A jogtudomány képviselői közül talán a már említett Szabó József volt az, aki a rendszerváltozás során a leghatározottabban követelte a közigazgatási bíráskodás helyreállítását. Ez a kérdés azonban akkor háttérbe szorult. Akkoriban ugyanis – érthető módon – egy Magyarország történetében előzmények nélküli, ám a nyugati demokráciákban időközben elterjedt intézmény, az Alkotmánybíróság felállítására kapott prioritást. A rendszerváltozás képviselői szimbolikusan is az Alkotmánybíróság felállítására helyezték a hangsúlyt. A jogalkotó feletti alkotmányossági kontroll bevezetése mindent megelőzött, noha sem szakmai, sem politikai érvekkel senki komolyan nem vitatta a közigazgatás aktusai feletti bírói ellenőrzés szükségességét. A vita nem arról folytatható, hogy

² BOÉR Elek: *Közigazgatási bíráskodás. Tanulmány a közigazgatási jog köréből*. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1907.

legyen-e, hanem hogy milyen legyen ez a kontroll. Ennek ellenére gyakran változó félmegoldások születtek, a rendszerváltozást követő igazságügyi kormányzatok sem tekintették prioritásnak a közigazgatási bírászkodás rendszerszintű áttekintését. A jogalkotó megelégedett azzal, hogy a polgári perrendtartás (Pp.) egyik önálló, XX. fejezetében szabályozza azokat a peres eljárásokat, amelyekben a per tárgya a közigazgatási határozat felülvizsgálata, az alperes pedig a közigazgatás. Ám a Pp. XX. fejezetén kívül is számos közigazgatási perjogi jellegű szabály volt a jogrendszerben. A 2017. évi I. törvény tehát összefogta és emancipálta ezeket a Pp. és más jogszabályok alól, *sui generis* eljárást teremtve a közigazgatási perekre.

Boér Elek könyvének üzenetértéke van: nyilvánvalóvá teszi számunkra, hogy vannak kútfőink, akiktől meríthetünk, és így nem kell mindent a nulláról, előzmények nélkül kezdenünk; nem kell feltétlenül olyan elméleti vitákat minden részletükben lefolytatnunk, amelyekkel elődeink ezt már megtették. (Nem vitatva ezzel bárkinek azt a jogát, hogy mások által eldöntöttnek vélt kérdéseket szükség esetén „újranyitásra” javasoljon.)

A közigazgatási bírászkodás és perjog történeti mércével mérve viszonylag fiatal jogág. Megszületését mindenütt hosszú és nehéz vajúdás előzte meg. A folyamat a XVIII., még inkább a XIX. századi európai alkotmányfejlődés része, s ekként mindenütt politikai és jogelméleti viták keresztüzében állt. A dilemmát egy másik nagy magyar jogtudós klasszikus, a témában elsőként szaktekintélyt szerző Concha Győző e kérdésben foglalta össze: „*Avagy elfeledte a törvényhozás, hogy a közigazgatás is csak emberi viszonyok komplexuma, s mint ilyen, jogi szabályozás nélkül el nem lehet; ... miképpen ... helyeztette éppen annak a kezében az itt felmerülő jogvédelmet, aki éppen e jog megsértésével vádoltatik!*”³

³ CONCHA Győző: *A közigazgatási bírászkodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Athenaeum, Budapest, 1877, 13.

A közjog-magánjog elhatárolása a közigazgatási bíráskodás aspektusából

Boér tanulmánya élénk tárja a probléma geneziséét és evolúcióját. Alapfogalmak kialakulását tisztázza. Mindezt két nagy német jogtudós, Otto Bähr (1817–1895) és Rudolf von Gneist (1816–1895) vitájából kiindulva teszi. Közös kiindulópont mindkettejük esetében a jogállam. Ennek eredetéről és természetéről, következésképpen a közigazgatási bíráskodásról azonban eltérő nézeteket vallanak.

Bähr a közigazgatási jogot magánjogi alapon igyekszik megragadni, létét és szükségességét igazolni. Igazi, elsődleges jognak a magánjogot tekintti: a közjog szerinte kiforratlan, így minden intézményt a magánjog fejlődésének eredményeként vizsgál. Ez vonatkozik minden társaságra, köztük az államra is, amelynek mindazonáltal kitüntetett szerepet tulajdonít: ez a legmagasabb „közület”, amely az „egyént az emberiséggel köti össze”.⁴ Az államtól különböző, az állam alatti szinten elhelyezkedő társaságok az államtól természetesen jogi védelmet kaphatnak. Ám az állam jogalkotó tevékenységével szemben nem lehetséges jogi védelem, mert az állam a jog legvégső forrása – amellyel szemben legfeljebb erkölcsi (tehát nem egészen immanens) korlátok képzelhetők el. (A bírói jogról is ugyanezt mondja, bár az igazságszolgáltatás bizonyos számú jogorvoslati lehetőséget magában foglal. Ezek kimerítése után azonban már itt is az erkölcsi szférába vezet az út.) Más a helyzet azonban az állam harmadik tevékenységével, amelyet kormányhatalomnak hív. Ez másként van alávetve a jognak, mint a bírói hatalom. A bírói hatalom hivatása a jog érvényesítése. A kormányhatalom feladata pedig az igazgatás, vagyis a viszonylag szabad cselekvés, amelynek a jog nem tartalma vagy célja, hanem külső korlátja.⁵ Annak megállapítására, hogy e korlátot nem hágta át cselekvése során, bíró legyen jogosult. Bähr végeredményben úgy véli, hogy magán- és közjogi bíráskodás között lényeges különbség nincs, szubjektív jogok a közjogban is vannak, és ezeknek bírói védelméről gondoskodni kell. Az másodlagos, hogy e védelmet rendes vagy különös bíróságokra bízuk-e (pl. a kereskedelmi bíróságok mintájára).⁶ Boér nem tud azonosulni a magánjogi

⁴ BOÉR: *i. m.*, 6.

⁵ Uo., 8.

⁶ Uo., 11.

iskolával, mert nem fogadja el annak kiindulási pontját, ti. azt, hogy az államot pusztá „szövetkezetté fokozza le”.⁷ Magasabb cél híján ez a szövetkezet csak egyének és társaságok halmaza saját érdekekkel, amelyekről nincs oka lemondani. Nincs államélet, amely nélkül az egyének és a részérdekek hordozói elidegenednek egymástól és az államtól egyaránt. Ennek folytán az állam nem tudja majd betölteni azt a szerepet, amelyet egyébként Bähr maga is szán neki: hogy kapocs legyen az egyén és az emberiség között.

Gneist elmélete közjogi alapokon nyugszik. Az állam szerinte nem csupán egyike a megannyi magánjogi eredetű társulásnak, hanem *sui generis*, sajátos, magasabb valóság. Az ő felfogásában az állam képes a Bähr által tételezett, imént említett „kapocs” szerep betöltésére. Az állam eredete Gneist szerint magában az emberi természetben keresendő, pontosabban az állam az emberi természet korlátaira adott válasz. Az ember szinte végtelen szükségleteivel szemben áll az egyesek gyengesége, ami az embert egyesülésre sarkallja, hogy így többet elérjen. Állam és egyén egymásrautaltsága ugyanakkor kölcsönös. Az állam ugyanis nem tud önmagában cselekedni, hanem *„csak az őt alkotó személyek gondolatában és cselekvésében elégítheti ki a maga személyes életét, és tőlük nyerheti anyagi létezésének eszközeit.”*⁸ Gneist felfogásának lényeges mozzanata az állam mint hovatarozás: az embert áthatja egy nagyobb egészhez tartozás tudata. Ebből már következik a kötelességérzet és az önfeláldozásra való készség, az azonosulás. Boér Gneist nyomán külön kitér a hivatalnoki közszellemre, amelyből szinte külön hivatalnoki osztályérdek keletkezik, ami miatt a közigazgatást végző hivatalnokok és a magánosok közötti vitákban az előbbiektől aligha várható elfogulatlan ítélet. Ez a hivatalnoki külön érdek a pártérdekekhez hasonlóan alakul ki – véli Gneist. Gneist nyomán Boér sem fogadja el a magánjogi iskolának azt a gondolatát, miszerint a törvényben rejlő gondolatot csak a bírói ítélet alkalmazza, a közigazgatás pedig nem a jog, hanem csupán a célszerűség jegyében cselekszik (bár a jog kijelölte keretek között).⁹

⁷ Uo., 16.

⁸ Uo., 19.

⁹ Uo., 20.

Alanyi közjogok elismerése

A közigazgatási jog elméleti megalapozása során az állam és a közigazgatás mibenlétének vizsgálata után Boér a magán- és közviszonyok közötti különbség tisztázására tér rá. Különösen az érdeklő, vajon létezik-e „alanyi közjog”; azaz a közjog megenged-e olyasfajta helyzeteket, mint amelyekhez hasonlóak a magánjogban mindennaposak, hogy ti. az egyénnek, a szubjektumnak az állammal szemben olyan jogos érdeke, ill. igénye van, amelynek érvényesítése saját, szubjektív akaratán múlik. Erre a kérdésre más és más választ ad a francia, az angol, ill. a német közjog. (Boér – neveltetésének megfelelően – a vonatkozó német jogirodalomban fellelhető nézeteket ismerteti a legrészletesebben.)

A francia közjogban az 1789-es Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata és az 1791. évi alkotmány alapján három kategória ismert: 1. politikai vagy polgári jogok, amelyek az állampolgárnak az államéletben részvételt biztosítanak; 2. szabadságjogok, amelyek az egyének szabad cselekvését minden irányban biztosítják; 3. jog arra, hogy az állam részéről segítséget, támogatást élvezzen. Az angol (de nem az amerikai!) jogfejlődéstől ez idegen: ott Boér szerint az alattvalók állam iránti kötelességei képezik az alapot, amelyből levezethetők a katonáskodási, esküdti vagy éppen békebírói kötelességeik. A legrészletesebben a vonatkozó német irodalomban fellelhető nézeteket ismerteti.

A német jogelméletben két nézetről tud. Az egyik elfogadja a szubjektív közjogok létét, míg a másik tagadja, hogy a közjogban alanyi jogok léteznének. Ez utóbbi szerint a polgári és politikai jogok csupán az objektív jogrend szabályai, önmaga által megszabott korlátai.¹⁰ Az állam a jogrend felett áll, az egyénnek nincs szubjektív közjoga vele szemben, amelyet szabadon, perelhető módon érvényesíthetne. Érdekes fejtegetést olvashatunk a magánjog és a közjog közötti különbségről: Boér Jellinek nyomán azt írja, hogy a magánjogi viszonyok, kötelek nem elválaszthatatlanok alanyának személyiségétől: ha ezek valamelyikétől megfosztják, vagy képtelen annak érvényesítésére, a jogalany személyiségében nem sérül. Az egyén közjogi minősítése, státusa viszont az ember személyiségétől elválaszthatatlan. Hiszen az, hogy valamely nemzethez, politikai közösséghez tartozónak mondhatja-e magát valaki, s hogy e hovatartozását szabadon ki tudja-e

¹⁰ Uo., 30.

bontakoztatni, az – ma úgy mondanánk – identitásának része. Mindazonáltal az állam uralma az egyén fölött nem lehet totális. Az „*egyénnek joga van arra, hogy az állam vele mint szabad emberrel bánjék... s az egyénnek állampolgárrá minősítése nem szűri fel teljesen a benne levő embert*”¹¹ Boér az ő idejére már gazdag múltra visszatekintő magyar jogirodalomból is bőszégesen idéz, különös tekintettel Nagy Ernő, Kautz Gyula, Kmetty Károly, Ferdinándy Géza és természetesen Concha Győző műveire.

Boér célközösséget feltételez állam és polgára között, és ezen az alapon építkezve ismeri el az alanyi közjogok létét. Két kategóriát különböztet meg. A polgári vagy szabadságjogokra nézve az elismerést könnyen megadja. Ha ugyanis az állam elismeri az embert szabad személyiségnek, akkor e szabadságát nemcsak harmadik személyekkel szemben, hanem saját közegeitől is meg kell védenie. Az egyéni szabadságjogok az államban a tárgyi jogrendnek tételei, azon egyszerű oknál fogva, hogy „az állam az ész és akaratot államalkotó tényezőnek ismeri el”.¹² De vajon alanyi közjognak tekinthető-e az államban politikai részesedést biztosító jogok? Az egyén nemcsak alattvalója, hanem részesül is az „állam személyiségének öntudatában”. Az állam azért biztosítja számomra ezt a jogot, hogy saját célját megvalósíthassa. Így a politikai jog tulajdonképpen nem az egyéné, hanem az államé: ám mivel az egyén akaratára nélkül nem érvényesülhet, az állam céljának találkoznia kell az egyén akaratával: ez pedig megalapozza a politikai jogok közjogi anyagi jogi jellegét. Minden alanyi jog közös fogalmi eleme ugyanis, hogy a személy, azaz az alany akaratán múlik, kíván-e élni vele.

¹¹ Uo., 36.

¹² Uo., 57.

Az egyén és az állam viszonya a közigazgatás tükrében

A jó közigazgatás előfeltétele, hogy az állam- és jogrend helyesen határozza meg, mit vonjon az állam a maga cselekvési körébe, és mit hagyjon meg az egyénél. Kézenfekvő válasz e kérdésre, hogy ahol a közérdek, a közjó érvényesítése merül fel, ott az állam felelőssége fellépni ezek érdekében. Ahol az egyén saját létfeltételeit védi és fejleszti, jogos érdekeit szolgálja, ott meg kell hagyni számára a cselekvés szabadságát és felelősségét. De mielőtt az egyén és az állam viszonyát vizsgálná, Boér szót ejt a társadalom és az állam viszonyáról – ez utóbbi megértése nélkül az előbbi sem érthető. Boér felfogása etatistának is mondható. Felfogásában a társadalom a küzdelem, a különböző érdekek összeütközésének színtere. Efölött áll az állam, amelyik a maga „higgadt, szenvedély nélküli, igazságos szemléletével és hatalmával őröködik felette... irányítja a küzdelmeket, és beviszi azokba a jog és méltányosság eszméit, védelmezi a gyengébbet az erősebbel szembe...”¹³ Ezt a hatalmat érvényesíti az államigazgatás is.

Ami az egyént illeti, Boér azt az elvárást fogalmazza meg, hogy a polgárok ne csak passzív elszenvedői legyenek a közigazgatásnak, hanem legyenek aktív tényezők is, kivéve részüket a közcélok megvalósításából. Mindazonáltal a közigazgatást „felülről lefelé irányuló processzusnak”¹⁴ tartja, amely mindenkitől engedelmességet követel, ugyanakkor azonban az egyén közcélnek alárendelten elismert szabadságát nem sértheti.¹⁵ De nem csak tartózkodásra köteles a közigazgatás, hanem az egyén jogszféráját jogi védelemben is részesíti. A modern törvények megállapítják nemcsak az állampolgárok jogait és kötelességeit a közigazgatással szemben, hanem a hatóság kötelezettségeit is arra, hogy közigazgatási feladataikat a jogos érdekek és alanyi jogok sérelme nélkül valósítsák meg.¹⁶ Ettől még a közigazgatási viszony uralmat fejez ki, mint az államhatalom megnyilvánulása, amely a legfelső földi hatalom. A neki alávetett feltétlen engedelmességgel tartozik akkor is, ha az intézkedést sérelmesnek tartja – eközben azonban tudja, hogy sérelmét közigazgatási bírászkodás útján

¹³ Uo., 64.

¹⁴ Uo., 66.

¹⁵ Uo., 67.

¹⁶ Uo., 70.

orvosoltathatja. Az alkotmányos jogállamban ugyanis a legfőbb hatalmat is jogi hatalomként kell gyakorolni, előre meghatározott jogszabályok szerint, amelyeket maga az állam állapít meg, de utána már át nem hághat.

Boér szerint szó sincs arról, hogy a közigazgatás és az egyén egyenrangú felekként viszonyulnának egymáshoz: a közigazgatás, amely az állam cselekvését jelenti, fölényben van az egyeshez képest. Hogyan fér ez össze mégis azzal, hogy mind a polgári, mind a politikai jogok tekintetében elismeri az alanyi közjog létét, és vele az állampolgár akaratszabadságát? Erre érdekes, etatista választ találunk nála: *„az állampolgár, minden, a közigazgatási bíróságot ítélkezésre hívó közigazgatási keresetével valódi politikai és közjogi funkciót gyakorol, ti. a valódi államakarat érvényesítésére nyújt lehetőséget”*. Persze, hiszen előfordulnak olyan esetek, amikor a hatóság intézkedése sérti meg a jogrendet, és ilyenkor a közigazgatási bírósághoz fordul személy nem csak a saját jogait és érdekeit, hanem a közérdeket, a jogrend integritását is védi.¹⁷ Íme, Boér lehet etatista, de nem totalitárius: az állam primátusa az egyénhez képest nem abszolút, hanem csak a jogrend vonatkozásában érvényesül. Az egyén az államtól nyeri el jogalanyiságát, de nem teljes személyiségét.

¹⁷ Uo., 77.

Mi a közigazgatási bírászkodás célja? (Objektív jogrend és az egyén jogainak védelme)

A közigazgatási bírászkodás célja Boér szerint nem más, mint a jog uralmának a közigazgatás egész vonalán való biztosítása. Ez a közigazgatás törvényességének legfőbb és alkotmányos államban nélkülözhetetlen intézményes biztosítója.¹⁸ Boér Gneist nyomán érdekes megjegyzést tesz ezzel kapcsolatban. A közigazgatást jogi ellenőrzésnek alávetni különösen parlamentáris kormányzat esetén fontos. Ilyenkor ugyanis a kormányzás egy meghatározott pártprogram megvalósítását jelenti. Ez pedig magában hordozza azt a kockázatot, hogy a közigazgatás is a győztes párt befolyása alá kerül, sőt a pártprogram megvalósításának eszközévé süllyed.¹⁹

Boér azt a felfogást osztja, miszerint az állami főhatalom a legfőbb, ami jogilag kötelező állami akaratot és a megvalósításához szükséges cselekvési képességet foglalja magában. Az állami akarat kifejezője a törvényhozás, és az általa alkotott jog, míg az állami cselekvés a törvénykezésben és a közigazgatásban nyilvánul meg. Mindkettőt a szuverén akarat, a jog uralja. Fontos a kettő elhatárolása.

A törvénykezésben a bíró asztalára csak jogviták kerülnek. Ezek kimenetele az államérdekre nézve közömbös. A bíró az állam szuverén akaratához nem ad hozzá, el nem vesz belőle. A bíróságnak nincs akarat, csak ítélete.²⁰ A közigazgatás ezzel szemben az ügyeket nagyobb összefüggésben, az állami egész szempontjából vizsgálja.

A közigazgatási bírászkodásnak a fentiek fényében Boér szerint kettős célja van. Egyfelől „jogi garancia az állam mindenhatóságával szemben, amire szükség van a mai államban, ahol óriási tetterő fejlődik ki, mely könnyen túlcsaphat a megengedhető határokon, és ezáltal veszélyeztetheti a szabadságot”.²¹ Figyelemre méltó, hogy ezt az 1907-ben megfogalmazott aggodalmat az akkor kezdődő század mennyire igazolta. Boér – ugyancsak Gneist nyomán – észreveszi a modern kornak azt a jelenségét, miszerint az állam egyre több életviszonyba képes és akar is beavatkozni. Gondoskodni kell tehát az egyén szabadságát fenyegető ezen állandó veszélynek

¹⁸ Uo., 79.

¹⁹ Uo., 83.

²⁰ Uo., 81.

²¹ Uo., 84.

az elhárításáról. Másfelől azonban az állam számára is biztosítékul szolgál, hogy ti. az egyéni érdek se jusson korlátlan uralomra a közérdek felett.²² A közigazgatási bírászkodás célja – összefoglalva – nem más, mint hogy a közigazgatás objektív jogrendjét és az egyén alanyi jogait és érdekeit egyszerre biztosítsa, és ezzel az állami és egyéni lét szabadságának összhangjáról gondoskodjon.²³

²² Uo., 85.

²³ Uo., 89.

A rendes vagy külön bíróság kérdése

Ha elfogadtuk annak szükségességét, hogy a közigazgatás cselekvése fölött a jog uralmát bírói úton biztosítsuk, felmerül a kérdés, milyen bíróság hatáskörébe tartozék mindez.

Az egyik nézet szerint erre csak a rendes bíróságok lehetnek alkalmasak, mint az államhatalomnak a jogrend sérelmének orvoslására külön szervezett ága. Ezt a nézetet Boér nem fogadja el. Megismétli korábbi észrevételét a bíróság és a közigazgatás szerepének különbözőségéről. A rendes bíró szeme előtt nem lebeg más érdek, mint a jogrend épségének fenntartása. A felek érdekei számára közömbösek. A vita tárgyát képező javak és jogviszonyok magánjellegűek: azok a felek valamelyikének tulajdonában vagy egyéb uralma alatt állnak, hozzájuk az államnak és a nevében eljárónak köze nincs; neki csak az objektív jogrendhez van köze. A közigazgatás ezzel szemben nem önmagáért keresi az alkalmazandó jogot, hanem hogy annak segítségével az elébe kerülő ügyet elintézhesse.

Boér a közigazgatási bíráskodást nem a rendes bíróságokra javasolja bízni. Velük szemben a fő ellenvetése az, hogy ez a megoldás a két hatalmi ág, a végrehajtó (kormányzati) és a bírói hatalom közötti állandó konfliktushoz vezetne. A kormányzat *pro forma* eleget tenne ugyan a közigazgatási döntést elmarasztaló bírói ítéleteknek, de folytonos jogalkotással mintegy reflexszerűen elkezdéné megkerülni, hatástalanítani őket.²⁴ De a rendes bíróság mint közigazgatási bíróság elvetése mélyebb okokra vezethető vissza, amelyek a „bírói módszer” természetében rejlenek. A magánjogi perekhez három fél szereplése szükséges: az alperes és a felperes ugyanazt az ügyet két különböző oldalról látja. A harmadik pedig a bíró, *super partes*. A peres felek az ügy korlátlan urai. A vita tárgya pedig az államra nézve idegen magánérdek.

Más a helyzet a közigazgatási perben – itt nincs személyes érdekellentét a két fél között. Sőt: valójában mindkét fél közös célja, hogy a közigazgatás a jogrend szellemében cselekedjék. Boér itt ismét bírálattal illeti a magánjogi irányzatot, amely a közigazgatási jogvitában a hatóságnak a magánjogi peres fél jogállását biztosítaná csupán. Hisz a közigazgatás állami szempontból, elvileg tehát a közérdek, a közjó képviselőjében cselekszik (vagy ha nem így történt, akkor ezt talán éppen az adott per végén fogja

²⁴ Uo., 93.

megállapítani a bíróság). A kontradiktórius eljárás a közigazgatási perekben célszerű az igazság megállapításához, de csupán formai azonosságot teremt a magánjogi perekkel. A bíró szerepe merőben más, mint a magánjogi perben. A közigazgatási perben a bírónak tevőlegesen hozzá kell járulnia a bizonyítási eljárás sikeréhez, nem elégedhet meg feltétlenül a felek által bemutatott bizonyítékokkal.²⁵

²⁵ Uo., 94–96.

Külföldi rendszerek bemutatása

Boér a közigazgatási bírászkodás tárgyköreinek bemutatása során számba vesz néhány fontos külföldi példát.

A francia jog a közigazgatási bírászkodást szinte vegytiszta módon a közigazgatás keretében, a rendes bíróságok csaknem teljes kizárásával valósítja meg (francia szállóige: „Közigazgatási bírászkodás nincs, csak bírászkodó közigazgatás van”). Két alapvető eljárás ismeretes. A *jurisdiction gracieuse* keretében a sértett fél vagy az intézkedést meghozó hatóságtól, vagy annak felettes hatóságától kéri az intézkedés visszavonását vagy megváltoztatását. A *jurisdiction contentieuse* során peres félként lép fel a közigazgatási bíróság előtt. Az utóbbinak is három ága van. Az első, a *contentieux de pleine jurisdiction* (*contentieux au fond*) keretében a közigazgatási bíróság tény- és jogkérdésben egyaránt dönt. Ide tartozik pl. a tisztviselők nyugdíjigényének a megállapítása; vasútépítés által a tulajdonban okozott károk miatti kártalanítás összegerszerű megállapítása, stb. A második, a *contentieux de l'annulation* alkalmazására akkor kerülhet sor, amikor szerzett jog nem sérült ugyan, de a szenvedő fél érdekeiben helyrehozhatatlan csorbát szenved, és a közigazgatási cselekvésnek valamilyen formai hibája van. A közigazgatási intézkedés megsemmisítését, de megváltoztatását sem lehet kérni az alábbi jogalapokon: illetékesség vagy hatáskör hiánya (*incompétence*); alaki hiba (*vice de forme*); jog és szerzett jog sérelme (*violation de la loi et des droits acquis*), amit az Államtanács (*Conseil d'Etat*) már akkoriban kiterjesztően, az érdeksérelmet is magában foglalóan értelmezett. A harmadik ág a *Contention de l'interprétation*. Ezekben az ügyekben a kereset arra irányul, hogy a közigazgatási bíróság állapítsa meg valamely ténynek a jogi minősítését.²⁶

Az angol alkotmányfejlődés a Magna Charta (1215) óta törekedett arra, hogy az egyéni szabadságnak egyre tökéletesebb védelmet nyújtson. Különösen az intézkedéseknek abban a körében, amelyek személy elleni közvetlen kényszerrel eredményezhetnek, az igazságszolgáltatásra jellemző garanciákat kell nyújtani. Az angol fejlődés a kontinentális fordítottja: a közigazgatásnak eredetileg az egésze bírósági keretek és módszer szerint történt, s csak az utóbbi időben válik ki az aktív közigazgatás és találja meg, ill. hozza létre saját intézményeit akkor, amikor az egyre sokrétűbb viszonyok ezt kikényszerítik.

²⁶ Uo., 100–108.

(Boér felfogásában nyoma sincs annak a gyanakvásnak vagy előítéletnek, amely a közigazgatást eleve körülményesnek és bürokratikusnak feltételezi. Ellenkezőleg, rugalmasságot és szabadságot tulajdonít neki, mert cselekvési területe nincs a perek szűk keretei és a peres felek rendelkezési joga közé szorítva.) A közigazgatási jogviták jellegzetes alapintézménye a békebíró, aki nyilvános, kontradiktórius eljárásban, a felek jelenlétében dönt. Ez az elsőfokú eljárás, az *original jurisdiction*. Fellebbezés az egész megye békebíráinak testületéhez történik, ez az *appellate jurisdiction*. Harmadfokon a birodalmi főtörvényszékek (High Court of Justice, King's Bench Division) döntenek mint felülvizsgálati fórumok. A felső bíróságok a jogorvoslatot bírói parancsok, leiratok (*writ*) formájában látják el.

Boér részletesen tárgyalja a porosz modellt, amelynek megalkotását Gneist nevéhez fűzi. Az ő rendszerének lényege, hogy nem a rendes bíróságokra ruházza a közigazgatási pereket, hogy ezzel át ne hárítsa a felelősséget a közigazgatásról az attól teljesen elkülönülő bíróságokra. (Kivételet ez alól, amikor az igény magánjogi eredetű. A franciákkal ellentétben a poroszok a közigazgatási tevékenység körében előforduló vagyoni jogi viszonyokat magánjoginak tekintik, és ezért az e tárgyú jogvitákat az egyén és a fiskus között a rendes bíróságra bízák. Az állam, amikor a fiskus révén „magánjogok alanyává válik, akkor a polgárokkal egyenlő elbírálás alá esik”.²⁷) A közigazgatási bíróságnak azonban nincs általános, hanem csak taxatív felsorolt tárgykörökre kiterjedő hatásköre. A közigazgatási bíráskodás hatáskörébe utalt tárgyak legnagyobb részében az aktív közigazgatás intézkedései vagy határozatai által sértett egyéni közjogok kapnak védelmet. De közigazgatási bíráskodás tárgya lehet két hatóság jogvitája is. Kiemeli a rendőri intézkedések megtámadásának jogát, amely történhet közigazgatási panasszal vagy keresettel egyaránt, de a kettő elvileg kizárja egymást. A jogorvoslati kérelmet jog- ill. hatáskörbeli és ténybeli tévedésre hivatkozva egyaránt be lehet nyújtani.²⁸ A porosz példa egyébként azért is fontos, mert a jogállam kialakulásának és fejlődésének egyik modellje, amely azt mutatja, hogy nagyon fejlett jogtudat („Es gibt noch Richter in Berlin!”) gyenge civil társadalom és kevésbé fejlett demokratikus intézmények mellett is létre tudja hozni a jog uralmát. Ki vannak zárva a közigazgatási bíráskodás tárgyköréből a központi állami hatóságok intézkedései; az állami kormányzat és parlament közti alkotmányjogi viták; és a képviselő-választások érvényessége feletti viták.

Ausztriában (az örökös tartományokra kiterjedő illetékességgel) egyfokú közigazgatási bíróságot hoztak létre 1875-ben, miután az alapelvet már

²⁷ Uo., 120.

²⁸ Uo., 124.

az 1867-es ún. decemberi alkotmány tartalmazta: ha valaki azt állítja, hogy vele szemben közigazgatási intézkedés vagy határozat jogsérelmet valósított meg, úgy jogában áll igényének közigazgatási bíróságon, nyilvános, szóbeli tárgyaláson érvenyt szerezni. Fontos ügycsoportokat kivon a közigazgatási bíróság hatásköréből: kinevezési ügyek, a szabadalmi bíróságok hatáskörébe tartozó ügyek, adókvetítő bizottságok határozatai és intézkedései stb. Ki van zárva hatásköréből továbbá minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság szabad mérlegelés alapján jár el. (Nem ítélt pl. kisajátítási ügyekben, mert nem bírálja felül a hatóságnak egy-egy beruházás közérdekűségéről alkotott álláspontját.) A közigazgatási bíróság csak kasszációs jogkörrel rendelkezik: ha a közigazgatási hatóság határozatát megsemmisíti, akkor azt egyben új eljárásra is kötelezheti, és ehhez szempontokat is ad, amelyekhez a közigazgatási hatóság az új eljárás során kötve van.

Olaszországban viszont egy 1865. évi törvény alapján a rendes bíróságok jártak el közigazgatási bíróságként minden olyan ügyben, amelynél magán- vagy politikai jog képezi a vita tárgyát. A bíróság azonban csak a jogsértés tényének kimondására szorítkozik, még kasszációs joga sincs. Az ítélettel azután el kell menni a közigazgatási hatósághoz, és kérni az eljárásnak a bírói ítéletet tiszteletben tartó újra lefolytatását. Ezt a rendszert árnyalta egy 1890. évi törvény, amely felsorolta azokat az ügyfajtákat, amelyeket a rendes bíróságok hatásköréből a megyei közigazgatási bizottságok (giunta amministrativa provinciale) hatáskörébe utalt.

Boér a maga korában a francia, az angol és a porosz megoldást tartotta a legjobbaknak. A franciának előnye, hogy minden szerzett jogot védelemben részesít úgy az egyén, mint a közjogi testületek számára. Az angol rendszerben működő általános elv, miszerint a személy és vagyona ellen csak az igazságszolgáltatásban alkalmazott garanciák mellett szabad kényszerintézkedést alkalmazni, a közigazgatás egész körére terjeszti ki a jogvédelmet. A békebírak dicséretes, ősi intézménye hiányában azonban ez a modell máshol alkalmazhatatlan. Boér a porosz modellt tartja e tekintetben a legjobbnak (és dicséri a szászországi megoldást is, amely a porosz és az angol rendszer ötvözésével született). A porosz rendszerben meglévő taxációt azal védi meg, hogy a porosz jogfejlődés nagy gonddal végzi ennek fejlesztését, kiterjesztését. Különösen fontosnak tartja a rendőri intézkedéseknek a közigazgatási bírászkodás tárgykörebe utalását, mert e területen szenvedhetik az egyesek a legtöbb méltánytalanságot, zaklatást, és e területen van a közigazgatás leginkább kitéve a pártpolitikai befolyásnak.²⁹

²⁹ Uo., 134.

A magyar közigazgatási bírászkodás

Az eddigiekben Boér Elek könyvének Általános részével foglalkoztunk. A Különös részt³⁰ a szerző a magyar közigazgatási jog bemutatásának szenteli. A bírói védelem kiterjesztésének gondolata a közigazgatási jog alapján támasztható igényekre a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk tárgyalásáig nyúlik vissza. 1871-ben újabb kísérlet történt a törvényhozásban, amikor a községek jogállásának szabályozása történt. Ezt követően a hazai jogtudományban bontakozott ki vita a kodifikáció alapelveiről, irányairól. A vitát Concha Győző 1877-ben megjelent, fent már hivatkozott tanulmánya nyitotta meg.³¹ Ő a rendes bíróságok útján történő jogvédelmet ajánlotta. Vele ellentétes véleményt fogalmazott meg egy évvel később Kuncz Ignác a *Jogtudományi Közlöny* hasábjain, aki a közigazgatási bírászkodást a közigazgatás részeként kívánta volna létrehozni. A vita az 1882. évi jogászgyűlésen folytatódott és érte el csúcspontját. Concha ezen fenntartotta azt a nézetét, miszerint a rendes bírósági szervezeten belül kell megteremteni a közigazgatási bírászkodást, továbbá az általános felhatalmazás (generálklauzula) mellett is érvelt. (Két fontos tekintetben is eltért volna tehát Boér kedvenc, porosz modelljétől.) A jogászgyűlés azonban Láczy Gyula javaslata nyomán a közigazgatási külön bíróságok létrehozatala mellett tette le a voksát, amelynek viszont általános felhatalmazása lett volna. A szakmai és politikai vita tovább folyt, míg végül a belügyminiszter 1893-ban benyújtotta a közigazgatási bírászkodás megteremtését célzó törvényjavaslatot. Ez egyebek között taxációt és kétfokozatú közigazgatási bíróságot tartalmazott. A javaslatot azonban átdolgozták, amelynek eredményeként a két fokozatból csak egy, a felsőfokú, végleges döntésre jogosult bíróság maradt. Így született meg végül az 1896. évi XXVI. törvénycikk a magyar királyi közigazgatási bírásgról.

Boér ezek után – az említett törvény alapján – elemzi a magyar közigazgatási bírászkodásnak könyve megírásakor hatályos szabályozását.³² Bemutatja a közigazgatási bírászkodás jogforrásait. A fő jogforrás természetesen az 1896. évi XXVI. törvénycikk volt. Mellette azonban más

³⁰ Uo., 157.

³¹ Lásd 2. sz. lábjegyzet.

³² BOÉR: i. m., 167.

eljárási kódexek is tartalmaztak releváns szabályokat: így pl. a polgári peres eljárásról szóló 1868. évi LIV. tc., valamint a sommás eljárásról intézkedő 1893. évi XVIII. tc. Emellett – kiegészítő, ideiglenes jellegű jogforrásként – rendeleteket és szabályrendeleteket is felsorol. A közigazgatási bíróságról szóló törvény területi hatálya bonyolult kérdés, csak a törvény által felsorolt ügyekben terjedt ki a Szent Korona országainak egész területére. Ennek oka Magyarország történetileg kialakult, összetett közjogi viszonyaiban keresendő. Az a körülmény, hogy egy ilyen jelentőségű és horderejű kódex nem egyformán hatályosulhatott az ország egész területén, annak jele, hogy Magyarország még ebben az időben sem volt befejezettnek tekinthető, modern nemzetállam: a soknemzetiségű jelleghez bizonyos fokú jogi partikularizmus társult.

A magyar közigazgatási bíráskodásnak is kettős célja van ahhoz hasonlóan, ahogyan ezt már az elméleti részben tárgyalta a szerző: az első a közjog alapján támasztható igények bírói oltalmazása. Ám itt meg is állapítja a hazai jog „fejletlenségét”, amennyiben a jogalkotó nem adta meg az általános felhatalmazást a közigazgatási bíróságnak valamennyi, hanem csak a taxatívra felsorolt közigazgatási alanyi jogokra nézve. A második cél a jog uralmának a közigazgatás körén belül intézményileg való biztosítása.

Most pedig visszatérek a jelen írásomat és Boér könyvének újrakidátását ihlető eseményhez: az Országgyűlés 2017. február 21-én elfogadta a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt.

Nyilván korszerűbb szabályozás született. (Ami nyilvánvaló, nem feltétlenül magától értetődő – gondoljunk a közigazgatási bíráskodás és az egész jogállam hányatott sorsára. A vívmányokat sohasem szabad magától értetődőnek tekinteni.) A legfőbb elvi változás, hogy a hatásköri taxációval szemben most először végre megjelenik a bírói út kiszélesítését jelentő, a közigazgatás mindenfajta kifelé irányuló cselekvése feletti kontrollt általában lehetővé tevő generálklauzula. A közigazgatási szervek közigazgatási jog által szabályozott, joghatást kiváltó cselekményeinek és mulasztásainak törvényességével kapcsolatos jogviták könnyebb azonosítása érdekében a jogalkalmazókat a törvény példálózó felsorolással is segíti.

További alapvető különbség, hogy annak idején az eljárás az elsőfokú bíróság eredetileg szándékolt, de azután elmaradt felállítása híján egyfokú maradt. Most viszont az elsőfokú per után egyes ügyekben fellebbezni is lehet, és (befogadáshoz kötötten) felülvizsgálattal is lehet élni.

Hét pontban foglalhatók össze a törvény fontosabb új vagy megújított jogintézményei:³³ 1. generálklauzula; 2. differenciált hatáskör-telepítés; 3. tanácsban való eljárás; 4. nemperes eljárások körének szűkítése; 5. időszerezés; 6. egyezség és közvetítés; 7. perorvoslati rend. Némelyikük teljesen új a magyar jogban.

Generálklauzula. Wlassics Gyula a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság elnökeként 1930-ban így fogalmazott: „Semmi kétség, ha még a messze jövő képe is az, hogy a kontenciózus közigazgatási ügyek egyenesen elvi alapon taxáció nélkül kerüljenek a közigazgatási bíráskodás elé, de mindenesetre ez lesz a közigazgatási bíráskodás fejlődésének végállomása.” A messze jövő nyolcvanhat évvel később jött el. Az új perrendtartás egyik legfontosabb vívmánya ugyanis a bírói út kiszélesítése. A generálklauzula rugalmas kereteket biztosít a hézagmentes jogvédelem megvalósításához. A közigazgatási cselekmények nagy része eddig is megtámadható volt a bíróság előtt. A generálklauzula azonban megteremtette annak lehetőségét, hogy az általános közigazgatási perjogi szabályokat egy kódexben, egységesítve kodifikáljuk. Egyszermind olyan perjogi rendszer kialakítására volt szükség, amely többféle pertípust intézményesít. Az egyedi határozatok vizsgálatára irányuló megtámadási perek mellett a perrendtartás külön fejezetekbe rendezetten tartalmaz perjogi szabályokat a mulasztási perekre, köztestületi felügyeleti perekre vagy a marasztalási perekre vonatkozóan. Olyan perjogi szabályokat is megalkot, amelyeknek célja, hogy a közigazgatási szerv felperesként is felléphessen, ami elsősorban a szerződéses és a közszolgálati jogviszonyokban jellemző.

Differenciált hatáskör-telepítés. Fontos újítás a büntető és a polgári ítélezésben már bevett differenciált hatáskör-telepítés bevezetése. Az ügyek súlya, bonyolultsága és gyakorisága szerint szükséges megosztani az elsőfokú hatásköröket a közigazgatási bíróságok között. Kiemelt jelentőségű ügyek elsőfokon magasabb bírósági fórum előtt indulnak. E körbe sorolja a törvény az országos illetékességgel eljáró, minisztériumi irányítás alatt nem álló közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatos közigazgatási pereket, a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos közigazgatási pereket, a köztestületekkel kapcsolatos pereket. Ezen ügyek magasabb bírói fórumhoz telepítése lehetőséget teremt a specializációra, ezáltal az ítélezési tevékenység szakmai színvonalának emelésére és gyorsítására.

Tanácsban való eljárás. Az új perrend visszaállítja a tanácsban való eljárás elsődlegességét, de figyelembe veszi az ügyek eltérő súlyát is.

³³ Az alábbiak leírása során saját expozémból meríték, amelyet a törvényjavaslat benyújtásakor tartottam az Országgyűlésben 2016. október 11-én.

Az eredeti egyesbírói hatáskörök szabályozásával lehetővé teszi, hogy differenciáltan, a kisebb nehézségű ügyek meghatározott csoportjainál eleve egyesbíró járjon el. Egyúttal lehetőséget biztosít arra, hogy megfelelő feltételek fennállása esetén a tanács is elrendelhesse az ügy egyesbíró elé utalását.

A nemperes eljárások perrendtartásba tagolása egyszerűsített perként. A teljes körű perjogi szabályozás és egyben a dereguláció okán a közigazgatási nemperes eljárások zömét a perrendtartásban az egyszerűsített perek, illetve egyéb különös bírósági eljárások szabályai váltják ki. Ez a tisztességes eljárás garanciáit is erősíti. Ugyanezen indokok miatt az önkormányzati rendeletalkotással kapcsolatos normakontroll-eljárások szabályait is a perrendtartásban helyezte el a jogalkotó, ami számos, eljárást lassító hiányosságot küszöböl ki.

Időszerűség. Az időbeli hatékonyság javítását szolgálja egyrészt az azonnali jogvédelmi eszközök differenciált rendszerének kialakítása, másrészt az új tényekre és bizonyítékokra való hivatkozás korlátozása annak érdekében, hogy a tényállás megállapításának elsődleges helye a közigazgatási szerv pert megelőző eljárása legyen.

Egyezség és közvetítés. A perbeli egyezség sajátos szabályainak kialakítása szintén az időbeli hatékonyságot szolgálja a közigazgatási perben. Az egyezségkötés során a felek nem a közigazgatási tevékenység törvényességéről, hanem az okozott jog- és elsősorban érdeksérelmek orvoslásának megoldásairól egyezkednek.

Új jogorvoslati rend. A perrendtartás új jogorvoslati rendet is kialakít. Az elsőfokú bírósági döntés ellen a mulasztási és a marasztalási perekben van rendes jogorvoslat, ill. akkor, ha a törvényszék járt el elsőfokon. A perrendtartás a rendes perorvoslat mellett rendkívüli perorvoslati eljárásokként biztosítja a felülvizsgálatot és a perújítást is. A perorvoslatokhoz kapcsolódóan az eredményes alkotmányjogi panaszt követő eljárásokat is rendezti.

Pulszky Ágost, az Országgyűlés által kiküldött bizottság előadója a közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat általános vitájában, 1896. május 18-án a következőket mondta: „Az adminisztráció rendes vite-lének megállapítása már előre az egész ország kormányzatának helyes kezelését, az egész kormányzat erejét és hatályosságát tételezi fel, és ezért bármilyen nagy súlyt is tulajdonítsunk azon intézménynek, amelyet e tekintetben megalkotni akarunk, mindig kétfőt kell szem előtt tartani. Mindenekelőtt, hogy ezen intézmény útját ne állja, sőt elősegítse esetleg a közkormányzat hatályosságát, másrészt azt, hogy [...] nemcsak ezen intézmény tulajdonképpeni hivatására legyünk szorosan tekintettel, hanem tekintettel legyünk egyszersmind mindazon vissza

hatásra, a melyeket a közigazgatási bírászkodás egész keretében a közigazgatásra gyakorol, azon vissza hatásra, amely [...] lehet nagyon veszedelmes, lehet nagyon bénító, de lehet egyszersmind olyan, hogy tulajdonképpen a közigazgatási eljárást javítja és szabályozza. [...] Ott, ahol az ennek megfelelő intézmények helyesen lettek életbe léptetve, mindenütt az a tapasztalat, hogy ezen szabályozó működés az, amelyre tulajdonképpen a legnagyobb súlyt kell fektetni... A súlyt az óraműben, amely dolgozik, az erőt, a melyet a rugó képvisel, képviseli itt az adminisztráció ereje; azon határozottság, azon akarat, amely a közigazgatásban, a kormányzatban érvényre jut. A szabályozó mozzanatot pedig képviseli a jog, amelynek megtartására, amelynek biztosítására intézményeket kell alkotnunk, azonban úgy, hogy azok a gépezet járását soha meg ne akasszák”.

A 2014–2018-as parlamenti ciklus alatt a közigazgatási perrend elfogadásával az első lépés megtörtént a közigazgatási bírászkodás „újrapozicionálása” terén. Bízunk abban, hogy a parlamenti pártok ezzel nem érzik befejezettnek a közigazgatás feletti bírósági kontroll ügyét, és a jövőben a közigazgatási bírászkodás szervezeti függetlenségét érintő döntések meghozatalára is sor kerül majd.

Trócsányi László

I.

ÁLTALÁNOS RÉSZ.

A KÖZIGAZGATÁSI BIRÁSKODÁS CZÉLJÁRÓL, TÁRGY-
KÖRÉRŐL ÉS SZERVEZETÉRŐL.

Javitandók.

16. lap alulról 7. sor „mágánjog“ helyett *magánjog*.
19. „ felülről 3. sor „természetre“ helyett *természetére*.
29. „ alulról 1. sor „és“ szó után beiktatandó *az* szócska.
31. „ felülről 16. sor „következtetés“ helyett *következtetés*.
33. „ alulról 2. sor „jogállapot“ helyett *jogállapotot*.
48. „ felülről 2. sor „összességíránt“ helyett *összeség íránt*.
51. „ felülről 21. sor „meghatározásának“ helyett *meghatározásának*.
52. „ alulról 9. sor „Jelinek“ helyett *Jellinek*.
56. „ felülről 5. sor „jogrend“ helyett *jog*.
61. „ alulról 2. sor „jegrend“ helyett *jog*.
62. „ alulról 14. sor „jogaik“ helyett *jogiak*.
69. „ alulról 8. sor „fogi“ helyett *jogi*.
76. „ alulról 2. sor „előfeltételhez“ helyett *előfeltételéhez*.
100. „ a jegyzetben alulról 1. sor „genereaux“ helyett *generaux*.
109. „ felülről 9. sor „interpreratarari“ helyett *interpretari*.
109. „ a jegyzetben „Haurion“ helyett *Hauriou*.
112. „ a jegyzetben felülről 3. sor „hivatási“ helyett *hivatást*.
128. „ alulról 9. sor „jogvédelmei“ helyett *jogvédelmet*.
145. „ felülről 16. sor az „és“ szó törlendő.
163. „ felülről 10. sor „ügyét“ helyett *ügyet*.
209. „ alulról 14. sor „hozzáfolyamodóknak“ helyett *hozzá folyamo-*
dóknak.

Tartalomjegyzék.

I.

ÁLTALÁNOS RÉSZ.

A közigazgatási biráskodás czélfjáról, tárgyköréről és szervezetéről.

	Lap
Előszó	V
Irodalom	VIII
Bevezetés	1
A közigazgatási biráskodás magánjogi és közjogi felfogása. Bähr és Gneist nézetei. Észrevételek a magánjogi irány ellen, különösen az állam szempontjából	4
Magán- és közviszony. Magán- és közjog. Alanyi közjog	21
A közigazgatás hivatása és jellemző sajátosságai. Közigazgatás és alanyi közjogok	63
A közigazgatási biráskodás czélfjáról és lényegéről	80
A közigazgatási biráskodás tárgyköréről	98
A közigazgatási biráskodás szervezetéről	147

II.

KÜLÖNÖS RÉSZ.

A magyar közigazgatási biráskodás és peres eljárásról.

A magyar közigazgatási biráskodási intézmény keletkezésének történetéről	157
A magyar közigazgatási biráskodás jogforrásai	167
A magyar közigazgatási biráskodás területi és időbeli hatályáról	172
A magyar közigazgatási biráskodás czélfjáról	175
A magyar közigazgatási biráskodás tárgyköréről	179
A magyar közigazgatási biráskodás szervezetéről	205
A magyar közigazgatási per fogalma és jogi természete	215
A magyar közigazgatási per személyei	235

A panasz	258
I. Fogalma, kellekei, beadásának határideje és helye	258
II. A panasz beadásának és kézbesítésének joghatálya	269
III. A panasz kezelése	271
IV. A panasz elintézése	273
Az igazolásról	276
A bizonyításról	279
A tárgyalásról és határozathozatalról	287
Az eljárási költségekről	292
A végrehajtásról	296
Az újrafelvételről	300

Előszó az első kiadáshoz.

A közigazgatási bíráskodás kérdésében a XIX. században végbement nagy irodalmi harc még ma sincsen lezárva, sőt a gyakorlati élet tapasztalataiból nyert újabb és nagyértékű érvek segítségével ma megint erősen foly a küzdelem.

Ezt az irodalmi harcot leginkább az alanyi közjogok kérdése uralja. Vannak-e egyáltalán alanyi közjogok és ha igen, minő tartalommal bírnak? Elég-e csak ezeket védeni a közigazgatási bíráskodás által, avagy az intézmény célja és hivatása tulmegy az alanyi közjogok védelmén: ezek azon még ma is (különösen Magyarországra nézve, hol a közigazgatási bíráskodás csak felső fokon van szervezve s az egész szervezet kiépítése és a hatáskör bővítése a jövő feladata), nagy fontosságú kérdések, melyekkel rövid értekezésem rendén foglalkozni óhajtottam.

Kiindulási alapul Bähr és Gneist ellentétes nézeteit vettem s az állam fogalmában rejlő jogi és erkölcsi elemek figyelembevételével czáfolni törekedtem a magánjogi irány egynémely tévedéseit s a magán- és közviszony, magán- és közjog közötti lényeges különbségekre támaszkodva jutottam az alanyi közjog fogalmára.

Minthogy pedig a közigazgatási bíróság jogintézményét csak a közigazgatás hivatásának és összes ismérveinek teljes méltánylásával tartom helyes alapokon megvalósíthatónak,

ennélfogva e kérdéssel is — bárha csak röviden — de foglalkoztam. Állam, magán- és közviszony, magán- és közjog, valamint a közigazgatás lényegének alapján és támaszkodva a magyar, francia, német, angol és osztrák közigazgatási jogra és e kérdésnek ott tapasztalt törvényhozási rendezésére, iparkodtam a közigazgatási biráskodás célját, tárgykörét és szervezetét körvonalozni s magyar közigazgatási bírósági intézményünket rendszeresen ismertetni.

A tanulmányozás közben felhasznált forrásokat részben a jegyzetekben, részben pedig külön jegyzékbe foglalva közlöm.

Budapest. 1903. június hó.

Dr. Boér Elek.

Előszó a második kiadáshoz.

A közigazgatási bíráskodás czéljáról, tárgyköréről és szervezetéről 1903. évben megjelent tanulmányomat lényegesen kibővítve és teljesen átdolgozva teszem közzé. Szerkezet és tartalom megváltozása folytán jobbnak láttam a korábbi helyett — ez újabb kiadásnak — az általánosabb „közigazgatási bíráskodás“ czimet adni.

Tanulmányom mostani alakjában két részre oszlik. Az első vagyis általános rész a közigazgatási bíráskodás czéljáról, tárgyköréről és szervezetéről szóló fejtegetéseimet foglalja magában. A második s illetve különös rész pedig a magyar közigazgatási bíráskodás és peres eljárás jogi elemzésével foglalkozik.

Törekvésem az volt, hogy a legújabb irodalmi források és tételes törvények felhasználásával, s közigazgatási birói gyakorlatunk figyelembevételével, a felvetett kérdésekről beható tájékozást nyujtsak és felfogásomat — a munka szerkezetének megfelelő keretek betartása mellett — kellően megvilágítsam.

Budapest, 1906. év Sylvester hava.

Dr. Boér Elek.

A felhasznált irodalmi források jegyzéke.

- Appleton**, Separation de l'administration active et de la juridiction administrative.
- Anschütz**, Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preussen. Berlin, 1898.
- Auco**, Conférence sur l'administration et le droit administratif. Paris, 1886.
- Bähr**, Der Rechtsstaat. 1864.
- Dr. Balogh Arthur**, Politikai Jegyzetek. Budapest, 1905.
- Dr. Balogh Arthur**, A magyar államjog alaptanai. Budapest, 1901.
- Batbie**, Traité theorique et pratique de droit public et administratif. 1887.
- Berthélemy**, Traité elementaire de droit administratif. Paris, 1906.
- Block**, Dictionnaire de l'administration française. 1905.
- Bornhak**, Preussisches Staatsrecht. 1888.
- Bornhak**, Das Verwaltungsrecht in Preussen unter der Herrschaft des bürgerlichen Gesetzbuchs. Berlin, 1900.
- Concha Győző**, Politika, Budapest, 1895.
- Concha Győző**, A közigazgatási bírászkodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában. Budapest, 1877.
- Concha Győző**, A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról. Magyar jogászegyleti értekezések. 1882.
- Concha Győző**, A közigazgatási bírászkodás és mai joggyakorlatunk. Jogtud. Közlöny, 1877. évi folyam.
- Dantscher von Kollesberg**, Die politischen Rechte der Unterthanen. 1894.
- Darest**, La justice administrative. 1899.
- Dernburg**, Lehrbuch des Pandektenrechts. 1896.
- Desjardins**, De la liberté politique dans l'état moderne. 1894.
- Ducrocq**, Cours de droit administratif. 1897.
- Dupont-White**, L'individu et l'état. 1865.
- Duguít**, L'acte administratif et l'acte juridictionel. 1906.
- Dr. Falcik Dezső**, Közigazgatási bírászkodás. 1897.
- Dr. Ferdinandy Géza**, Magyarország közbjoga. 1902.
- Ferrand**, Les institutions administratives en France et a l'étranger.
- Gerber**, Grundzüge d. deutschen Staatsrechts. 1869.
- Gerber**, Über öffentliche Rechte. 1852.

- Giron, Le droit administratif de la Belgique. 1897.
- Giese, Die Grundrechte. 1905.
- Gneist, A jogállam. 1875.
- Gneist, Das englische Verwaltungsrecht. 1884.
- Gneist, Selfgovernment. 1871.
- Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. 1869.
- Hagens, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich u. d. Conseil d'Etat.
- Halbey, Über Begriff und Wesen des öffentlichen Rechts. 1896.
- Hauriou, Precis de droit administratif. 1893.
- Holliger, Das Kriterium des Gegensatzes zwischen dem öffentlichen Recht und Privatrecht. 1904. 8
- Hódossy Imre, Közigazgatási biráskodás Magyarországon. Jogtudományi Közöny. 1869.
- Inama-Sternegg, Verwaltungslehre in Umrissen. 1870.
- Ihering, Geist des römischen Rechts. 1871.
- Ihering, Der Zweck im Recht. 1893.
- Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1905.
- Jellinek, Das Recht des modernen Staates. 1905.
- Jellinek, Die Erklärung der Menschen u. Bürgerrechte. 1904. 9
- Dr. Kautz Gyula, A politikai tudomány kézikönyve. 1877.
- Dr. Kmetty Károly, A magyar közigazgatási jog kézikönyve. 1905.
- Dr. Kmetty Károly, A magyar közjog tankönyve. 1900.
- Dr. Kmetty Károly, A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról. X—1.
- Dr. Kmetty Károly, A porosz közigazgatási reformról. VI—7.
- Dr. Kuncz Ignác, A nemzetállam tankönyve. 1900.
- Dr. Kuncz Ignác, Észrevételek a közigazgatási biráskodás fölött. 1879.
- Dr. Kuncz Ignác, Az államcél gyakorlati jelentősége. Jogtudományi Közöny. 1877. évfolyam.
- Dr. Kuncz Ignác, A közigazgatási biráskodás. U. o. 1890.
- Dr. Kuncz Ignác, A közigazgatás függetlensége a közigazgatási biráskodásban. U. o. 1884.
- Dr. Kuncz Ignác, Jogállam és közigazgatás. U. o. 1890.
- Kunze, Die Beiladung im Verwaltungsstreitverfahren. 1893.
- Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 1901.
- Dr. Láncezy Gyula, A közigazgatási biráskodás szervezéséről Magyarországon.
- Dr. Láncezy Gyula, Beszéd a közigazgatási bírósági törvényjavaslat tárgyában. 1894.
- Dr. Láncezy Gyula, A közigazgatási bíróság törvényjavaslatáról.
- Levi, Das Verhältniss von Verwaltungsbeschwerde u. Verwaltungsklage. 1905.
- Loening, Gerichte u. Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preussen. 1894.
- Loening, Die Rechtskraft Verwaltungsgerichtlicher Urtheile. 1899.
- Meyer Otto, Deutsches Verwaltungsrechts. 1895.
- Mayer Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrecht. 1895.
- Meyer Georg, Der Staat u. die erworbenen Rechte. 1895.
- Dr. Nagy Ernő, Magyar közjog. 1905.
- Sarwey, Das öffentliche Recht u. die Verwaltungsrechtspflege. 1880.

- Seydel, Bayerisches Staatsrecht. 1884.
Dr. Somló Bódog, Állami beavatkozás és individualizmus. 1905.
Stammler, Die grundsätzlichen Aufgaben des Juristen in Rechtssprechung und Verwaltung. 1906.
Stein, Handbuch der Verwaltungslehre. 1876.
Stengel, Deutsches Verwaltungsrecht. 1886.
Stengel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte. 1895.
Tezner, Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege. 1900.
Dr. Tomcsányi Mórítz, A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban. 1905.
Treitschke, Politik. 1898.
Thon, Rechtsnorm und Subjektivesrechts. 1878.
Ulbrich, Lehrbuch des österreichischen Verwaltungsrechts. 1904.
Viviens, Études administratives. 1852.
Wertheim, Wörterbuch des englischen Rechts. 1899.
Windscheid, Lehrbuch des Pandektenrechts. 1891.
Zabulik László, A közigazgatási bíróságról szóló törvény.
Dr. Zergényi Jenő, A közigazgatási bíróságokról. Jogtudományi Közlöny.
-

BEVEZETÉS.

Az államhatalmak megosztásának, mint a politikai szabadság legfőbb és elengedhetlen biztosítékának elmélete, nagy értékű szolgálatot tett az emberiségnek. Abban a korszakban, midőn a hatalom és szabadság harca folyt, e tan segítségével sikerült meggyengíteni az abszolutizmus erejét s kivenni az uralkodók kezéből a hatalom egy részét. Nemesak Franciaország, de Európának számos más állama sem tudott hatása és befolyása elől kitérni s a XIX-ik század törvényhozása pozitív joggá alkotta ez elméletet.

A hatalmi ágak törvényhozási elkülönítése szükségkép maga után vonta azoknak külsőleg is való megosztását, vagyis szervezeti elkülönítését. Ettől fogva jogszolgáltatás és igazgatás — Angliát kivéve — mindinkább szétválnak s elodázhatlan szükségességgé lesz e kettő hatáskörének szabatos megállapítása és egymástól való elhatárolása.

E kérdés foglalkoztatja az írókat, különösen a németeket a XIX-ik század első felében. Foglalkoznak pedig e kérdéssel, főleg annak eldönthetése végett, hogy az, amit ma általánosan a közigazgatási bíráskodás alatt érteni szoktak, vajjon a rendes polgári bíróságok hatáskörébe tartozik-e, avagy a közigazgatási hatóságok illetékesek arra? ¹ ² A Franciaországból átvett eszmék hívei éppen az államhatalmak megosztásának elmélete

¹ Azért foglalkoztatja e kérdés leginkább a németeket, mert Franciaországban már meg volt az adminisztratív justice, Angliában pedig az egész közigazgatás bírói módszer szerint folyt; ellenben Németország a múlt században állott annak törvényhozási megoldása előtt.

² *Tezner*, Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege. Verwaltungssarchiv 1900., 1901. évf.

alapján lehetetlennek tartják a közigazgatásban megnyilatkozó közhatalom sérelmes intézkedéseinek a rendes bíróságok elbírálása alá való rendelkezését. Montesquieu elméletének lényegével ellenkezik, hogy az államfő, mint az államhatalom birtokosa — más felekkel megegyezően — alávesse magát azon bíróságoknak, melyeknek biráskodási joga tőle származik.³ Ez azon időszak, melynek irányadó elve, hogy az államhatalom és az egyes közt előfordulható jogviták vagy vitás kérdések bírói eldöntésének megengedése az államhatalom fogalmával ellenkezik. Akadt ugyan már a század elején is író,⁴ a ki hangsúlyozta, hogy itt nem a souverain államhatalom idéztetik a bíró elé, hanem tisztán csak arról van szó, hogy a közigazgatási hatóságok tényei, a mennyiben azok ellen panasz merül fel, a jogszerűség szempontjából bíróilag megvizsgáltassanak. De e nézet népszerűsége nem jutott s az írók nagyrésze továbbra is azon alap gondolatból indul ki, hogy minden jogeset a bíróságok hatáskörébe tartozik. Jogeset pedig mindaz, a hol alanyi jog megsértése állittatik; és így tekintet nélkül arra, hogy a megsértettnek állított jog a magán- vagy a közjogok körébe tartozik, vagy hogy az, a ki a kérdéses jogot megsértette, magán személy-e avagy éppen maga az állam: annak elbírálására a rendes bíróságok illetékesek. Ez a felfogás már az individualizmus harcát jelenti az állam ellen. A francia alkotmányossági tanok társadalmi irányát azonban Németországban ekkor már a jogállam eszméje ellensúlyozza és többen ennek folyamánként követelik minden jogsértésnek a rendes bírói hatáskörébe utalását.

A XIX. század közepétől fogva veszi kezdetét azon időszak, melyben az állam és az individualizmus közti harc a méltányos megoldás felé halad s az egyén közjogi védelmének a közigazgatási biráskodás által tér nyitattik.⁵

Magának a közigazgatási biráskodás lényegének megértésére ennek a korszaknak írói adják a legtöbb és kiválóan

³ *Grollmann* von, Theorie des Verfahrens in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten. 1800. L. 92 és köv. l.

⁴ *Friese*, Denkschrift 1808. L. *Loening*, Gerichte u. Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preussen. Verwaltungsarchiv. 99. l. (1895.)

⁵ *Sarwey*, Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. 1880. 121. l.

tanulságos anyagot és e kor törvényhozása alkotja meg Európa számos államában a közigazgatási biráskodás intézményét.⁶

Az irodalmi harez azonban — különösen Németországban — még ma is foly. Az a két jellegzetes felfogás, mely a mult század második felében kialakult, a magánjogi és közjogi irány, ma újból erősen küzdi harezát, úgy, hogy az irodalmat tekintve, a jelenre is méltán alkalmazhatjuk Gneist mondását: „Hinter den gleichlautenden Worten steckt eine Welt widersprechender Ideen.“⁷ A magánjogi felfogás — bárha nem is összes konzekvenciáival — ma újólág vezető szerephez jutott. Az alanyi közjogok immár rendszerbe vannak szedve⁸ s a rendszeresség erejével lépnek a küzdelembe, melynek végeztélja az egyén közjogi jogkörét, vagyis alanyi közjogait az állammal *szemben* jogilag biztosítani.⁹

Hogy mennyiben helyes és jogosult e törekvés és minő befolyást gyakorol a közigazgatási biráskodás kérdésére, erre a következők rendén óhajtunk feleletet adni.

⁶ Badenben 1863. évi október 5-iki törvény; Poroszországban 1872. december 13-iki Kreisordnung; 1875. évi július 3, 1880. augusztus 2, 1883. július 30. és 1883. augusztus 1.; Ausztriában 1875. október 22-iki törvény; Bajorországban 1878. augusztus 8.; Württembergben 1876. december 16.; hazánkban 1896. évi XXVI.; Szászországban 1900. évi július 19-iki törvény.

⁷ Zur Verwaltungsreform n. zur Verwaltungsrechtspflege in Preussen. 57. lap.

⁸ *Jellinek*, System der subjektiven öffentlichen Rechte. 1892.

⁹ Fr. v. *Stengel*, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte. 1895. Verwaltungsarchiv 1895—178. és köv. l.

**A közigazgatási biráskodás magánjogi és közjogi felfogása.
Bähr és Gneist nézetei. Észrevételek a magánjogi irány
ellen különösen az állam szempontjából.**

Azon eredmény, melyre a közigazgatási biráskodás lényegéről és czéljáról való elmélkedés közben juthatunk, kiváltképen a vizsgálódásainkban iránytadónak tekintett államfogalomtól függ. Függ pedig azon el nem vitatható tényről fogva, a mely szerint az államfogalom tartalmát tevő eszmék, irányelvek és czélok, az államnak mint személyiségnek minden életnyilvánulására jellemzőleg hatnak és pedig valamennyi között legjellemzőbben és legszemléltetőbben fejeződnek ki éppen a közigazgatásban, melynek feladata a törvényhozásilag kifejezett eszményi államakaratot a való életbe átvinni, annak bélyegét az összes életviszonyokra rányomni, fejlődésüket annak megfelelően irányítani és ily módon az állam legbensőbb lényegét, egyéniségének összes sajátosságaival kifejezésre juttatni. Mert a közigazgatás, nemcsak „vérkeringése“, de állandó külső megjelenítése az állam egyéniségének, mely az államélet egyetlen ágában sem jut oly közvetlen és folytonos érintkezésbe az uralmának alávetett személyek és viszonyokkal, mint éppen a közigazgatásban és az ennek jogszerűségét ellenőrizni hivatott közigazgatási biráskodásban. Állam, az állam és egyes közti viszony lényege s a közigazgatás természetéről való felfogás nyújtják a közigazgatási biráskodás megfejtesének biztos alapjait. Meggyőző tanubizonyságot tesz ezen állításunk mellett a közigazgatási biráskodás kérdésével foglalkozó két legkiválóbb német írónak, — kik egyszersmind a két ellentétes felfogásnak is vezérképviselői, — Bährnek és Gneistnek munkája.

Mindkettő a jogállamból indul ki. De mert ezen államfogalom lényegének nem ugyanazon eszmét, irányelvet és célt tekintik s mert az állam és egyes közti viszonyt és a közigazgatás természetét nem egyképen fogják fel, — különböző és ellentétes eredményekre jutnak.

Bähr Ottó 1864-ben megjelent, klasszikus értékű „A jogállam“ című munkájában elmékedéseit azzal vezeti be, hogy a közjog fogalma nincsen eléggé tisztázva s ez a körülmény oka számos félreértésnek és hibás következtetésnek. Éppen azért ezt a kérdést kívánja helyesen megoldani és pedig *a magánjog, mint régebbi keletű jognak fejlődése alapján.*

Első sorban is a jog fogalmát állapítja meg. És pedig úgy tekinti a jogot, mint az embert körülvevő szellemi korlátot, melyen belől, a törvények figyelembe vétele mellett, mindenki szabadon fejtheti ki a maga egyéniségét. Ez a jog azonos a szabadsággal. Ámde a szabadság nem abszolút, hanem relatív és pedig valamennyinek viszonylagos szabadsága. Ez a szabadság s illetve jog, mint az emberek együtt létezésének életrendje, nélkülözhetlen szükségesség. Alkotása kiválás útján történik. A fejlődés kezdetén szokás, erkölcs és jog egybefonódottan jelentkeznek s csak lassanként és akkor különülnek el egymástól, mikor már az ember belső és külső világa megkülönböztetést nyer. Ekkor aztán kifejlődik a jog, intézményekben testet ölt, rendszerré lesz és szabályozza külső életünk nyilvánulásait. Ez az absztrakt jog, melynek tételei azonban nem számtani igazságok és nem örök érvényűek, hanem változásnak vannak alávetve. Nemzedékről nemzedékre átöröklődő, folytonos szellemi munkásság eredményezi az „absztrakt“ jogot, melyet konkrét joggá alakítani minden nemzedéknek sajátos, egyéni hivatása, melynek sikeres érvényesítése adja meg az absztrakt jog valódi értékét. Az a nehéz és fontos szellemi munka, mely az absztrakt jogban rejlő gondolatot alkalmazza, — *a jogszolgáltatás.* Azon tevékenység pedig s illetve az *a reális hatalom,* mely a jogot az életbe átviszi s a jogszolgáltatásnak megfelelően alakítja a viszonyokat, — *ez a végrehajtás.*

A jog és állam egymástól elválaszthatlan fogalmak. Az állam a jogban saját eszméjének lényegét valósítja meg absztrakte *a törvény,* konkrété a *birói ítélet* által. Igazi jelentő-

ségre és hatalomra jog és törvény csak ott jutnak, a hol megvalósításukat bírói ítélet eszközli.

A jognak tárgyát érdekek képezik, melyeknek központja az egyes ember. Vannak azonban érdekek, melyek megvalósítása az egyes ember erejét túlhaladja. Minthogy azonban ezek megvalósítása is szükségesség, e czélból létre jön az emberek mesterséges egyesülete és az egyesek érdekei egy részének felszivódása útján, mint egy magasabb egység, a közös, az összérdek keletkezik. Hogy e közös érdekek képviselete, — mint minden egységes gondolat és akaratnak alapja — ne hiányozzék, szükséges a társaságot alkotó fizikai személyek körén belül szervezetet alkotni, mely az egyesek egyéniségétől elválasztott s elkülönült gondolat és akaratot egy egységre vezesse vissza. A társaság, mint az összérdek képviselője és az egyes résztvevő között alárendeltségi viszony keletkezik. Így jön létre a jognak egy második uralmi tere, melyben az egyes, nem mint különvált, egymással szemben álló érdekek személyesítője, hanem mint egy nagyobb egésznek élő tagja és egy magasabb összérdeknek képviselője jelentkezik, a mikor is aztán ebből folyó jogai és kötelességei, mintegy az összesség alapját képező egységes eszme által közvetítve jelentkeznek. Ime a társaság, a szövetség (Genossenschaft) eszméje.

E társaságokat két osztályba sorozza s felállítja a jogilag fejletlen és a teljes jogi kifejlődésre jutott társaságok kategóriáit. Ilyen jogilag fejletlen társaságnak tekinti a családot, mely tulajdonilag természeti alakulás, s ma is, a helyett, hogy mint külön társaság saját jogeszméjének uralma alatt állana, még mindig a magánjog uralmának van alávetve.

Ebből a családból állottak elő a nagyobb közületek, a törzs és nép, melynek további alakulatait államnak nevezzük. A család a vérszerű összeköttetésen, az állam a népnek közös leszármazása és nyelvén alapult. Nagyobb jelentőségre azért jutott az állam, mint a többi közület, mivel ez azon legmagasabb közület, mely az egyént az emberiséggel köti össze. Társaság az állam is, mely azonban magában hordja az egyéni lét és az együttélők magasabb érdekei megvalósításának szükségességét.

A teljes jogi fejlődést mutató társaság példája a részvény-

társaság, hol a tagok maguk alkotják saját törvényüket, s szabályozzák a tagok jogait és kötelezéseit. Az így megállapított jogok és kötelezettségek nem a tagoknak egyik a másikához való közvetlen viszonyát, hanem a közöttük és az általuk alkotott közös, ideális cél, vagyis a társaság között léteznek. A társaság tehát az összesség és a tagok között felforgó jogviszonyra nézve közvetítő jogi képviselő. Nemcsak belsőleg, de külsőleg is egységes a társaság élete, és az őt alkotó tagok léte felett álló, különösen vagyoni jogi téren, a hol hasonlóan az egyes személyhez s önállóan és függetlenül tagjainak egyéniségétől résztvesz a dologi forgalomban.

Hibásnak mondja Bähr azon felfogást, a mely szerint minden társaság fikción alapszik, mivel jogi személyiségét csak a kormányhatalom jóváhagyása folytán nyeri. Miért kell azt megakadályozni, hogy bizonyos számú élő személy a jogi öntudatnak megfelelő alakban, saját, közösnek felismert érdekét megvalósíthassa? És hogyha állami jóváhagyásra van szükség, miért nem eszközözi azt törvény, miért csak a kormányhatalom? Nagy tévedésnek tartja azt hinni, hogy a társaságnak jogi személyiséget az államhatalom ad. Legfőleg csak a *conditio sine qua non* ez, de sohasem a *causa efficiens*. Ez utóbbi ugyanis sokkal inkább a résztvevők öntudatában és illetve azon akaratában rejlik, melylyel magukat egy magasabb, meghatározott célra, egységesen alakított szervezetbe sorozzák.

Ezek után foglaljuk a társaság jogaival. Megkülönbözteti a magánjogi és közjogi (*publicistisch construirte*) alapon nyugvó társaságokat. Ez utóbbiak közé sorozza a községet, legmagasabb fokon az államot, mely a nemzetnek, mint társaságnak, jogilag kifejlett fogalma. Ez a legnagyobb és legösszetettebb társaság, melynek joga az „államjog” elnevezést nyerte. Ez helytelen, mivel szerinte helyes csak azon megkülönböztetés lehet, mely a társasági jog összes alakulatait (köztük a közjogot is!) állítaná szembe a magánjoggal. Mert hiszen az állam is csak társaság lévén, a „társasági jog” az ő jogát is magában foglalja. Ilyen megkülönböztetés mellett lehet a maga egész nagy jelentőségében méltányolni az újabb időknek azon törekvését, hogy a nemzet mint közület, fejletlen állapotából jogilag kifejlett társasággá legyen és hogy az egyesnek, ezen közösségben való jogállására nézve közvetítő faktorrá az államhatalom

tételessék. Azon óhajtás, hogy az állam fogalma, a felsőbbségnek ezen közületben való állását ne csupán erkölcsileg, de jogilag is uralja, ez jelenti Bähr szerint a *jogállamot*.

Első lépés ennek megvalósítására alkotmány-törvényt hozni. Belsőleg vizsgálva az alkotmányon alapuló jogokat, azt látja, hogy azok teljesen azonos természettel birnak a többi társaságok által tagjaiknak alapszabályaik utján adott jogaival. Ugyanis minden alkotmány megállapítja azon jogokat s kötelelességeket, melyekkel a közegei által képviselt államegész az egyes tagokkal szemben bir és meghatározza azon szabályokat, a melyek szerint az államszervezet belső életének működnie kell.

Azt a nagy kérdést veti már most fel, hogy az alkotmányban adott ezen jogok védelméről minő gondoskodás történjék? Szükséges-e ezen jogokat jogi védelemnek alávetni? És egyáltalán alkalmasak-e erre?

E kérdések elválaszolásánál abból indul ki, hogy a mig az összes többi társaságok az államban, mint rajtuk kívül és fölött álló közületben megkaphatják a maguk jogainak védelmét, addig az államnak ezen védelmet önmagában kell megtalálnia, mert nálánál magasabb hatalom nincsen. Természetesnek állítja ennél fogva azt, hogy az állam jogalkotó tevékenységével szemben (akár törvény, akár birói ítélet utján történjék az!) nincsen és nem is lehet jogi védelemnek helye. Indoka az: a törvényben és birói ítéletben a jog legvégső forrása nyilatkozik meg, ezzel szemben tehát jogi garanciákat nem, csupán erkölcsieket lehet felállítani, mivel az állam jogtársaság, mely a jogot, mint az emberi együttélésnek legfelsőbb szabályát végérvényesen közvetíti a hozzátartozóknak. Van azonban az államnak egy harmadik tevékenysége, melyet részint a másik kettőnek érvényesítésére és támogatására, részint pedig e mellett önállóan, számos más czél megvalósítására használ. Ez a kormányhatalom. „Mig a jog az államnak állandó, változatlan elemét, ugyszólván csontvázát képezi, mely örök időkig ugyanaz marad s a mely csak lassan fejlődhetik, de kell is, hogy így fejlődjék, addig a közigazgatás tevékenységében az államszervezetnek eleven, folyton változó események által sokféleképen meghatározott tulajdonképeni positiv élete nyilatkozik meg.“ Éppen ilyen volta miatt kötik az alkotmányos államok e tevékenységet a legkevesebb formasághoz. Hogy ha tehát alá kell vetni az

államot a jogszolgáltatásnak, úgy erről csak a kormányhatalomban lehet szó. Következik ez a kormányhatalomnak a jog és törvényhez való viszonyából.

Birói és kormányhatalom ugyanis különböző értelemben vannak a törvénynek alávetve. A bíróságok hivatása jogot és törvényt megvalósítani, a kormányhatalomnak pedig jog és törvény szerint igazgatni. Jog és törvény a birói tevékenységnek pozitív belső és kizárólagos elve. A közigazgatás pozitív elvét a gondozására bizott érdekekből, mondhatni a közjó eszméjéből meríti. Reá nézve a jog és törvény nem egyéb, mint többé-kevésbé szabad tevékenységének külső korlátja. A birói ítéletben bizonyos mértékig megújodva reprodukálódik a törvény; a közigazgatás tevékenységében pedig az államnak szabad emberi léte jelentkezik. A közigazgatás tehát ugyanazon viszonyban áll a jog és törvényhez, mint az egyes ember. Miként az egyes, úgy a közigazgatás is egy viszonylagosan szabad téren mozog, melyen belől nem a jog, hanem az egyéni érdek, a személyes jóllét irányítja cselekvését. Gondoskodunk fentartásunkról, házat építünk a lakhatás céljából, családot alapítunk, megszerezzük magunknak a különböző szellemi élvezeteket és senki sem mondhatja, hogy mindezt a jogért tesszük, de mindig a jog által engedett körön belül. Mindezen cselekvésünket irányító szellemi tevékenység hasonlít a bíró szellemi munkájához. De annak eredménye mégsem birói ítélet, mert mi mindig a mi érdekeink szempontjából bíráljuk el a kérdést és a mit jogosnak tartunk, azt szubjektív jogunknak tekintjük. Ellenben a bíró a jogrend szempontjából bírálja el az elébe vitt vitás jogot és így ítélete objektív jog. A milyen a gyám helyzete a jogrenddel szemben, ugyanolyan a közigazgatásé is. Valamint a gyám az ő gyámoltjának személyes érdekét, éppen úgy képviseli a közigazgatás a közjóllétet, a közérdeket s részére is a jog és törvény csupán korlátokat képeznek. Bármily alaposan vizsgálja meg a közigazgatás az elébe kerülő kérdést, még ha a jogkérdésre is kiterjeszkedik, döntése akkor sem lesz birói, mert e vizsgálat nem a jogrend, hanem a közigazgatás által képviselt érdekek szempontjából történik.

Mindezekből következik, hogy birói ítéletről a közigazgatásban csak úgy lehet szó, ha a bíraskodás magától a köz-

igazgatástól elválasztatik és külön független állami közegekre bízatik. Igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztása tehát nemcsak czélszerű munkamegosztás, hanem éppen abban van igazi jelentősége, hogy megadja a lehetőséget arra, hogy a közigazgatás is birói ítélkezésnek vettessék alá.

A birói ítélkezésnek alá van vetve a közigazgatás magánjogi dolgokban, a melyekre nézve el van ismerve a rendes biró illetékessége. Hibásnak mondja azon állítást, a mely szerint ezen esetekben nem az állam maga, hanem mint vagyoni jogok alanya, mint fiskus van alávetve a rendes bíróságoknak.

Már maga ezen megkülönböztetés téves szerinte, mert hiszen államhatalom és fiskus ugyanazon jogi személynek csupán különböző jogi tulajdonságait jelentik, egyikben az államot a „társasági jog“, másikban az államot a magánjog területén. Alá kell vetni a bíraskodásnak a közjogot is, mert e nélkül a közjog nem is jog. Hiszen az alattvalóknak az állammal szemben is éppen olyan jogai vannak, mint az ők magánjogai. Nem szabad feledni, hogy az állam is csak egy társaság, melynek éppen úgy, mint a többi társaságoknak, lényegében fekszik, hogy szervei a társasági célok érdekében kifejtendő tevékenységükben bizonyos, viszonylagosan szabad mozgással bírnak. A birói ítélkezés tehát ezen szervekre, a közigazgatásra hivatott állami közegekre nézve, csupán korlátot képez.

Ezen korlátra s illetve a közigazgatásnak birói ítélkezés alá vetésére szükség van azért, mert nincsen minden életviszony törvénnyel szabályozva, vagy, mert a törvény az ő rendelkezéseit fogalmakhoz fűzi, melyeknek természetében rejlik, hogy a tényeknek ezek alá való szubszumálása csak közigazgatási irányelvek szerint mérlegelhető. Így például, ha a törvény megállapítja, hogy közérdekből kisajátításnak van helye, úgy egyetlen bíróság sem azt fogja vizsgálni, hogy a közigazgatás által elrendelt kisajátítás csakugyan szükséges-e a közérdekből, avagy szükségtelen, mert a közérdekből való szükségesség oly fogalom, melynek megítélését már a törvény is a közigazgatás körébe utalja azáltal, hogy a közigazgatásnak ezen fogalomra vonatkozható ténykedését a törvény csak megállapítja, de nem korlátozza.

Más szempont irányadó akkor, ha nem közigazgatási,

hanem jogi kérdéstről van szó. Például: Törvény rendeli, hogy a feltételes szabadságra bocsátott bűnösök rendőri felügyelet alatt álljanak. Tegyük fel — mondja Bähr — hogy a rendőrség ezt olyanokkal szemben is alkalmazza, a kik sajtóvétség miatt pénzbüntetésre lettek ítélve. Ilyen szubszumpezióra a rendőrségnek joga ninesen, mert ez mint jogi kérdés, a rendes birói hatáskörbe tartozik. Mindenesetre szükséges a törvényekben a jogi elvet és a közigazgatási szabályt kellően elhatárolni; mindott pedig, a hol kétséges a közigazgatás jogköre, miután ez jogi kérdés, a fölötte való döntés a bíróságoknak adandó. Az előadottakból következik, hogy az egyeseknek a közigazgatási hatóságokkal szemben jogvédelmet kell adni és pedig lehetőleg olyat, melynek segélyével a megsértett jog helyreálltassék. E célzt oly birói eljárás teszi lehetővé, melyet úgy a felek, mint a közigazgatási hatóságok is igénybe vehetnek.

Bähr ismertetett nézetének végeredménye tehát, hogy magán- és közjogi biráskodás között lényeges különbség ninesen, szubjektív-jogok a közjogban is vannak s ezeknek védelméről biráskodás által kell gondoskodni. E birói védelem mikénti szervezése czélszerűségi kérdés. Lehet a szubjektív közjogok védelmét akár a rendes bíróságokra bízni, akár külön szakbíróságot szervezni. (a kereskedelmi és váltó stb. mintájára.)

Stein Lőrincz,¹ Sarwey,² Jellinek,³ v. Stengel,⁴ Tezner⁵ mindannyian a Bähr-féle magánjogi irányzt követik, bárha némi eltérésekkel.

Mindeme felfogásokkal, melyekre később még visszatérek, — ellentétben áll *Gneistnak* közjogi alapokon nyugvó s a közigazgatás természetével megegyező elmélete.

Szerinte a jogállam lassu, fáradságos alakulásban, a társadalom alaphajlamaival folytonos küzdelemben fejlődött s ma is csak ily küzdelem mellett tartható fenn. Hogy e fejlődés

¹ Die Lehre von der vollziehenden Gewalt (1865), valamint „Verwaltungslehre“ czimü munkáiban.

² Das öffentliche Recht u. die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

³ I. m.

⁴ Die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die öffentlichen Rechte 1895.

⁵ Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege, 1905.

megérthető legyen, vissza kell térni a társadalom természetére, belső szervezetére, magára az emberre. Elvitázhatlan, hogy az összes élő lények közül legtöbb szükségletnek az ember van alávetve. Ezek ellenálthatlanul ösztönzik őt azon javak feletti uralomra, melyek szükségletei kielégítésére szolgálnak. E törekvésénél azonban csakhamar rájön az ember az ő gyöngeségére s erejének véges voltára. Ez a tudat hajt az egyesülésre, hogy általa az emberek közösségében elenyészszék az egyes erejének korlátoltsága. Az emberi szükségletek kielégítésére való törekvés megteremti a gazdasági rendet s az élet minden ágában függési viszonyt hoz létre.

Azáltal, hogy a gyermekek legtöbbször a szülők társadalmi élethivatásánál maradnak, a gazdasági életrend nemzedékek tartós rendjévé lesz és minden egyes arra törekszik, hogy a rászállott társadalmi állást javítsa, vagy legalább is megóvja. A jobb társadalmi állásnak pedig alapja az, hogy mások tőle fűggnék. Ebből fejlődik ki minden nép életében az ellentétes érdekek rendszere, melynek keretében egyik rész e függési viszony megszerzése, biztosítása és gyarapítására, másik rész pedig annak gyöngítésére törekszik. Minél összetettebb a társadalmi rend, koncentrikus köreire annál kevésbé bontható szét az érdekek e tusája, mely az államéletben a belső küzdelmek mozgó hátterét képezi. Az ugyanis, a mit államnak nevezünk, a társadalmon kívül létellel nem bír. Hiszen minden állampolgár a születés, a neveltetés és társadalmi érdekek által a társadalom valamelyik osztályához tartozik már, még mielőtt az államban részt vehetne. Ez a viszony magyarázza meg az államnak fejlődési menetét. A társadalomban uralkodó osztályok állandóan arra törekednek, hogy az állami akaratot az alkotmány, az állami akarat fogantatását az igazgatás által hatalmukba kerítsék és megállapítsák saját osztályuk jogainak védelmét.

Minden alkotmányon felismerhető a társadalom alakja, melyből keletkezett s a melynek számára rendelve van. A gazdasági élet újjalakulása küzdelmet idéz elő új alkotmány alapítására és a forradalmak után nem a népre száll az államhatalom, hanem a társadalomra. Így keletkezik a népfenség neve alatt a társadalomban uralkodó osztályok souverainitása.

A társadalmi osztályok között — a mint fentebb elő-

adatott — szükségkép ellentétek vannak, melyek saját magukból, magából az érdekek rendszeréből meg nem oldhatók. Mert az egyes ember lehet jóakaró és méltányos embertársai irányában, de sohasem lehet az egy társadalmi osztály más osztálylyal való küzdelmében. Ámde az ember természetében meg van azon rendeltetésnek alapja, hogy az ellentéteket szabad erkölcsi akaratának elhatározása által kiegyenlitse. A mint pedig az egyes embernek szabad elhatározással kell legyőznie erkölcsi kötelességeivel összeütköző ösztöneit és hajlamait, éppen úgy az emberek közösségének örök rendeltetése az érdekek ez ellentéte és szabadságuk hiánya felett urrá lenni az állam szervezete által. Mert valamikép az ember erkölcsi kötelességeit, úgy a nép állami öntudatosságát el nem tagadhatja.

Tagadhatlan, hogy az emberek nemcsak erejük korlátolt-sága és céljaik könnyebb elérhetése végett alakulnak állammá, hanem a mint a társadalom az ember gazdasági természetére, épügy van az állam az ember erkölcsi természetére fektetve.

Hosszu történelmi fejlődés által bizonyított igazság, hogy a társadalom csak egy magasabb szilárd hatalomnak való alárendeltségben találhatja meg az egyénnek személyes szabadságát, erkölcsi és szellemi fejlődését.

Figyelemmel kíséri Gneist a jogállam fejlődését Angol-, Német- és Franciaországban s megállapítja, hogy bárha a két elsőnél ugyanazon kiindulási pontok találhatók, mégis a fejlődés különböző irányban történt. Mig ugyanis az angoloknál az állam összefüggő jogi szervezete az államhatalmak egységére van alapítva, melynek vezetése alatt az angol társadalom önmagát kormányzó társadalommá lesz, addig Németországban, bárha az uralkodó ott is egyesítette személyében a legfelsőbb végrehajtó, birói és törvényhozó hatalmat, de azt a birtokos osztályok önkormányzata utján gyakorolta, a mely jog a további fejlődés rendén aztán a rendek saját jogává lett. Kimutatta továbbá Gneist azt, hogy az angol selfgovernment miként keletkezett, hogyan fejlődött és lett közigazgatási joghatósággá mindazon körökre nézve, a hol a jogkérdés a ténykérdéssel elválaszthatlanul össze van nőve (például becslés alapján kirovandó adóknál), a miért is aztán ily esetekben az igazságos döntés alapja nem a törvény logikai alkalmazásában, hanem az államhatalom kezelésében megtartandó egyenlő mértéken nyugszik.

Németországban ezen valódi önkormányzat helyett, mely az államot és társadalmat összeköti, gondosan tagolt joghatósággal bíró jogi szervezet keletkezett mindenkinek mindenki ellen való védelmére. E szervezetnek nagy hátránya nem a jogvédelem hiánya volt, hanem legfőképp az, hogy a hivatalnoki kar és osztály egyedárusága alatt a nemzeti állam és jogérzet ki nem fejlődhetett. Miután pedig a XVII. századig a német birodalom az ő rendi szervezetével nem volt képes a közigazgatás átható törvényes rendezésére, itt az igazgatási joghatóság rendszeres kifejlődést nem nyert. Egyidejűleg pedig azon körülmény, hogy az állami fenségjogok a rendek saját jogának tekintettek, maga után vonta a magán- és közjog fogalmának összezavarását.

Ugy ezen kérdésnek, mint a jogi állam többi követelményeinek is továbbfejlesztése a XVI. és XVII. századtól fogva kialakulófélben levő német területi államban vált lehetségessé, melyben egyetlen „szerzett“ jortól sem lett megvonva a védelem. Itt és ekkor fejlődik ki az egyes területi államok önálló állami hatalma, s ez veszi fel a küzdelmet a rendi szervezettel. A társadalom folyton növekedő igényei már ekkor kényszerítőleg sürgetik igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztását. A bíróságokat ugyanis már nem tekintik többé alkalmasnak arra, hogy a közbiztonság és közjólét szempontjából szükségelt és beavatkozásra mindenkor kész rendőri tevékenység igényeinek megfelelhessenek.

Igazságszolgáltatás és közigazgatás különválása folytán, valamint annak következtében is, hogy a közigazgatási rendőrség felsőbb intézkedő személyzete a végrehajtás körüli teendőket vitás kérdések eldöntésével (közigazgatási joghatósággal) köti össze és hogy a közigazgatási joghatóság összes hivatalnokait kinevezik, megerősödik a közigazgatási hivatalnoki kar s körében erős hivatalnoki közszellem fejlődik ki, ugyszólván külön hivatalnoki osztályérdek keletkezik, melynek eredménye, hogy magánosok és hivatalnokok közti összeütközésekben nem mindig képesek elfogulatlanul itélni.

Az állami tevékenység nehézkes hivatalnoki testületek kezében lévén, melyeknél hiányzott a reformra való kezdeményezés, Németország nem volt képes már a XIX. században a folyton fejlődő társadalom követelményeit kielégíteni.

Jelentékeny újításokra volt tehát szükség, melyeket azonban csak a régi nehézkes hivatalnoki testületek feloszlatásával és a mozgékony miniszteri rendszerrel lehetett keresztül vinni. Ez azonban csak úgy válhatott be Németországban, ha az új közigazgatási rendszer az újonnan keletkezett gazdasági társadalom továbbfejlesztésével párhuzamosan történik s mindkettő újra egyesítettetik az alkotmány által. Csak úgy lehetett megteremteni és kifejteni a nemzetben a jogi öntudatot és beleoltani az egyesbe és társadalomba a közérdekből szükséges önkorlátozás és önuralom eszméit.

Sehol sincsen erre oly nagy szükség, mint éppen a parlamentáris kormányrendszerben, melynek igazgatása pártigazgatás és iránya az alkotmányos miniszterek változásával együtt változik. Ez alkotmányos pártigazgatás az egymás alá rendelt hivatalnokok láncolatát teszi szükségessé és teremti meg, a kiktől nem kívánnak kevesebbet, mint hogy egy párt rendelkezésére állván, egyuttal óvják meg a pártokon felül álló hatóság tisztességes látszatát. Ime az ellentét az állam életében, mely csak úgy egyenlíthető ki, ha a társadalom maga részt vesz az állami ügyek intézésében a tiszteletbeli tisztségek rendszere által. Ily módon a társadalmi hatalommal és önállósággal bíró tiszteletbeli elem a hivatásszerű hivatalnokságnak felfelé ellensúlyul szolgál és mérsékelni fogja a pártigazgatást; lefelé pedig a tisztviselői kötelesség és az államtól nyert tiszti megbízás meg fogja óvni a hatóság állását és tekintélyét a helyi felekkel szemben.

Ez alakulás elő fogja mozdítani a közigazgatásban az egyenlő mértéknek pártatlan megtartását, de egyuttal beviszi a társadalomba a közjog és ezzel egyidejűleg az állam iránti érzéket. Ekkor aztán nem lesz egy sorba állítva a közjog a magánjoggal és tudatára fognak ébredni az állampolgárok annak, hogy az állam az ő hatalmának gyakorlásában a részrehajlatlan, egyenlő mérték alkalmazását saját magáért kívánja. Kívánja pedig a törvények pártatlan foganatosítását azért, mert az állandó legfőbb hatalom természetében fekszik, hogy csak jogot alkalmazzon. A legfőbb földi hatalom mindenkor igazságot akar szolgáltatni. S éppen mert tudatával bír annak, hogy közegei tévedhetnek, — azért létesíti a jogi ellenőrzést, hogy a törvények helyes és részrehajlatlan értelmezését, saját maga ellenőrizze

az összesség szempontjából. Az államhatalom lényegében fekszik, hogy ugyanazon alakulat, mely az államra nézve törvényeinek egyenletes, biztos foganatosítására szolgál, az egyesnek is hathatós biztosítékot nyújt a hivatalnoki hatalomnak önkényes vagy részrehajló kezelése ellen. Ime a jogvédelem kétoldalúsága, mely úgy az összességnek, mint az egyesnek megadja azt, a mi megilleti. Ez a jogvédelem végső fokon nem lehet a pártminiszter kezében, a ki ily módon nemcsak a végrehajtást szabályozó rendeleteket állapítaná meg, de egyuttal a törvény és rendeletnek vitás értelmét is magyarázná. A míg tehát alsóbb fokon az önkormányzati elemek bevonásával kell az egyensúlyt helyreállítani, addig legfelsőbb fokon állandó, testületileg szervezett, a materiális igazgatástól független és kontradiktórius eljárás szerint ítélkező közigazgatási bíróságot kell felállítani. Ezen az uton aztán visszatér a jogvédelem a közjog terén és minden pontot megvéd, a mely még jogi oltalom hiányában szenved.

Gneist felfogása szerint tehát a közigazgatási bíráskodás ezélja az „összes igazgatás objektív jogrendjeinek sérthetlenségét biztosítani“,¹ a közigazgatási hatóságok testületi alakban s bírói függetlenség mellett való szervezésével és kontradiktórius eljárással.

Ily módon lehetséges lesz az alkotmányos állam közigazgatásában nemcsak a törvényszerűséget, hanem az igazságos mérték alkalmazását is biztosítani.²

Ha már most a tüzetesen kifejtett két ellentétes nézetet vizsgálódás tárgyává tesszük és pedig első sorban a magánjogi felfogást, úgy ki kell jelentenünk, hogy Bähr az ő rendszeresség és következetesség szempontjából remek művében, kiindulási pontjához mindvégig hű maradt, mert a közjog fogalmát tényleg a magánjog fogalma alapján fejtette meg. Amde a mi kiváló elismerésre számíthat egy a magánjog kérdéseivel foglalkozó irónál, téves és veszélyes eredményekre vezethet államjogi kérdések megoldásánál. Így van ez az említett nézettel is, melynek alaptévedése éppen abban van, hogy az államot kivetkőzteti lényegéből és szövetkezetté fokozza le. Ez a felfogás sokban hasonlít a természetjogi iskolához. Az állam itt is pusztá jog-

¹ Dr. Kmetty Károly : A porosz közigazgatás. reformról cz. ért. 87. l.

² Verhandlungen des XII. deutschen Juristentages III. köt. 225. és köv. l.

intézmény, a legnagyobb jogkört magában foglaló szervezet, mely a kisebb jogköröket szükségkép (család, község stb.) uralma alatt tartja. Bähr szerint is állam és egyén között nincsen más összekötő kapocs, mint az „egyesek érdekei egy részének felszivódása útján keletkezett közös érdek“ és az egyéni akarat.

Ily körülmények között bárha tiltakozik is az ellen, mint-hogyha a Rousseau-féle elméletet akarná halottaiból feltámasztani, mégis azáltal nagyon is közel jut hozzá, hogy az államot közjogilag konstruált szövetkezetnek minősíti s ezáltal benne az egyéni akaratot teszi alaptényezővé. Ennek következménye, hogy előtte az állam a több, a sok embernek, illetve az ők közösnek felismert összérékének közvetítő képviselője. Ilyen felfogás mellett azonban egyfelől megsemmisíti az államnak mint szerves egésznek, mint személyiségnek eszméjét és lehetetlenné teszi az állam világtörténeti hivatásának teljesítését: a társadalom feletti uralkodását, másfelől pedig teljesen figyelmen kívül hagyja az állam és az egyes között fennálló etikai kapcsolatot. — De hát ez a magánjogi felfogásnak logikus eredménye.

Bähr ezen felfogása mellett az államban csak egymás fölött és alatt álló jogkörök lesznek csupán és csak ezen kisebb-nagyobb jogkörök részesei az egyesek, kiknek gondolata, érzése csak annyira terjed, amennyire őt érdekei e jogkörök valamelyikéhez kötik. Már pedig ekkor aztán az állam csakugyan minden belső kapocs nélküli, egymás mellé helyezett egyénekből alakult embersokaság, egy embertömeg, mely kizárólag érdekei szerint tagozódik. Minden érdeknek pedig alapja az önzés, az egyéni érdeknek tehát az egyes ember önzése, vagyis az a vágy és ösztönszerű törekvés, hogy saját javát, egyéni szükségleteinek kielégítését, minél jobban és minél könnyebben eszközölhesse. Kétségtelen, hogy e vágy és törekvés nemcsak az egyéniség fejlődésének alapoka, nemcsak a társadalmi élet fejlődésének mozgató ereje, de az állam szempontjából is kiváló horderővel bír, mert hiszen erős egyéniségekben az állam élete is fokozottabb mértékben és tökéletesebben fejlődhetik. Ámde el kell ismernünk, hogy az egyéni önzésnek ez érzése könnyen és a legtöbb esetben uralkodóvá lesz az egyes fölött s útját állja annak, hogy az egyes egy oly nagyobb egész szerves alkatrészének tekintse magát, melynek érdekében önzéséről lemondani s a közösnek elismert célokért, magáért az összességért

áldozatokat hozni kötelességének tekintse. Ekkor aztán az egyén a legmagasabb közülethez, az államhoz való tartozását kényszerűségnek, szükséges rossznak fogja tekinteni, a melytől őt egyéni hajlamai, szükségleteinek korlátlan érvényesítésére irányuló törekvései mindinkább eltávolítják és elidegenítik. Ez a folyamat pedig, a mennyire veszélyezteti az államélet egészséges és erőteljes alakulását, ép annyira káros az egyes állampolgárra nézve, kinél megakadályozza az állami öntudat kifejlődését és a helyett, hogy az állami élet magasabb légkörébe emelné, s az állam és egyes közti viszonyt bensőségteljesebbé tenné, ellenkezőleg éppen ellenséges viszonyba hozza vele. Szükségkép ilyen viszonyra vezet az állam és egyes között, minden olyan felfogás, mely e kettő között, csak külső, mehanikus kapcsolatot keres.

Ez pedig veszedelmes következményeket von maga után, mert azt eredményezi, hogy az egyes az állam iránti kötelességeit tehernek, zaklatásnak veszi, melytől minden módon menekülni törekszik, s teljesen figyelmen kívül hagyva az államhozi viszonyának erkölcsi jellegét, a maga részére magánjogai mintájára a közjog terén is „szerzett“ jogokat követel s ezek védelmére biztosítékot magával az *állammal szemben*. Bármennyire helyeseljük is tehát a szerződési elméletnek azon törekvését, hogy az emberi ész és akarat is tényezője legyen az államalkotásnak, mégis ezt csak az egyéni szabadság végső bölcsészeti alapjának tekintjük, de a maga merevségében és összes következményeivel való alkalmazását a modern államra nézve éppen a fent röviden körvonalozott indokokból helytelennek tartjuk. Az egyénnek az állammal való ilyen szembeállítása s az egyén eszméjének tulnyomó befolyása létre fog ugyan hozni egy erős társadalmat, melynek azonban állandó törekvése lesz saját uralmát az állam uralmának rovására kiterjeszteni. Az ilyen társadalom és annak alkatelemei ugyanis, az államban csupán fölöttük álló puszta jogintézményt fognak látni, mely közeledni fog ugyan a Kant-féle jogmegvalósító társaság fogalmához, de nem lesz azzá, a mivé tenni pedig maga Bähr is óhajtja: az egyes egyént az emberiséggel összekötő kapocsná.

Ezt a hivatást azonban igen is képes lesz megvalósítani a Gneist felfogása szerinti állam, mely az egyént és társadalmat az állammal a legszorosabb kapcsolatba hozza, s a közöttük levő erkölcsi kapocs által nemcsak belső tartalmat ad az állam

és egyén viszonyának, de az egyes embert államias érzésre s gondolkozásra neveli és ezáltal az államot az ember erkölcsi természetére alapítja.

Foglalkoznunk kell Bährnek azon állításával is, hogy a jog konkrét megvalósulásának egyedüli eszköze a birói ítélet. A mennyire helyes és megtámadhatatlan azon állítása, hogy az állam a jogban saját eszméjének lényegét valósítja meg, éppen annyira tarthatlan és egyoldalú előbbeni állítása. Mert hiszen hogyan lehetséges az, hogy a jog az államnak saját eszméje, fogalmától elválaszthatlan, és mégis konkrét megvalósulásának csupán ezen egyetlen alakja van: a birói ítélet? Hát az állami élet minden többi nyilvánulását, mely nem a birói ítélet alakjában történik, vajjon nem-e szintén a jog szabályozza? Nem-e éppen az a modern államnak egyik leginkább hangsúlyozott és kiemelt sajátossága és törekvése, hogy minden külső cselekvést, minden viszonyt jogailag szabályozzon?! S nem-e éppen erre törekszik az állam akkor, a midőn azon a téren is, — közigazgatásában, — a melyben felségjogát gyakorolja az állami egész szempontjából, — egész cselekvését jogszabályok uralmának veti alá?

Igen! Helyes és czélszerű s magának az államnak lényege követeli, hogy életének minden ágát szabályozza a jog és minden cselekvésében a jog eszméje megnyilatkozzék.

De nemcsak kizárólag a jogé, mert ez egymagában nem lesz képes az államegész lényét kifejezésre juttatni.

Tény, hogy az ember ma sokkal inkább mint valaha, a külső viszonyok tekintetében rá van utalva államban élni, mert csak ebben tudja feltalálni anyagi fentartásának eszközeit. De az is bizonyos, hogy szellemi előrehaladásának összes előfeltételeit s az emberben rejlő erkölcsi ösztönök és tulajdonságok fokozottabb, tökéletesebb kifejtésének lehetőségét is csak az államban találhatja föl. Mindkét téren állam és egyes ember kölcsönösen egymásra vannak utalva, mert viszont az állam is, csak az őt alkotó személyek gondolatában és cselekvésében elégítheti ki a maga személyes életét, s tőlük nyerheti anyagi létezésének eszközeit. Az államban lesz tehát a természet embere állami lény. Állami lény abban az értelemben, hogy áthatja őt egy nagyobb egészhez, az államhoz való tartozásnak gondolata, tudattá erősödik nála az állam iránti köteleességérzet és az önfeláldozás szükségessége.

Igy lesz az egyes ember az állam személyes életének részévé, az állam élete pedig belsőleg is tartalmassá, a mint mondani szokás; az állam élete ethikai tartalmat nyer. E nélkül az állam életében nem lesz meg a közvetlenség. Csak kisebb-nagyobb jogilag elhatárolt életkörök lesznek, melyek azonban az állam erkölcsi lényéhez nem állanak vonatkozásban. Éppen azért szükség van egy erőre, mely nem csupán kifelé hat, de visszafelé magára az erő alanyára is tud hatást gyakorolni. Ez az erkölcsi erő, mely mindig az egyetemesnek, az egésznek, az állami életben az államnak gondolatából indul ki s a melyre legnagyobb szükség az állami életben van, a hol általa az állami akarat mozzanatai lelki egységgé, személyiséggé lesznek.

Ma már az államélet jelenségeit egyoldaluan magyarázni, az állam czeljét kizárólag, akár a jogban, — miként Kant, vagy Fichte szerint a *salus publicában*, avagy Hegel felfogásához képest az erkölcsi törvény uralmában keresni, túlhaladott álláspont.

A jelenkori állam ezek egyikének megvalósítását sem tekintik kizárólagos hivatásának, hanem a jog és erkölcs eszméi alapján és a *salus publica* irányítása mellett törekszik megvalósítani mindazon előfeltételeket, melyek egyfelől az államot alkotó nemzet, másfelől pedig az egyes állampolgárok szellemi és anyagi életének egészséges fejlődését biztosítani hivatva vannak.

Egy azonban bizonyos, és ez az, hogy az állam csak úgy lehet a külső rend fentartója és irányítója, ha egyszersmind belső irányozó is.¹

Az állami hivatásnak tehát jogi és erkölcsi oldala egyaránt van. A minthogy e hivatás teljesítésére szolgáló cselekvés egyik alakjának, a birói ítéletnek is vannak ugy jogi, mint erkölcsi elemei. De azt állítani, hogy az „absztrakt jogban“, a törvényben rejlő gondolatot csak a birói ítélet alkalmazza, s hogy az állam igazgatása nem a jog, hanem csak a czélszerűség szempontjából cselekszik, ez a való élet teljes figyelmen kívül hagyásáról tanuskodik.

¹ Concha : Politika. I. kötet 60.

Magán- és közviszony. Magán- és közjog. Alanyi közjog.

A tudomány mai felfogása szerint, az állam nem csupán egyetlen irány és cél megvalósítására törekszik, hanem irányítja a nemzet egész életét s az emberi élet mindazon összes köreire kiterjeszti a maga működését, a melyek a „közre“ kiható jelentőséggel bírnak. Az ujkori állam tehát az összes emberi életkörök összhangzó irányzásával a jót egyetemesen valósítja meg. És ebben van az állam czélegyetemessége.¹

Hivatásának megvalósításában, midőn a jogot létesíti és fentartja, az ember külső szabadságát védi; de egyuttal, amikor jogi tilalmai által védi avagy pozitív eszközök segítségével támogatja az államban létező összes intézményeket, ez által a legmagasabb erkölcsi czélok megvalósítását teszi lehetővé.

Az ember külső szabadságát tehát a jog védi. A további fejtegetések szempontjából kiváló fontossággal bír annak megállapítása, hogy mi a jog fogalma és mi annak tartalma.

Midőn e kérdésre válaszolni akarunk, *Hegel* fogalom meghatározásáig megyünk vissza. Az ő felfogása szerint a jognak tartalma akarat és pedig mint általános akarat vagyis mint az államnak akarata: objektív jog.

Windscheid ezen alapon tovább haladva, a jogot mint egyéni akaratot vagyis az egyes részére a jogrend által adott akarat-szabadságot szubjektív, az az alanyi jognak mondja.² Amint ő kifejezi magát, a jogrend vagyis a tárgyi jog egy konkrét tényálladék alapján szabályt alkot bizonyos meghatározott magatartásra nézve s e szabályt, illetve a benne foglalt parancsot vagy

¹ Dr. Balogh Arthur: Politikai jegyzetek 12. §.

² Recht im subjektiven Sinne ist eine von der Rechtsordnung verliehene Willensmacht oder Willensherrschaft.

tilalmat annak szabad rendelkezésére bocsátja, akinek érdekében az kiadatott. Azt azután teljesen az illetőre bizza az objektív jog, hogy vajjon érvényesíti-e vagy nem az ő javára szolgáló ezen szabályt és különösen egészen az illető egyéni tetszésétől teszi függővé azt, hogy akarja-e a jogrend által részére adott ezen eszközt a vele szemben fellépők irányában felhasználni. E szerint tehát az illető egyén akarata döntő arra nézve, hogy a jogrend által kibocsátott szabálynak érvény szereztessék. A jogrend ugyanis az általa kibocsátott szabályt az illető kedvezményezett szabályává tette és a szabály által adott jog az illetőnek szubjektív vagyis alanyi jogává lett.

Windscheid, a szubjektív jognak a magánjog szempontjából adott ezen meghatározását az ellene felhozott érvek daczára is fentartotta.

Ellenfelei közül különösen *Ihering*¹ támadja őt meg azért, hogy az alanyi jog lényegét az egyéni akaratba helyezte s ez által a szubjektív jog és akarat fogalmát azonosította. Már pedig szerinte a szubjektív jog lényege nem az egyéni akaratban van, mert az csak az általános akaratnak egy része, melynek a szubjektív jog utján az a célja, hogy az egyén részére valamelyes hasznot, előnyt biztosítson, szóval, hogy az egyénnek valamely érdekét kielégítse. Éppen azért tehát a szubjektív jog csupán eszköze az akaratnak, vagyis az akaratnak a szubjektív jog csupán előfeltétele. A jognak tartalma pedig az *érdek* vagyis az alanyi jognak tartalma valamely jogilag (kereset által) védett érdek. A lényeg tehát a jog fogalmában az érdek, melyhez külső, formális elemként csatlakozik a jogi védelem.

Dernburg,² az alanyi jogot mint az egyén részére a jogrend által a javakra vonatkozólag biztosított részesedést határozza meg, melynek lényege „das rechtliche Haben“, értvén ezalatt mindazt, amivel az egyén a jog alapján bír.

Tohn érvelései nyomán *Windscheid* oda módosítja nézetét, hogy az alanyi jogban levő akarat nem a jogosított egyesnek akarata, hanem a jogrendnek akarata, mert még akkor is, hogyha a jogrend az általa kibocsátott szabály tartalmát egy egyén akaratából merítette, még akkor is csak a jogrend parancsol,

¹ Geist des römischen Rechts III - 317.

² Lehrb. d. Pandektenrechts 38 §.

de sohasem maga az egyén. Annyi azonban bizonyos, hogy a jogosított érdekében kiadott ezen szabály tekintetében döntővé — éppen a jogrend által — az egyéni akarat tételét, mert hiszen tisztán az egyén akaratától függ, hogy az ő alanyi jogával szembeállók irányában minő magatartást kövesen.¹

A *Hegel* — *Windscheid*, *Thering* — *Dernburg*-féle meghatározások egyike sem elégitette ki a jogászvilágot s a vita tovább folyt.

*Zittelmann*² alanyi magánjog alatt egy személynek harmadik személyekkel szemben az objektív jog szabályai által nyújtott azon különleges kedvező helyzetét érti, melynél fogva az illető jogosított személy akaratára van bízva, hogy a jogrendnek ezen jogi állapotra vonatkozó védelmét érvényesítse. Szerinte tehát az alanyi jog lényegét képezi: 1. egyfelől a jogosított személynek valamely megengedő jogszabályra támaszkodó „szabadsága“ (*Dürfen*), vagy egy parancsoló jogszabályra támaszkodó s a jogosított javára egy harmadik személy által nyújtandó szolgáltatás kötelezettsége (*Sollen*), és 2. másfelől az a körülmény, hogy ezen jogállapotnak állami kényszer útján való védelmezése teljesen az egyén tetszésére legyen bízva.

A mint látható, tehát *Zitelmann* az akarat és érdek védelmét össze kapcsolja.

*Thon*³ a szubjektív jog fogalmának elemzésében még meszszebbre megy és elhatárolván e fogalmat a „*Normenschutz*, *Genuss*, *Befugniss*“ fogalmától, azon általános tételre alapítja elméletét, hogy minden jog a jogrend szabályain alapul, így tehát a szubjektív jognak alapját is jogszabályok képezik, melyeknek az egyén részére alanyi jogositványokat adó ereje attól függ, hogy vajjon ezen jogositvány tullepéséhez füződnek-e olyan jogi hatások, a melyek nem maguktól, vagyis nem ipso jure következnek be, hanem érvényesítésük a jogosított, illetve az érdekében védelmezett egyes közbelépésétől van függővé téve.

Thon nézete szerint az egyéni jog érvényesítésének e lehetősége jellemzi a szubjektív jogot. Ilyen alanyi jogok magával az állammal szemben, tehát mint *szubjektív közjogok* is állhatnak

¹ *Thon* azért, hogy a jogvédelem szempontjából az egyén akarata döntő, nem tekinti azt alanyi jognak.

² *Internationales Privatrecht* I. 37. §.

³ *Rechtsnorm und subjektives Recht*.

fenn, a mennyiben az állam, az egyes érdekében vele szemben követendő saját magatartásának szabályait úgy állapítja meg, hogy az egyes azok megtartására biztosan számíthat és hogy azok megsértése az egyén részére közjogi igényt ad. A szubjektív jogban tehát, az objektív jog szabályozása folytán, annak részére, a kinek valamely jogszabály jogot biztosított, ezen szabálynak mások által történő megsértése esetén, a jogszabályban megállapított jogositvány megvalósítása és megvédelmezése érdekében egy igény bocsáttatik rendelkezésre. Ezen igény az objektív jog szabályának életrekelője. Magának ez igénynek lényege a jogrend által nyújtott azon hatalomban áll, melynél fogva az egyes — bizonyos, a jogsegély nyújtására jogositott — állami szervek működését, a megsértett jogszabály védelmére felhívhatja.

Mindezen röviden ismertetett nézetek valamennyien az alanyi jog tartalmának s e fogalom lényeges és jellemző elemeinek meghatározására törekednek.

Annai bizonyos azonban, hogy az akarat momentuma egymagában még nem ad kielégítő feleletet arra, hogy mit tartalmaz az alanyi jog. Már pedig miután minden egyéni akarat valamely meghatározott célra irányul, ennél fogva minden alanyi jognak bizonyos tartalommal kell birnia.

A jogrend, midőn kiemel egy bizonyos egyéni akaratot a többi közül, azt jogilag minősíti, vagyis hozzá jogi hatályokat fűz. De ezáltal még közelebbről nem határozza meg az alanyi jog tartalmát, mivel az egyéni akarat ezen jogi minősítése, minden más jogilag minősített egyéni akaratnál is előfordul. Az egyéni akaratnak ezen jogi minősítése, vagyis a jogrend általi elismertetése adja részére azon képességet, hogy megnyilatkozása által más akaratra befolyást gyakorolhasson, azzal viszonyba léphessen.

Az egyéni akarat minden megnyilatkozásának alapját pedig az egyéni érdek képezi, vagyis mindazon vágyak és törekvések összessége, melyeknek központja és kizárólagos célja az egyes egyén.

Minden egyéni akaratnyilvánítás az emberi lét szellemi és anyagi szükségleteinek kielégítését célozza. E szükségletek kielégítése pedig a szellemi és anyagi javak által történik. Erre irányul minden egyéni akaratnyilvánítás s e szerint az alanyi jogban a jogrend az egyéni akarat célját, végelemzésben az egyénnek azon érdekét részesíti elismerésben és oltalomban.

hogy létfentartásának azon eszközeit megszerezhesse, a melyekre valamely egyéni akaratnyilvánítás irányulhat.

A magánjogban tehát elfogadható ennél fogva azon meghatározás, a mely szerint az alanyi jog a jogrend által azon czélből szentesített akarat szabadság, hogy a jog alanyára nézve lehetővé tétessék a jogrend által védett érdekeinek követése. (Jellinek.)

Kétségtelen, hogy az alanyi jog tartalmával minden államnak számolni kell, midőn az egyéneknek egymáshoz és az egyéneknek a dolgokhoz való viszonyát jogrendje által szabályozza. Nevezetesen meg kell állapítania az egyéni akaratnak azon képességét, hogy megnyilatkozása által mások akaratát megköthesse vagy pozitív vagy negatív magatartásra.

Tehát meg kell állapítania az alanyi jog és alanyi kötelesség fogalmait.

Másfelől pedig módot kell nyújtania arra, hogy az egyes akaratnyilvánítások által alakított viszonyok az objektív jog védelmében részesüljenek s vita esetén a jog és kötelesség egymásra való vonatkozása állami tekintélyvel és kötelező erővel, tehát kikényszeríthetőleg megállapíttassék.

Az állam e feladatának megvalósításában, a törvényhozásban két czélt kell, hogy szem előtt tartson. *Egyik az állami egész czélja.* Ennek lényege: Állami hivatás egyfelől az egyes ember részére a szellemi és anyagi világ minden javait hozzáférhetővé tenni az emberi szükségletek kielégítésére; másrészt minden egyéni akaratot csakis oly mértékben engedni érvényesülni, hogy minden más hasonló akarat is megállhasson, tehát, hogy az emberi szükségletek kielégítésének egyenlő lehetősége fenmaradjon.

Ime az egyéni akarat szabályozása az állami egész szempontjából a magánjog terén.

A másik czél *az egyéni czél*, a melynél fogva arra kell törekednie a törvényhozásnak az egyéni akarat szabályozásánál, hogy az embernek mint öncélú lénynek módjában állhasson összes szellemi és fizikai tulajdonságait szabadon kifejthetni és egyéniségének megfelelő életet élhetni.

Ez a czél tehát az egyének, az embernek a társadalomban való szabad érvényesülése.

Az állam, midőn e két czél szem előtt tartásával törvényt alkot, oly viszonyokat szabályoz, „melyekben két vagy több

egyén vonatkozik egymásra, melyben az azt teremtő, létrehozó, megszüntető tényező az egyes és annak magának célja, törekvése, a melyben az egyéni akarat talál uralmának, érvényesülésének tért.“ Ez a magánviszony, melyet kiválóan jellemez az, hogy az egyén rajta túl nem terjedő célért, kizárólag egyéni céljainak összességéért hozza létre. Ezeket a viszonyokat szabályozza a magánjog. A jog, melylyel itt az egyén bír, valódi alanyi jog, melynek kezdete és végcélja az egyén.

Egyéni az érdekek, melyre a jog vonatkozik. Egyéni a cél, melyért e jog adatik. És tisztán az egyén tetszésétől függ, hogy e jogát mily mértékben érvényesítse; ha úgy tetszik, igénybe sem veszi az állam jogrendje által nyújtott védelmet. Ebben tehát csakugyan korlátlanul érvényesülhet az egyén érdeke és akarata.

Van azonban a viszonyoknak egy másik kategóriája, „melyekben az egyének közti vonatkozás létoka, megszüntetője nem az egyéni akarat, nem az egyéni cél, hanem azon túl fekvő erő, melynek az egyén önkéntes eszköze. Az egyes akaratok nem a másik egyesnek akaratában talál itt korlátra, hanem az ezen túl fekvő erő gondolat és célban, mely az egyeseket összehozta. A mint az ember rideg egyéniségén túl fekvő cél végezt másokkal viszonyba jön, egyéni akaratának uralma megszűnik s kezdődik a cél uralma.

Ez a cél, valamint az általa létrehozott közviszonyok nagyon különbözők lehetnek, egyház, község, tudományos testület, jótékony egylet, család; azonban mindig bizonyos közösséget fejez ki azok között, a kik neki szolgálnak és kifejezi ezen közösség alapokának, a célnak uralmát az egyes akaratok felett“.¹

Ez a közviszony, melynek legteljesebbje az állami viszony.

Az állam által szabályozandó viszonyok másik nagy csoportját az előbbivel szemben e közviszonyok s különösen az állami viszony képezik.

Ebben a viszonyban a dolog természete szerint nem lehet az azt alkotó elemeknek, az államnak és egyesnek egyenlőségéből kiindulni, mint a magánviszonyoknál, mert az állami viszonyt a közösségnek alapoka, az állami lét szükségességének

¹ Concha, i. m. 34. 42. és köv. lapok.

az emberekbe oltott tudata és ezen tudaton alapuló cél, az államezél uralja, a minnek alapja azon tény, hogy minden egyes ember csak akkor lehet valamely államnak polgára, ha aláveti magát az illető állam hatalmának, tehát elismeri, hogy az államhoz alárendeltségi viszonyban áll.

A midőn tehát a törvényhozás az állam és egyén közti vonatkozásokat szabályozza, mindig szem előtt kell tartania az alárendeltségi viszony természetét és a szabályok alkotásánál az államezél uralmát kell irányadónak és döntőnek tekinteni. Csakis így fog az államfenség e viszonyokban is kellően kifejezésre jutni, és fog megnyilatkozni azon tulajdonsága, hogy az államhatalom mint jog, a legfelsőbb földi hatalom, mely az uralmának alávett területen szabadon uralkodik.

Az államezél uralma azonban teljes közvetlenséggel csak az állampolgárok által biztosítható. Ezért kell az államnak, személyes életének minden megnyilatkozására az állampolgároknak szervezkedni. A mikor az állam az ő polgárait állami munkára hívja fel, nemcsak az ember erkölcsi természetének adja meg a legmagasabb érvényesülési tért, de egyuttal az állam énjét teszi élővé. A mi jogot tehát az állam az ő polgárának ad, akár az állam életében való részvételre, akár pedig az egyéni érdekeken túl menő bárminő közcélok érdekében, azt az állami egész, ez utóbbi esetben a társadalmi egész szempontjából is teszi, módot nyujtván az egyesnek egyfelől az állami gondolat, akarat és cselekvésben résztvehetni, másfelől pedig az egyes egyéni létének a fölötte álló célokkal összhangzásban álló fejlesztésére.

A jog, mely ez állami viszonyokat szabályozza, éppen azért, mivel sohasem az egyes ember, sohasem az egyéni akarat, hanem mindenkor a rajta túl levő cél és gondolat vagyis az állami egész szempontja által uraltatik, ezért *közjog*.

Közte és a magánjog között tehát félre nem ismerhető különbség van.

A magánjognak kezdete és végzélja az egyes ember; a közjognak az állam, mely ezáltal saját személyiségének, az egyes ember fölött álló legmagasabb cél és gondolatnak élettörvényeit állapítja meg.

Az már most a kérdés — főleg a közigazgatási bíráskodás szempontjából — hogy vannak-e a közjogban is alanyi jogok? Ha igen, minő tartalommal és sajátossággal bírnak?

Igennel válaszol erre a francziák közjoga, mely az 1791. évi szeptember 13–14-iki törvényekben megállapított emberi jogok alapul vételével három kategóriát állít fel:

1. politikai vagy polgári jogok, melyek az állampolgárnak az államéletben való részesedést biztosítanak;

2. szabadságjogok, melyek az egyének szabad cselekvését minden irányban biztosítják és végül:

3. az állam támogatására való jog. (*Droit au services de l'Etat ou aux benefices de la loi.*)¹

Batbie felsorolása szerint, már az 1789-iki alkotmány a következő egyéni jogokat állapította meg: a polgári egyenlőség, egyéni szabadság, az otthon és a tulajdon sérthetlensége, a tudomány és vallás szabadsága, sajtó-, gyülekezési, egyesülési és kérvényezési szabadság, az igazságszolgáltatás ingyenessége és a jog, hogy mindenki felett csak saját bírója ítéljen.

E felsorolás tartalmazza az emberi jogok kijelentését, de egyuttal a francia jogászok véleménye szerint azon egészséges és helyes gondolatot is kifejezi, hogy előbb kell felállítani az általános szabályokat s azután megállapítani azok alól a kivételeket. Azonban daczára a kivételeknek, — melyek különösen a kormányzat terén, bármily jó általános szabályok mellett sem kerülhetők el, — az 1789-iki „*declaration de droit c'est la loi de la loi*“ vagyis a törvények törvénye marad.

Nem tartotta ellenben szükségesnek az alkotmány az állampolgári köteleességek felsorolását, mert minden embernek csak az képezheti legteljesebb „politikai“ köteleességét, hogy mások jogát tiszteletben tartsa és saját jogait lelkiismeretesen gyakorolja.²

A francia közjog, a legtöbb közjogi író elismerése szerint *Rousseau* szerződési elméletének hatása alatt,³ az ugynevezett

¹ Hauriou: Précis de droit administratif 79. és köv. l.

² *Batbie*: Traité theoretique et pratique de droit public et administratif I—10 és köv.; Paul Janet: Histoire de la science politique. 457. l.

³ Ma már azonban olyan kiváló író, mint G. Jellinek is az ellenkezőt vitatja s azt bizonyítja, hogy a *Declaration de droit* ellenkezik *Rousseau* „*Contrat Social*“-jával mely minden egyéni szabadságjogot éppen az állam természetével ellenkezőnek és összeférhetlennek tekintett. Hiszen — mondja Jellinek, — a „*Contrat Social*“-nak legfőbb tétele az, hogy az egyén az összességgel szemben minden jogáról lemond. Az államba lépett egyén semmi jogot sem tart meg magának, hanem minden jogot az államtól a „*volonté general*“-tól kap, mely korlátlan és abszolút. Jellinek nézete szerint,

szabadságjogokat már az állam előtt létezőknek tekintette, melyeket az egyes vitt magával az államba. E jogai az egyesnek soha el nem évithetők, el nem idegeníthető abszolút jogok, melyek az állam fölött állanak. Világosan kifejezi ezt a gondolatot az 1789-iki alkotmányozó gyűlésnek egyik szónoka *Petion*, a ki a polgárok választói jogának megállapításakor így nyilatkozik: „Tous les individus qui composent l'association, ont le droit inalienable et sacre de concourir à la formation de la loi et si, chacun pouvait faire entendre sa volonté particulière, la reunion de toutes les volontés formerait véritablement la volonté general.“¹

Egészen más irányu fejlődést mutatott az angol jogélet, melyben a jogfejlődés kiindulási pontját s az állam és egyes közti viszony felfogásának alapját nem az állampolgárok alapjogai képezték, hanem az *alattvalók állami kötelességei*.

Az állam iránti kötelességek e rendszere ugyszólván katonai szigorral szervezte az angol társadalmat: megteremtette az egyesekben az állami öntudatot s valódi polgári és politikai szabadságra nevelte őket.

Ez állami kötelességeknek alapelve az volt, hogy minden állampolgár engedelmeskedni tartozik az államhatalomnak. Ezen általános alapelvből vezettetett le az alattvalóknak katonaszkodási, bírói (később esküdti), a békebírói (vagyis rendészeti) tevékenységre, és az adózásra (ugy állami mint községi) vonatkozó kötelessége.

Mindezen általános állampolgári kötelességeknek azonban korrelativumát képezték az állampolgári jogok, melyek a személynek, a tulajdonnak szabadságára és államnak gondoskodó

L a f a y e t t e szemei előtt, a mikor az 1789. július 11-iki nemzetgyűlésen az emberi és alapjogok megállapítását javasolta, a Virginia állam által 1776. évben alkotott Bill vagy Declaration of rights lebegett. Ennek igazolására a két jogfelsorolást táblázatosan egymás mellé is állítja. — A francia irók e miatt nagyon megtámadják Jellinekét, s azt vetik szemére, hogy el akarja vitatni a francia nemzettől az emberi jogok rendszeres megállapításának dicsőségét. Lásd ezekre nézve: E. D o u m e r g u e: Les origines historiques de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Revue du droit Public 1904., továbbá G e o r g J e l l i n e k: Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte. 1904.

¹ Ducrocq: Cours de droit administratif III—7.

tevékenységére igényt adtak az állam minden polgárának, minden „homo libernek“.

Jog és alapjog között azonban, az angol felfogás különbséget nem tesz.

A német közjogi irodalomban ez a kérdés ma is nagy és erős vita tárgya.

Két nézet alakult ki.

Az írók egyik része elfogadja a szubjektív közjogok létezését, a másik része pedig tagadja, hogy a közjogban alanyi jogok léteznének s azt hirdeti, hogy a polgári és politikai jogok csak az objektív jogrendnek szabályai, önmaga által adott korlátai.

*Gerber*¹ volt az első, ki e kérdéssel jogászilag és beható elemzéssel rendszeresen foglalkozott. Ő az állami viszonyt jogilag az uralom fogalma alapján konstruálja s azt a tételt állítja fel, hogy minden állampolgár alá van vetve az állam uralmának s az iránt hűségre és engedelmességre van kötelezve. Mint-hogy azonban az államhatalom csak az állami czélokért állhat fenn és csak ezeket szolgálhatja, ennélfogva önmagában hordja érvényesülhetésének természetes korlátjait, mert bár „die Staatsgewalt ist dynamisch die höchste Gewalt im Volke, aber rechtlich besteht sie nur innerhalb der Sphäre ihrer Zweckbestimmung“, vagy más szavakkal kifejezve: „nur innerhalb des Kreises ihrer rechtlichen Existenz steht der Staatsgewalt die höchste Macht zur Verfügung.“

Minden rendezett államban pontosan meg kell állapítva lenni ama határoknak, melyek között az államhatalomnak mozgania lehet. Ezek megállapítása az állam czéljával a legszorosabb összefüggésben van; ezen czélt azonban csak nagy általánosságban lehet meghatározni s éppen ezért nagyon bizonytalanul lehet az állami életben elhatárolni azt a területet, melyen belül az állami összlet megvalósítására irányuló állami hatalom, és a melyen túl az egyéni szabadság jogosult érvényesülni. Az alkotmányos államnak jellemző vonása az a törekvés, hogy e határvonal ott a hol és a mely életviszonyoknál csak lehet, törvény útján, tehát jogilag megállapíttassék. Legnagyobb fontossággal bír ez különösen azon viszonyok és állapotok tekin-

² Grundzüge über eines Systems d. Deutsch. Staatrechts és Über öffentliche Rechte 10., 11. §.

tetében, melyeknél az államhatalomnak gyámkodó vagy éppen séggel az egyént kényszerítő belenyulása az egyéni jogkörbe, a nép erkölcsi érzületét sértené vagy pedig a szabad fejlődés akadályának tekintetnék.

Az egyeseknek ilyen érdekeiről különösen ott van szó, ahol a korábban fennállott tárgyi jogrend az egyéni szabadságot nagy mértékben korlátozta és ezen érdekei az egyeseknek az államhatalom nyomása alatt sokat szenvedtek. Az ilyen érdekekre nézve, az államhatalom nyomása alól való felszabadulás az állami élet fejlődésének kiváló eredményeként tekintetett, s ez vonta maga után azt, hogy igen sok államban, azon törvényes intézkedéseket, melyeknek hivatása az egyéni szabadságot biztosítani, az alaptörvényekbe vették föl és ezeket az alkotmányjog nagy fontossággal bíró részének tekintették. Bármint nézzük is azonban ezen jogokat, nem helyes a kifejezések alapján azon téves következtetésre jutni, hogy e jogok az egyeseknek alanyi közjogai lennének, mert mindezen jogszabályok kivétel nélkül csupán csak a tárgyi jogrendnek tételei.

Gerbernek ezen nézetét teszik magukévá mindazok az írók, a kik bár eltérő indokolások mellett, de az ő mintájára tagadják az alanyi közjogok létezését.

Laband,¹ a nélkül, hogy e kérdéssel hosszabban foglalkoznék, egyszerűen kijelenti, hogy az ugynevezett polgári jogok (például az állam területén való lakhatási jog, az állami védelemre és gondoskodásra irányuló jog stb.) csak az államhatalomnak önmaga által felállított normái, melyek a hatósági jogokat korlátozzák és az egyén részére bizonyos természetes szabadságot biztosítanak. Amde szubjektív közjogot az állampolgárok részére nem alapítanak. Nem is jogok mert nincsen jogtárgyuk. Ugyancsak nem szubjektív közjogok, a politikai jogok sem, mivel ezek sem az egyéni érdeken alapulnak, hanem csak az alkotmányjognak reflexei. E politikai jogok fölött sem rendelkezik az egyes a maga kénye-kedve szerint; el nem adhatja, másra át nem ruházhatja, át nem örökítheti. Senki sem követelheti például az államtól, hogy elhárítsa utjából mindazon akadályokat, melyek választói jogának szabad gyakorlatában őt gátolják. A munkás, a hivatalnok nincsen

¹ Das Staatsrecht des deutschen Reiches. 1901. I—138.

jogosítva azt követelni jogi kereset útján, hogy őt szavazni elbocsássák. Vagy a ki például szabadságvesztésbüntetésre van ítélve, de politikai jogainak gyakorlatától nincs eltöltve, nem követelheti az államtól, hogy őt politikai jogának gyakorlására kibocsássa.

Egy szóval, politikai és polgári jogoknál az egyéni érdek nem lényeges momentum.

De nem alanyi közjogok az ugynevezett szabadság- vagy alapjogok sem, mint például ipari szabadság, költözködési szabadság, a munkaszabadsága, kereskedelem szabadsága, tanítási szabadság stb. stb.) hanem mindezek csak azon általános jogtételnek következményei, hogy minden szabad, a mit a jog, a törvény nem tilt.

*Haenel*¹ — sem ismeri el a polgári, politikai és alapjogokat szubjektív közjogoknak.

Szerinte ezek a jogok csupán a közigazgatásban tevékenyülő államhatalomnak korlátjai.

*Zorn*² egészen *Laband* nézetéhez csatlakozik.

Bornhak,³ még csak lehetőségét sem ismeri el annak, hogy az egyénnek az állammal szemben szubjektív jogai fennállhassanak, mert kölcsönös jogok csak ott létezhetnek, a hol mindkét fél ugyanazon jogrend uralmának van alávetve. Már pedig az állam mint a jogrendnek forrása a jog felett áll és tisztán tőle függ. hogy mily mértékben veti magát alá önmaga alkotta jogrendjének. Ettől eltekintve már csak azért sem lehetséges az egyénnek szubjektív közjoga az állammal szemben, mert az állam törvényhozása útján e vélt jogokat bármely pillanatban megszüntethetné.

Ugyancsak az állampolgári viszonyból indulva ki *Seydel*,⁴ azon eredményre jut, hogy e viszony az államhatalom uralmának alávetett alattvalói viszony. Az állampolgárság fogalmával összekapcsolni szokott jogokat nem tekinti az egyes által a közjogba az ő állampolgári minőségénél fogva magával hozott patrimoniumnak, hanem csak olyan jogosítványoknak, melyek egyik vagy másik helyen az állampolgársághoz fűződnek, s

¹ Deutsches Staatsrecht I. 335. l.

² L. Verwaltungsarchiv II. k. 1884.

³ Preussisches Staatsrecht I. k. 242.

⁴ Bayerisches Staatsrecht I—568.

melyeknek létezése vagy alakulása a szerint történik, hogy mennyiben látszik szükségesnek és kívánatosnak egy vagy más téren ilyen jogositványok megadása. Sem ezeket, de sőt még az „állítólagos alapjogokat“ sem tekinti szubjektív közjogoknak, hanem csak a közigazgatási cselekvést irányító szabályoknak.

Sarwey,¹ azon nézetben van, hogy az állam maga, bizonyos határvonalat állapított meg akkor, midőn az egyén jog- és szabadságkörét elismerte és törvényben megjelölte azon ténybeli előfeltételeket, a melyek felforgása esetén joga van az államhatalomnak az egyes részére adott szabadságkörbe beavatkozni. Ezen törvényes szabályozás azonban legnagyobb-részt közigazgatási jogi szabályokat foglal magában, mert azt állapítja meg, hogy mily mértékben jogosult az államhatalom a maga cselekvésével belenyulni az egyén részére biztosított szabadságkörbe. Ha pedig az ilyen fajta szabályok nem a közigazgatási cselekvésnek szabnak irányt, akkor tisztán csak a törvényhozásnak adott direktívákat képeznek.

Mayer (Ottó) szerint az alap- vagy szabadságjogok a törvényben adott olyan kikötések és fentartások, melyek a különben és általában szabadon s a saját erejéből cselekvő közigazgatást bizonyos vonatkozásokban az alkotmánytörvényhez kötik. Szerinte az államhatalom cselekvésének általános alapelve az, hogy mindent jogositott tenni. Ez alól azonban a pozitív törvények számos kivételt állapítanak meg és megakadályozzák azt, hogy az államhatalom egy bizonyos határon túlmenve, ez által tulságos mélyen nyuljon bele az alattvalók egyéni jogkörébe.

A szubjektív közjogok kérdésével foglalkozó német jogászok álláspontjának tüzetes ismertetésével s mély alapozás mellett tárgyalja e kérdést *Giese*² az alapjogok szempontjából.

Anglia, Északamerika, Franciaország, Német- és Poroszország, valamint Belgium tételes jogát véve figyelembe, a két ellentétes irányzat főbb képviselőinek nézeteit részletezi s vizsgálja az alapjogok jogi természetét. Így jut el a szubjektív jog meghatározásához, mely alatt érti azon jogállapot (Rechtslage), melyet az által teremt a jogrend, hogy egy meghatározott személy érdeké-

¹ Staatsrecht d. Königreich Württemberg I—173. l. és Allgemeines Verwaltungsrecht I—119.

² Dr. Friedrich Giese: Die Grundrechte. Tübingen, 1905.

ben egy — az illetőnek valamely javát védő és részére valaminek élvezetét biztosító — jogszabályt alkot s egyidejűleg megállapítja az illetőnek kizárólagos jogosultságát arra, hogy ezen jogszabály megsértése esetén a szabályban levő parancsot (Imperativ) „kiváltsa“ és a kötelezettel szemben érvényesítse. Az egyén jogi hatalmának fokozása, de egyuttal a jogszabályoknak életrekelője ez a jogosultság (Anspruch), mely a jogrend által nyújtott azon hatalma az egyesnek, melynél fogva létrehozhatja a jogrend szabályának hatályosulására szükséges azon előfeltételeket, miknek folytán bizonyos meghatározott állami szervek jogsegélyt nyújtani kötelesek. Tüzetesen foglalkozik ezután az alapjogok jogi természetével, s első sorban is azt vizsgálja, hogy az állam vagy az egyén érdekében állapítottak-e meg az alapjogok?

E kérdésre nézve úgy vélekedik, hogy itt az állami és egyéni érdeket egymástól élesen elhatárolni nem lehet, és kizárólag egyik vagy másikról csak annak kifejezése céljából lehet beszélni, hogy minő az az érdek, melynek védelmére valamely jogszabály elsődlegesen, közvetlenül irányul. Az alapjogoknál ez az érdek kétségtelenül az egyéné, mert hiszen e jogokban védett javak és előnyök kiválóan az egyénekéi; ennél fogva tehát ebből a szempontból az alapjogok alanyi közjognak tekinthetők.

Az alanyi közjog fennebb adott fogalma megköveteli azonban azt is, hogy a jogrend az alanyi jog fölött szabályt alkosson és azt a jogozottnak szabad rendelkezésére bocsássa. Ebből *Giese* azt következteti, hogy tehát minden alanyi jognál és így az alanyi közjognál is, kizárólag az egyénnek kell és lehet a jogszabály fölött rendelkeznie. És éppen ez a leglényegesebbnek tartott kriterium (das innerste Wesen und der wahre Kern) hiányzik az alapjogoknál, melyek ha megsértetnek, az állam nem várja az egyén fellépését, hanem saját kezdeményezéséből beavatkozik és igyekszik a jogsérelmet megszüntetni és eltávolítani. Ha a személyiség, a lakás, levéltitok, tulajdonjog szabadságát és szentségét a hatóságok megsértik, csak nem fogja az állam az egyén fellépésétől függővé tenni e szabadságok védelmét. Már pedig, ily körülmények között kétségtelen az, hogy az alapjogok nemcsak az egyén fellépése nélkül, de sőt akarata ellenére is meg fognak védeni az állam által; akkor pedig, az alapjogok alanyi közjogok nem lehetnek.

De nem tekinti az alapjogokat már csak azért sem egyéni közjognak, mivel a jogozott egyénnek nincsen hatalma, joga védelmének önállóan való keresztülvitelére és a jogszabálynak a kötelezettel szemben való érvényesítésére.

E kettőnek lehetőségét nem csupán maguknak az alkotmányoknak, csakis általánosságban mozgó, rövid s inkább elvi jelentőségű tételei, de a védelemre hivatott, megfelelő hatósági tényezők hiánya is nemcsak megnehezítették, de ugyyszólván lehetetlenné is tették.

Nem valami sokat segített e helyzeten a közigazgatási biráskodás létesítése sem, mert ennek útján is csak az alapjogok egyik és pedig kisebb része jutott védelemhez.

Mindezek alapján *Giese* alapjogok alatt az illető állam belviszonyaihoz képest kisebb vagy nagyobb számú, de nem zárt (vagyis a felsorolás tekintetében még ki nem merített) azon közjogi szabályokat érti, melyeket az állam, a hatalmának alávetett egyének számára, az ő közigazgatása által érintetlenül hagyandó szabadságszféra elismerése jelölül nyújt, azok által önmagát korlátozza, s e korlátok tiszteletben tartását nemcsak megköveteli minden közigazgatási hatóságától, de ezt szükség esetén kényszer útján is keresztül viszi.

A felsorolt irókkal ellentétben, *Gierkével* az élükön számos kiváló közjogász azt vitatja, hogy az állam jogrendje által az egyes részére a polgári (alap vagy szabadság) és politikai jogok nevéen adott jogositványok az egyének szubjektív közjogát képezik.

Gierke különösen az ugynevezett alapjogokról szólva úgy vélekedik, hogy valamint minden szubjektív jog, úgy ezek is formailag alá vannak vetve az állam szuverén rendelkezésének. Mindaddig azonban a míg fennállanak, az állam ezeket az ő akaratszférája jogi korlátjainak ismeri el.

Kétségen kívül áll, hogy az egyéni szabadság biztosítékait az állami jogrend nyújtja. De a meddig ez a jogrend fennáll, addig fennállanak ezen valódi közjogi tartalommal bíró alanyi jogok is. Objektív szempontból nézve, ezek az állam cselekvési körét az egyes egyén cselekvési körétől elhatároló szabályok gyanánt jelentkeznek. Szubjektív szempontból tekintve ebből aztán az következik, hogy e szabályokból az egyesre nézve jog, az államra nézve ama kötelesség hárul, hogy az egyéni jogkört elhatároló ezen korlátokon túl ne lépjen. Az egyén részére

ezen szempontból származó jog tartalma az, hogy vele szemben az állam e korlátokat mindenkor tiszteletben tartja. Az alapjogok azt jelentik *Gierke* szerint, hogy minden állampolgár az alkotmányban gyökerező joggal bír arra nézve, hogy a saját állama, melyben él, bizonyos vonatkozásokban vele mint szabad emberrel bánják. Éppen azért ez alapjogok ama mélységes nagy gondolatnak a pozitív jog útján való konkrét kifejezései, hogy az egyénnek polgárrá való minősítettése nem szivja fel teljesen a benne levő embert.

Az állam tehát csak egy részét abszorbeálja az ember személyiségének, de még ezen legmagosabb közület is fentart az egyén számára egy a szouverain állam által is sérthetetlennek minősített egyéni szabadságot. Az a körülmény, hogy ezen alapjogok negatív tartalommal bírnak, nem áll útjában annak, hogy ezek valódi jogok lehessenek.

Stengel e kérdéssel nemcsak „Német közigazgatási jogában“ foglalkozik, de különösen a szubjektív közjogok kérdésének a közigazgatási bíraskodással való kapcsolatosságát, egy önálló terjedelmes tanulmányban behatóan tárgyalja.

Fejtegetéseinél abból indul ki, hogy az objektív jog szabályai minden jogalanynak, (akár fizikai, akár jogi személy legyen) más jogalanyoknak vele szemben való magatartására nézve bizonyos jogigényt adnak, melynek alapján az egyén feljogosítatik vagy minden jogalanytól vagy csak egy bizonyos jogalanytól, egyfelől az ő szabadságkörének tiszteletben tartását, — tehát abba való minden jogtalan beavatkozástól való tartózkodást, — vagy másfelől bizonyos szolgáltatás teljesítését követelni.

Ezen jogigényt nevezi szubjektív jognak, melynek fogalmát úgy határozza meg, hogy az egyes jogalany részére a jogrend által bizonyos irányu szabad mozgásra és egyéni akaratának más jogalanyokkal szemben való érvényesítésére adott szabadság.

Az egyes ezen szabadságának korrelatív fogalma az illető terhén fennálló azon kötelesség, hogy más jogalanyok hasonló jogosultságát elismerje, s a tőle kívánt pozitív vagy negatív szolgáltatást teljesítse.

Stengel szerint a szubjektív jog fogalmi meghatározásához ez a cselekvési szabadság teljesen elegendő. Ha pedig az alanyi jog tartalma lényegileg nem egyéb, mint egy jogalany

akaratnyilvánításának valamely idegen akarat lekötését maga után vonó jogosultsága, úgy természetesen az alanyi jog tárgya soha sem valamely dolog, hanem csak a jogozottal szembenálló jogalanynak vagyis a kötelezettnek akarata lehet.

Alanyi magán és alanyi közjog között a magán- és közjog fogalmai alapján különböztet.

A magánjog egyeseknek egymáshoz való viszonyát szabályozza és pedig tekintet nélkül arra, hogy az illetők ugyanazon vagy más állam kötelékébe tartoznak.

A közjog ellenben az egyesnek az államhoz való viszonyát vagy az állam által elismert, s közérdekeket és közcélakat szolgáló közületeihez való vonatkozásait szabályozza.

Éppen azért szubjektív közjogról és köteleességről csak akkor lehet beszélni, mikor ezek az egyénnek vagy közvetlenül magával az állammal vagy pedig az állam valamely közjogi testületéhez való viszonyából származnak.

Ugy a politikai, mint a polgári (alapjogokat is) szubjektív közjognak tekinti.

Minden más jog — alanyaira való tekintet nélkül — magánjog.

Meyer (Georg) szintén elismeri az alanyi közjogok létezését.

Kiindulási pontul az állam és egyesek közt fennálló alárendeltségi viszonyt veszi, a minél fogva az egyesek elsősorban is az állam uralmának tárgyai és ahhoz kötelességek által vannak kapcsolva. E mellett azonban az állam az ő uralmának alávetett személyekre nézve jogok forrása, minélfogva az alattvalók az államon belül jogképes alanyok állásával bírnak.

Az egyénnek ebből származó közjogait előbb három csoportba (szabadság, polgári és politikai jogok) későbbi művében pedig csak kettőre osztja; nevezetesen 1. politikai jogokra, melyek az egyeseknek az állam uralmában való részvételre jogot biztosítanak, és 2. polgári jogokra, melyek az egyesnek az államhoz való egyéb viszonyaira vonatkoznak. A polgári jogok közé sorolja az állam területén való lakhatásra, az állami védelemre és az állam által tiszteletben tartandó egyéni szabadságra vonatkozó jogokat.

Mindezen jogok az egyesnek közérdekből adatnak s arról biztosítják, hogy az állam ezen szabadságkörbe beavatkozni nem fog. Éppen azért, mivel ily módon az egyesnek arra

lesz igénye, hogy az objektív jog által biztosított szabadságkörének még az állam által leendő tiszteletben tartását is követelhesse, ez a jog az egyén szabadságának s ezt biztosító jogkörének lényeges részévé válik, szubjektív közjogává lesz, melyet az állam cselekvésének, a közigazgatásnak is tisztelnie és érintetlenül hagynia kell.

E cél biztosítása végett szóbanforgó jogokat az állam közigazgatási bírászkodása útján jogi védelemben részesíti.

Az államhatalmat a legmagasabb földi hatalomnak tekinti *Schultze*¹, a mely hatalom azonban nem abszolút, nem korlátlan és a melynek az állami célok által megszabott jogkörét átlépnie sem nem szabad, sem nem lehet, egyszerűen azért, mert ezáltal az anyagi igazságot sértené meg.

A modern állami fejlődésnek általában az volt törekvése, hogy az államhatalom és egyéni szabadság között fennálló erkölcsi és természetes korlát a pozitív jog útján rendeztessék, és hogy ezen korlátok az egyéni szabadság érdekében jogilag megállapíttassanak.

Ez a törekvés hozta létre a porosz „ugynevezett“ alapjogokat is, melyeknek lényege abban áll, hogy az állam az egyes állampolgár egyéni jogkörének tiszteletben tartására és annak bizonyos irányokban való érintetlen hagyására kötelezte magát. Nyilvánvalóan ezen jogi korlátozások objektív jogszabályok jellegével bírnak az állampolgárra nézve. Minthogy azonban belőlük az egyes részére azon jogosultság származik, hogy az államnak — saját maga által — az egyén részére biztosított szabadságkörbe való beavatkozását visszautasíthassák, ennél fogva azok az egyén szubjektív közjogainak tekinthetők.

Az alanyi közjogok kérdésével egy nagyobb tanulmány keretében és nagy alapossággal foglalkozik *Jellinek*.²

Nézete szerint is minden alanyi közjog az objektív jogrenden alapszik, mert hiszen az objektív jog ismeri el és nyújtja ezek részére a jogi védelmet.

„Das durch Anerkennung menschlicher Willensmacht geschützte Gut oder Interesse ist subjektives öffentliches Recht“.

¹ *Schultze*: Das preussische Staatsrecht 112. l. és Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 145. l.

² System d. subj. öffentl. Rechte és Das Recht d. modernen Staates.

Ebben két elem foglaltatik.

Egyik a materiális elem: tárgyi értelemben vett érték (Gut) vagy alanyi értelemben vett érdek; és egy formális elem: nevezetesen a jogrend által elismert és védett emberi akarat.

Alanyi magán- és közjogot:

1. alakilag az különbözteti meg, hogy az a bizonyos igény (Gut) már előre létezik és gyakorolható, míg az alanyi közjognál nincsen meg előzetesen, hanem az államnak kell azt megalkotni, hogy vele élni lehessen;

2. anyagilag pedig abban különbözik a szubjektív magánjog és közjog, hogy a szubjektív közjog nem egyéni, hanem közérdekből ismertetik el, vagyis az alanyi közjogban az állam az egyénnek az összességhez való tartozásból folyó érdekét ismeri el és honorálja. A szubjektív magánjog tehát olyan jogilag védett egyéni érdek, melynek megvalósítására akaratszabadság (Wollendürfen) adatik; a szubjektív közjog pedig olyan érdeket foglal magában, mely az akarat érvényesítésének lehetősége által részesül védelemben.

Az alanyi közjogot is a tárgyi jog realizálja. Innen származik az a látszat, mint hogyha a szubjektív közjog alapján nem volna egyéb a tárgyi jog reflexénél (Laband), s az objektív jogszabályok csak segítségére jönnek az egyes érdekeinek akkor, midőn az ő jogkörét szélesbitik és érdekeit szolgálják.

Ámde *Jellinek* szerint alanyi közjog és reflex közjog között nagy különbség van.

Alaki szempontból az a különbség, hogy az alanyi közjog az által keletkezik, hogy az állam valamely közte és az egyes között fennálló viszonyra vonatkozó individualizált jogvédelmi igényt elismer; az utóbbi pedig ott jön létre, a hol akár a dolog természeténél fogva, akár pedig a jogvédelem megtagadása folytán ki van zárva az egyéni jogigény.

De különbség van a kettő között anyagilag is, mert az alanyi közjog mindenkor a jogrend által akár kifejezetten, akár hallgatólag elismert egyéni érdeket alapít meg; ez az eset pedig a reflex jogoknál nem áll be. Éppen azért alanyi közjogról ott lehet beszélni, a hol az egyén bir ama jogképességgel, hogy közjogi szabályokat a maga érdekében érvényesíthessen, mozgásba hozhasson.

Az elmondottaknál fogva — és minden esetre szögös ellen-

tétben a szubjektív magánjoggal — az alanyi közjog a jogozott személytől a személyiség kisebbitése nélkül el nem választható.¹

Ellenben minden magánjogot el lehet választani a jogozottól a nélkül, hogy ez az ő személyiségét a legkisebb mértékben is érintené.

Az egyesnek közjogi minősítése az ember személyiségétől elválaszthatatlan és maga ez a személyiség *juris publici*. Csak mint az államnak tagja személyiség az ember és alanya a jogoknak.

Minden lény személyiséggé, jogalannyá elsősorban azáltal válik, hogy az állam jogvédelmének érvényesen való felhívására való képessége elismerést nyer. Ezáltal adja az állam az embernek a személyiséget. A rabszolga is el volt ismerve embernek, de személylyé csak az állam által adott egyéni szabadsága útján lett.

A személyiség tehát nem jog, hanem csak egy állapot (*Status*), mely az egyént az állammal viszonyba hozza. Ameddig az egyén alá van rendelve az államnak, nem személyiség, hanem csak kötelességeknek alanya. Mihelyt azonban az állam elismeri az ember személyiségét, ez által önmagának korlátokat állít fel.

Két irányban történik a személyiség elismerése.

1. Egyfelől *negatív* irányban. Ennél az állam az egyessel szemben követendő magatartására nézve bizonyos korlátokat szab meg, a mi által az egyénnek az állami beavatkozástól mentesített szabadságot ad.

2. Másfelől elismertetik a személyiség *pozitív* irányban, a mi által aztán az egyénnek az állammal szemben jogi követelésekre való igénye ismertetik el, vagyis megengedtetik számára, hogy az állam tevékenységét igénybe vehesse. De elismeri az állam s megadja az egyénnek azt a jogot is, hogy az állam érdekében működhessék.

Egyszóval az embert az államhoz való tartozás több irányban minősíti s ezen állapotból származó jogai az egyesnek: a szubjektív közjogok.

Jellinek az állampolgári viszonyból kifolyólag négy különböző „statust” állít fel az egyesek részére.

1. *Passzív status*. Ennek lényege az, hogy az egyén az

¹ Elöl idézett munka 81. és köv. l.

államnak alá van rendelve s vele szemben mint személyiség szolgáltatásokra köteles. Abszolút személyiség, mely az állami akaratnak semmi tekintetben sem volna alávetve, az állam lényegével ellenkező természetjogi spekuláció. Minden személyiség, még az állam személyisége is korlátolt.

2. *Negativ status.* Ez a status libertatis, mely az embernek az államtól nyert azon szabadságát jelenti, a minélfogva az egyén az ő részére adott bizonyos jogkör fölött szabadon rendelkezik. Az egyénnek ilyen jogkörébe tartoznak az ugynevezett alapjogok. Ezeknek törvényes védelméről a közigazgatási bírászkodás gondoskodik. A védelem lényege abban áll, hogy az egyénnek jogosultsága van (Anspruch) az alapjogban foglalt szabadságának elismertetésére; a hatóságoknak pedig tiltva van ezen jogok megsértése. Éppen ez a jogosultság, ez az igény, a mely ugyszólván az állam által minden egyes egyénbe „kihelyeztetett“, különbözteti meg a status libertatist vagyis a benne rejlő alapjogokat, a tárgyi jog tiszta reflex hatásától. Egy olyan jog, mely ily módon, jogi eszközökkel, jogi uton kikényszeríthető, nem képezhet egyszerű reflexjogot. Hacsak reflexjogok volnának az alapjogok, úgy az egyest csak a panasz joga illetné meg, melylyel az alsóbb fokú hatóság jogellenes intézkedésével szemben, a fölötte hatóságnál orvoslást kereshetne. De mert az alapjogok alanyi közjogok, ezért lehet és kell azokat kereset által, jogi uton, a közigazgatási bírászkodásban védelmezni.

3. *Pozitiv status.* Ez a status civitatis, mely az egyénnek azon jogképességét jelenti, hogy az állam hatalmát a maga javára igénybe vehesse és az állami intézményeket használhassa. Ez a status alapja mindazon állami cselekvéseknek és szolgáltatásoknak, melyeket ő az egyén érdekében teljesít. Hiszen minden állami tevékenység az alattvalók érdekében és javára történik.

4. *Aktiv status.* Az állampolgári hivatásnak aktivitása ez, melyben azon képességet adja részére az állam, hogy az öszszesség, a köznek javára, az állam életében cselekedhessék. Alapja az, hogy az állam tevékenysége csak egyéni tettek által érvényesülhet.

Az előbb fejtegetett felfogás alapgondolatát és irányát, de sok tekintetben eredeti feldolgozással követi *Dantscher v. Kollesberg.*

A politikai jogok iránt az ujkori államban tanusított nagy érdeklődés, az államhatalom nagyarányu fejlődésének tudható be, melynek eredményeként bekövetkezett az, hogy az állam az egyest mint szabad, sérthetlen személyiséget és jogalanyt ismeri el még önmagával szemben is. E politikai jogok nem azonosak az állampolgári jogokkal. A kettőt jól meg kell különböztetni, mert ellenkező esetben igen sok tévedésnek lehetünk kitéve.

Mik a politikai jogok?

Felelet: az állammal szemben fennálló közjogok.

Szubjektív értelemben a politikai jog az egyesnek közjoga az állammal, a *πολις*-sal szemben. Az alanyi közjog tehát a tárgyi jog által elismert hatalom, mely az egyénnek bizonyos irányban, az állam hatalmára vonatkozó uralmát jelenti.

A politikai jogoknak négy osztályát állítja fel.

1. Az elsőbe azok tartoznak, melyek az egyest pozitív cselekvésre jogosítják az államhatalommal szemben. Pl.: választói jog, kivándorlási jog, állami intézmények használata stb.

2. A második csoportba ama politikai jogok tartoznak, melyek az egyest az állammal szemben „negatív cselekvényekre“ jogosítják. Ezeknél az állam lemond az egyénnel szemben fennálló valamelyes személyi vagy dologi szolgáltatásról.

3. Joga van az egyeseknek továbbá arra, hogy az államtól valamely pozitív cselekvést, közbelépést követeljenek. Ezek — az ugynevezett polgári jogok — állanak fenn a legnagyobb számban. E polgári jogok útján adja meg az állam az ő polgárainak azon lehetőséget, hogy az államnak mint legmagasabb közületnek rendelkezésére álló hatalmat és eszközöket, az egyes, az ő egyéni érdekei megvalósítására igénybe vehesse.

4. Végül az utolsó csoportba tartoznak az egyeseknek azon jogai, melyeknek alapján követelhetik az államtól, hogy az egyénben rejlő szabad és sérthetlen személyiséget elismerje s ez alapon elismert jogkörébe bele ne avatkozzék. Nézete szerint ezen jogok az államra nézve, — az ő szempontjából — nem nagy jelentőségűek.

Magyar közjogi íróink szerint is, az állampolgári viszony első sorban alárendeltségi viszony, melyből az állampolgárok kötelességei következnek. De viszont másrészt meg az állam-

polgárok az alkotmányos államnak tagjai és közjogilag is elismert személyek. Ezen alapulnak a polgárok jogai.

A magyar közjog dogmatikus feldolgozásának uttörője és legkiválóbb képviselője *Nagy Ernő*,¹ két főcsoportba sorozza a magyar állampolgárokat megillető e jogokat.

1. Polgári (vagy szabadság jogok) és
2. politikai jogok.

A polgári jogok szerinte, az állam által elismert egyéni és közszabadságból folynak, illetve ezt biztosítják. Magukban foglalják tehát ama követelményeket, melyek emelésére a polgárok az alkotmányban biztosított közszabadság ezimén jogosítvák és ennyiben az államkormány cselekvési körét korlátozzák is. Tehát objektív jogszabályok, de azért az egyesekre vonatkozólag fel nem függeszthetők.

Nézete szerint, e jogok tartalmának vizsgálata alapján azon meggyőződésre kell jutnunk, hogy ezek nem is annyira külön jogok a polgárok számára, mint inkább az állami cselekvést irányító vagyis megkötő szabályok; tehát olyan korlátok, melyeket az állam, hogy a polgár szabadságát biztosítsa, maga állít fel magának. Mindezen szabadságok csak azon jól ismert tételnek következményei, hogy minden szabad, a mi jogilag tiltva nincsen. Az államszemély elismeri, hogy a polgárok bizonyos cselekvéseit nem akadályozza és ennyiben jogosítottak a polgárok bizonyos cselekvési körökben az állami kormányzat beavatkozását visszautasítani. Különben e jogoknak, mint a polgárok külön jogainak előadását nem is annyira logikailag, mint inkább csak történetileg magyarázhatni meg, a mi egyszersmint a tartalomkörre is megvilágosító lesz.

Politikai jogok alatt ama jogokat érti, melyek a polgároknak az államhatalomban, az állam politikai életében való részesedést biztosítják.

E jogok tulajdonképen az állam jogai (államhatalmi jogok), csakhogy alkotmányosságokban a polgárok széleskörű részesedésével gyakoroltatnak. De másrészt meg szubjektív természetű jogok és így a polgárok által csak külön jogi aktus útján szereztetnek meg, a miből aztán ismét az következik, hogy az egyes személyeket illetőleg felfüggeszthetők.

¹ Nagy Ernő: Magyarország közjoga. Ötödik kiadás, 1905-57.

Az állam által elismert és garantált szabadságkörnek tekinti az alapjogokat *Dr. Balogh Arthur*¹, melyek a végrehajtó hatalom támadásai és sértései ellen védetnek.

Az állam ugyanis elismeri az egyest mint személyiséget, t. i. egy bizonyos közjogi körrel felruházott individiumot. A személyiség, az ember eszméje, határt szab az államhatalomnak. Az államhatalom önmagát korlátozza, a mennyiben elismer bizonyos jogokat, melyek a személyiségből folynak, melyek elválaszthatlanok az ember eszméjétől. Ezek az ugynevezett alap- vagy szabadságjogok nem is külön jogok, hanem csak az egyéni szabadságnak különösen elismert egyes irányai.

Ezen szabadságjogok az államhatalomnak, az állami alávetettségnek képezik mintegy ellensúlyozását, Mintegy külön adomány az állam részéről, az egyesektől kivánt áldozatokkal szemben. Neveztetnek polgári jogoknak is.

Nem a személyiségből és nem az ember emberi mivoltából folynak a politikai jogok, hanem az államnak különös felhatalmazásai az egycsekkel szemben, a kiknek t. i. részt enged saját hatalmában. A politikai jog tehát nem más, mint igény az állami ügyintézésben résztvenni, vagy igény az állami organumságra.

Ez azon jog, melynek útján előáll az államhoz való tartozásnak, az állampolgárságnak egy magasabb foka, a szorosabb értelemben vett vagy aktív állampolgárság.

E politikai jogok által az egyes az állam életébe nyer befolyást és ezzel polgártársainak életére is, a mennyiben az az állam szférájába tartozik.

Ha elismertetik — mondja *Kautz Gyula*¹ — hogy az államnak czélja a joguralom megvalósítása és a jóllét, haladás és művelődés feltételeinek megvalósítása, továbbá az, hogy a kormány a nemzetnek és a nemzet a kormánynak kedvéért létezik, hogy minden egyes biztonságát, szellemi és anyagi erőinek akadálytalan kifejtését stb. az államban keresi és találhatja, végül az, hogy helyes államszervezetnek csak azt nézhetni, melyben a közdolgozók intézése az ezek által érintett államtagok részvételével történik: akkor előáll szüksége annak, hogy szemben a kormányhatalmi

¹ Politikai jegyzetek 1905, 133. l., valamint „A magyar államjog alapjai“ 103 l.

² „A politikai tudomány kézikönyve.“ 1877.

jogkörrel bizonyos sora vagy köre a közintézmények és jogoknak is létezzék, a melyek az állampolgároknak az imént jelzett célok elérése feltételeit szolgáltatassák, illetőleg az államalkotmány művezetébe belefoglalva s a kormányhatalom által elismerve és kellőkép biztosítva vannak. Ezek az ugynevezett szabadságjogok kétfélék, a szerint, a mint az egyesnek mint magán-egyénnek vagy mint a közszabadságra befolyást gyakorló s az államhatalommal közvetlen viszonyba jutó államtagnak szemléletéből indulunk ki.

Az első esetben az egyéni szabadság jogokról (polgári szabadságjogok), utóbbiban a politikai szabadságjogokról szólunk.

Az egyéni szabadság lényegileg magánjogi; a politikai szabadság egyenesen közjogi jellegű.

Az első az ember észí természetete és rendeltetéséből, illetve személyiségéből folynak, feltétlenek, minden embert megilletnek és minden államban szükségképen biztosítandók.

A politikaiak ellenben olyanok, melyek a nép műveltségi viszonyai, anyagi és erkölcsi állapotai szerint szélesebb vagy szűkebb körűek, alkotmány és törvény által külön megállapítandók és nem minden polgárt szükségkép vagy egyenlő mérvben illetnek meg.

Kautz nézete szerint is ezen szabadságjogok közös forrásból fakadnak (az ember észí természetete és társadalmi rendeltetéséből), alapjukban, célzataikban rokon természetűek, egyik a másiknak kiegészítője, támasza, miért is közöttük éles határvonalat huzni nem lehet.

Dr. *Kmetty Károly*¹ e kérdés fejtegetésénél kiindul a szabadság fogalmából, mely nem származik az állami életből és nem is vonatkozik arra, mint az ugynevezett politikai szabadságjogok, de csakis az államban léteznek e polgárjogok, mert jogilag biztosítva csak az államban lehetnek, védelmüket csakis ebben találhatják.

Ezen szabadságok biztosítása az emberi előhaladásnak, tökéletesedésnek és boldogságnak első alapja, miért is bátran mondhatni azok biztosítását és minden irányu tiszteletben tartását az állam első céljának. A polgári szabadságjogok az egyeseknek mint ilyeneknek jogai, emberi alap-

¹ A magyar közjog kézikönyve. 1900. 66. l.

jogok, nem közjogok, de rendkívül nagy közjogi, politikai fontossággal bírnak s ezért az alkotmányjog körébe tartozóknak tekintetnek. A szabadságjogok nem konkrétan határozott tartalmu egyéni jogositványok, jogállapotok természetével bírnak, mint inkább posztulátumok, illetve elvek arra nézve, hogy az államhatalom csak az észszerűség, mások hasonló szabadságainak sértetlensége s az állami közérdek biztosítása okából szorítsa meg az egyéni szabadságot.

Dr. *Ferdinándy Geiza*¹ az állampolgári jogviszony tartalmával foglalkozva megállapítja, hogy az állampolgár ezen minőségéből kifolyó az az alanyi közjogainak védelmezésére anyagi eszközöket az állam közegei ellenében nélkülöz s ezen alanyi közjogok védelmére ugyanazon államhatalomnak erejére van utalva, a melynek teljesen alá is van vetve; alkotmányos államban az alkotmányjog szempontjából az állampolgári jogviszony azon részének van nagyobb fontossága, a melyik az egyén részére szabadságot, jogokat és az államhatalomban való részvételt biztosít. Az állampolgárt megillető alanyi közjogokat két csoportba osztja. Nevezetesen:

1. állampolgári szabadságjogokra és
2. politikai jogokra.

A szabadságjogok inkább abszolút, a politikai jogok inkább relativ természetűek.

Az állampolgári szabadságjogokat magyar jogfejlődésünkre hivatkozva, alanyi közjogoknak mondja.

A politikai jogok közül alanyi közjog természetével bírónak csak a választói jogot és az országgyűlésen való személyes részvétel jogát tekinti, mert ezeket a választó vagy a főrendiházi tag ezen minőségéből kifolyólag érvényesítheti.

Ellenben a választhatási, hivatalviselési és esküdtképességet nem tekinti alanyi közjogoknak, miután ezek csak lehetőséget, képességet nyújtanak arra, hogy valaki képviselői vagy tisztviseelői állással felruháztassék, vagy esküdtként meghívassék.

Magyar tudományos irodalmunkban éppen három évtizeddel ezelőtt *Concha Győző* előbb a kolozsvári, majd a budapesti egyetem tudós tanára, igen behatóan foglalkozott e kérdéssel „A közigazgatási bíraskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában” című 1877-ben megjelent nagy értékű tanulmányában.

¹ Magyarország közjoga. 81 és 95.

A közjogok birói védelmének természetes fejlődési menetéből kiindulva, a jogi állam fogalmát vizsgálva, úgy az elmélet, mint a tételes törvényhozás terén mutatkozó megfejtési kísérletekkel tüzetesen foglalkozott.

A köz- és a közigazgatási jogok birói védelmének kérdését egyrészt ezen jogok, másrészt a közviszonyokat intező állami hatóságok működésének természetéből tartja megfejthetőnek.

Felveti a kérdést, hogy vajjon ama viszonyok, melyekben az egyes személy az összességhez köztekintetegnél fogva áll, képezhetik-e jogviszonyok alapját; rendezhető-k-e hatalmi vagy morális elveken kívül jogi szabályok által is; továbbá, hogy az állam hatóságainak azon tényei, melyek által az egyest a közviszonyokból kifolyólag valamely tételre szorítják vagyilyentől eltiltják, általában megvitázhatók-e?

Mindkét irányban igenlőleg felel.

Fejtegetéseiben a közviszony természetére s a magán- és közjog közötti különbségekre támaszkodik.

A közviszonyban az egyes az egész uralmának szükségképen van alávetve; az eszme, mely a közben, az államban él, az irányzó és ezen oknál fogva az az egyesre mint külső uralom nehezül, de másfelől az államot megelevenítő eszme az egyeseknek is végczélja, úgy, hogy az állam uralmának alávetve egyéni céljaik és érdekeik is kielégítést találnak.

Innét van, hogy az államban a jog és kötelesség összeesik.

A közviszonyban a kötelezett a maga célja végett is rendeli alá akaratát, a jogositott ellenben nemcsak magának és maga miatt, hanem ama magasabb egész végett gyakorolja akarat-uralmát, mely előtt meghajol. A közviszonyban ennél fogva az egyes ugyanazon egy vonatkozásban jogositott és kötelezett is; jogositott választani, mint esküdt itélni, kötelezett adózni, katonáskodni; mindig azon egy viszonyban áll s mégis kötelezett és jogositott is egyszerre.

Az állam és az egyes között létrejövő viszony alárendeltségi viszony, de ez alárendeltség nem az ember személyiségének megsemmisítése, hanem csak partiálitása, elkülönözöttsége tekintetébeni korlátolása. Az állami viszonyban a személy nemcsak tételmentek tekintetében, hanem mint ilyen, mint személy is az uralom tárgya; hogy azonban ez uralom folytán dologgá ne váljék, annak felette teljessé lenni nem szabad.

Éppen ezért kell, hogy a jog az államnak átjárja egész testét, hogy az odaadás, a lelkesedés az összességiránt bizonytalan, az egyes érzelmeitől függő ne maradjon; a honfiérzet mint az egész eszméjének tudata, ha nem elég eleven — a mint nagyon ritkán is az — a jog által kikényszerített; az esküdti, a községi, az önkormányzati tisztet elfogadni vonakodó büntetik; de másrészt az odaadás határai, az uralom, mely annak nevében az egyesre nehezedik, nem függhet az uralmat gyakorló egyes állami közeg akaratától, érzelmeitől, hanem objektíve a törvény által kell hogy meghatározathassék.

Az állami viszony csak legfőbb fokon a törvényben — legalább a mi a külső lehetőséget illeti — pusztá egyoldalú uralom; élete minden más nyilvánulása jogi szabványok közé szorul, az állami viszonyt tehát a jog hatja át, a mi annál inkább szembe fog ötleni, mihelyt e viszonyban nem a személy mint ilyen, hanem csak szolgáltatásai felett keletkező uralomról van szó; például: egy egyén közmunkájának nagyságáról, háza kisajátításáról, valamely költségnek az egyik vagy a másik község általi viseléséről.

Az állam az ilyen ügyekben nem mint par excellence egész lép fel, leszáll azon magaslatról, a hol akaratát alkotja akár befelé, akár kifelé; nem az egész mint ilyen végett, hanem az egyesek mint ilyenek, azok egyes érdekeinek összege, külső szabadsága végett cselekszik, vagy mint ilyenektől követeli téteményeiket azon különös viszony: közegészség, közmunka, a községek közti teher- és haszonarány szempontjából; tulajdonképeni eszméje csak mint távoli vezérelv működik, a közvetlenül ható ok a speciális közigazgatási feladat.

Minél kifejezettebb az ily feladatban az egyén java, annál inkább lesz az jogi szabványok által rendezett, annál inkább eltűnik az állami viszonyban a joginál fensőbb természetű, a minőt az egyes alkotmányos jogainál, a nagy állami szervek egymáshoz viszonyában találunk.

Ugyancsak *Concha*,¹ midőn a közigazgatási perrel foglalkozik, azt mondja, hogy a közigazgatási kereset közjogi viszonyon alapszik és pedig azon közjogi viszonyon, mely az állam és alattvalója között általában, az állam közigazgatási hatóságai, közegei és alattvalója között különösen fennáll.

¹ Politika II. k. 119. l.

Ezen viszonyból úgy az államra, mint az egyesre nézve konkrétan körülírt alanyi jogok származnak annak következtében, hogy a viszonyban levőknek, a hatóságoknak és az egyeseknek akaraturalma egymás irányban, kötelességeik mértéke idő, hely, tárgy és mód tekintetében a jog kívánta tárgyilagos szabatsággal megvan határozva.

A felvetett kérdésre vonatkozó ellentétes felfogások ismeretése és mérlegelése alapján, azt hisszük joggal elmondhatni, hogy a francziáknak az egyén és állam között fennálló közviszony tekintetében táplált fölfogása alapján véve elhibázott.

Az államnak fentebb körvonalozott természetével, erkölcsi személyi mivoltával ellenkezik az állam és alattvalójának ilyen szembeállítás.

Persze olyan közjogi felfogás mellett, mely az állampolgárok által gyakorolható politikai jogokat tisztán csak az egyénért létezőnek, az egyéni akarat által uraltnak tekinti, tehát az államszemély életének legbensőbb folyamatában is minden erkölcsi erő nélküli külső procezzust lát s államot és egyént a közviszony egyenlő alkotó elemeinek tekinti, ezen nem csodálkozhatunk. Itt méltán elmondhatja a francia közjogász, hogy az állampolgár részére az alkotmányban és az állami tevékenységben való részvételi jog „une part d'action sur l'État“, mert e jogok alapjául szolgáló viszonyban a vonatkozás létoka nem az államcél, irányítója nem az állameszme, az állami egész uralma, hanem az egyén célja és akarata.

Csak hogy ez a felfogás egészen megsemmisíti az állam és az ember erkölcsi kapcsolatát s a köztük levő viszonyt minden belső erő nélkül való merev kapcsolattá teszi, különböző jogalanyok közti tisztán külső viszonynyá.

A nagy forradalom szelleme, mely az államot megsemmisítette s az embert tette uralkodó eszmévé, a francia alaptörvényeken ma is uralkodik s a droit de l'homme más elnevezések alatt ma is fentartotta magát.

A német közjogászok közül még azok is, a kik elismerik, hogy a közjogban is vannak alanyi jogok, keresik a kérdés megoldásának oly módját, mely a közigazgatásban az állam uralgó állását fentarthatóvá tegye.

Hangsúlyozzák mindannyian, hogy az egyes ember az államhoz az alárendeltség viszonyában áll, az ember az állam ural-

mának tárgya, az államhatalom uralmának az állam területén élő összes emberek alá vannak vetve, ámde a jogállam minden embert személyiségnek ismer el s nemcsak elismeri, de védelmezi is az ő szabadságát úgy a magán-, mint közjog terén. Lényegében azonos ezzel a magyar felfogás is.

Mind helyes és elfogadható állítás, de kellő felvilágosítást arra, hogy miért kell a közjogban is alanyi jognak lenni és mi képezi annak lényegét — ezáltal még nem nyertünk.

A magánjog terén, a mint korábban már említém, az alanyi jognak kielégítő meghatározásaként tekinthető az, a melynek lényege szerint az alanyi jog az egyesnek a jogrend által szentesített azon akaratszabadsága, mely lehetővé teszi reá nézve a jogrend által védett érdekeinek kielégítését.

A közjog terén azonban ez a meghatározás nem fogadható el. Mert itt az *egyéni akarat* abban a mértékben nem érvényesülhet, mint a magánjogban.

Választói jogomat másra át nem ruházhatom, el nem idegeníthetem. Ha a törvényben előirt feltételek fenforognak, beleegyezésem nélkül, sőt ellentmondásom daczára is felvehetnek a választók névjegyzékébe. Viszont, ha a törvény által megkívánt képességekkel nem bírok, egyéni akaratom minden megnyilatkozása az iránt, hogy a választók sorába felvétessem, hiábavaló erőlködés lesz.

A törvényen alapuló azon jogom, hogy a községi, a megyei vagy állami igazgatásban résztvehessek, sincsen egyéni tetszésemre bízva. Elfogadom-e vagy nem a közigazgatási bizottsági tagságot — az egyéni akaratomtól függ; — de ha elfogadtam, az, hogy ezt a jogot gyakoroljam-e vagy nem, ez már nem tőlem függ, mert ha nem megyek el az ülésekre s távolmaradásomat nem igazolom, e jogtól megfosztható vagyok és választhatási jogom egy időre fölfüggesztetik.

Hiába akarok községi előljáró lenni, ha az állami akarat képviselőjének akarata ehhez hozzá nem járul; jogi ut nem áll előttem nyitva arra, hogy én kiköveteljem magamnak az állami cselekvésben való részvételt. Viszont az állam, ha érdekei parancsolják, egész odáig, a mig ezáltal személyiségemet, a bennem rejlő „szabad embert“ meg nem semmisíti, kényszeríthet az állam érdekébeni cselekvésre. Pénzbüntetéssel, Porosz-

országban például az adónak $\frac{1}{8}$ -ad— $\frac{1}{4}$ -edével 3 évre szóló fölemelésével sujthat.

Íme annak bizonyossága, hogy az egyéni közjogban egyfelől jog és kötelesség nem egyenértékűek, másfelől pedig, hogy sem a közjognak, sem a közkötelességnek fogalmában az *egyéni akarat döntő szerepet nem teljesít.*

Éppen ez utóbbira nézve téved az egyéni közjogot fejtegető s fentebb részletesen ismertetett írók nagy része akkor, midőn kiindulási pontul nem magának a közjognak s a közviszonynak természetét veszi, hanem csak az egyéni akaratot és egyéni érdeket.

Ez a magánviszonyban uralkodó elem és a magánjogi szabályok alkotásának irányító eszméje.

Mihelyt az alanyi közjog fogalmát e szempontból vizsgáljuk és állapítjuk meg, akkor már a legkitünőbb logika daczára csak hibás eredményre juthatunk. Mert a mint az objektív magánjog és szubjektív magánjog ugyanazon egy alapelve nyugosznak, éppen úgy az objektív közjog és a szubjektív közjog is csak ugyanazon alapon fejthető meg úgy, hogy a szubjektív közjog — közjogi jellege megmaradjon.

A szubjektív jog fentebb idézett meghatározásának második része, t. i. a jogrend által védett egyéni érdek kielégítése, még kevésbbé használható az egyéni közjog fogalmára nézve. Mert a közjog által szabályozott minden közviszony természete kizárja az elszigetelt vagyis csak az egyesre vonatkozó *egyéni érdek* kielégítésének célját, miután a viszonynak közjellegét épen az adja meg, hogy benne nem az egyéni érdek a döntő elem és fölötte nem az egyén akarata, tehát nem akarat, hanem az egyes ember akaratán tul fekvő *cél uralkodik.*

Az állami viszonyban tehát az állami egész célja, mint öncél.

Nem tartom célravezetőnek és kielégítőnek a jogilag lehetséges (Rechtliches können) és a jogilag szabad (Rechtliches dürfen)- féle megkülönböztetést s az egyéni közjognak ezen alapon felépített fogalmát.

E felfogás az állam és egyén közti viszonyt olyan jogi lehetőségnek minősíti, mely egyuttal nem szükségképen jogi szabadság is. A jogi lehetőség alatt érti a jogra nézve relevans és a jogrend által elismert képességek összességét, vagyis az

egyén jogképességét. Ebben a természeti lehetőség — jogi lehetőségnek is elismertetik, minek következtében az egyénnek a természet által adott cselekvési képessége kibővül azzal, hogy a saját érdekében követelheti az állami elismerést és állami védelmet.

Ez a lehetőség azonban éles ellentétben áll a jogi szabadsággal, mely alatt a jogrend által megengedett cselekvények összessége értendő. A jogilag nem szabad tullephető. Pl. egy tilalmazó jogszabály nem teheti lehetetlenné annak elkövetését, a mit tilt, hanem csak megállapíthatja az ilyen cselekvésnek jogellenes voltát.

De a jogilag lehetséges sohasem léphető tul, mert az erre irányuló cselekvés eleve semmis, vagyis belőle jogi hatály nem származik.

Tehát az állam és egyén közti viszonyban az egyén birna jogképességgel, de nem bir szükségkép jogi cselekvési szabadsággal.

Csakhogy e felfogás téves, azon oknál fogva, mivel a jogi szabadság, vagyis a jogrend által megengedett cselekmények összessége csakis a jogilag lehetségest tartalmazhatja. Mert hiszen a természeti lehetőség éppen az által lesz jogi lehetőséggé, hogy a jogrend minősíti, vagyis a jogra nézve relevansnak elismeri.

A jogra nézve irrelevans cselekvényekkel a jogrend nem törődik.

Viszont a jogképesség csak a jogrend által megengedett cselekményekben érvényesülhet. Egyik a másik nélkül nem birhat értékkel.

Jogi szabadság csak jogi lehetőség alapján létesülhet.

Azért hát azt, a mit Jelinek¹ ezek alapján állit, hogy a szubjektív közjog kizárólag azon képessége az egyénnek, hogy a jogszabályokat egyéni érdekében mozgásba hozhassa, kielégítőnek nem tartjuk.

Hiszzen akkor nincsen lényeges különbség az egyéni magán- és egyéni közjog között és nincsen különbség magán- és közviszony között, akkor pedig mindkét viszonyban és az azokat szabályozó magán- és közjogban uralkodó elemmé az egyéni akaratot s ennek rugóját, az egyéni érdeket tettük.

¹ Idézett munkájában 40. és köv. l.

Hogy pedig ez lehetetlen, azt a magán- és közviszony fentebb ismertetett különböző természete bizonyítja.

Helyes állítás, hogy a jog az emberek egymáshoz viszonyát szabályozza és nem törődik azon cselekvésekkel, melyek a jog szemlélete szerint más emberekkel vonatkozásban nincsenek.

Ám ez csak a magánviszonyokra vonatkozik, de nem a közviszonyokra s különösen nem az állami viszonyra, melyben az állami egész és az egyes vonatkozásaival állunk szemben.

Más kielégítő megoldás nem kínálkozik tehát az egyéni közjog fogalmának megállapítására, mint az, a melynek alapja a köz- s illetve az állami viszony természete.

Tagadhatatlan, hogy a magánviszony jogi szabályozásánál is kettős cél tartandó szem előtt.

Egyik az állami egész célja, az állami hivatás, t. i. hogy minden egyes állampolgárra nézve az emberi szükségletek kielégítésének egyenlő lehetősége fenmaradjon.

A másik az egyéni cél, az ember, mint öncélú lény teljes szabadságának kifejtése.

A magánviszonyban tehát az egyéni akaratnak kell az államcél által megengedett határok közt teljes szabadsággal uralkodni. Jogokat alapítani, átváltoztatni, megszüntetni. Itt az állam csak az egyéni akarat, az emberi szabadság féktelensége és a közcélok szempontjából károsnak felismert elfajulásai elébe állit korlátot. Kiki ugy érvényesüljön, a hogy tud.

A legmagasabb közviszony, az állami viszony természete azonban más szabályozást igényel. Itt már eleve tisztában vagyunk azzal, hogy nem egyenlő felek viszonyáról van szó.

Itt az állameszme, az államcél, az állam mint egész, saját magának, az állami gondolat, akarat és cselekvés érvényesülésének állapítja meg módját és alakját.

Minden állampolgár, a kinek akár az állami gondolat és akarat, akár az állami cselekvés proceszusában része van, lehetőséggel bír arra, hogy az állami gondolat és akarat képződésében vagy az ezek érvényesítésére szolgáló cselekvésben részt vegyen.

Egy azonban bizonyos, hogy egyéni akaratának ezen a téren nagyon is szűk korlátok között lehet érvényesülnie.

A felsorolt lehetőségek egyikét sem alkalmazhatja önmagáért, nem veheti azokat igénybe saját egyéni szükségletei, egyén

érdekei és céljai előmozdítására, kielégítésére. Nem úgy és nem akkor élhet ezen lehetőséggel, a mikor ezt saját egyéni java kívánja.

Egyéni tetszésének és akaratának csupán két irányban lehet megnyilatkoznia.

Egyfelől *tevőlegesen*, a mi abban áll, hogy az állam által részére adott lehetőséget igénybe veszi és alkalmazza.

Másfelől pedig *nemlegesen*. vagyis ha nem akarja, nem él az állam által az ő részére engedett cselekvési szabadsággal.

Ennyiben tehát tere van az egyéni akarat és az ennek alapjául szolgáló egyéni érdek szabad érvényesülésének. Nem akarok egy választásban egyéni tekintetek miatt részt venni, jogilag az állam nem kényszeríthet szavazati jogom gyakorlására. Egyáltalán nem akarok az állami gondolat és akarat fejlődési folyamatban részt venni, ezért joghátrányok nem érhetnek és erre jogilag kényszeríthető nem vagyok.

Ámde ha egyszer tevőleges magatartásra határoztam el magam, akkor ez csak az állami egész, az államcél érdekében és szempontjából lehetséges.

Választói jogomat eladni s ezért gyakorolni nem szabad mert ezt egyéni hasznom gyarapításáért tettem és az ilyen cselekvés, mint a politikai jogokat uraló államcélal ellenkező — semmis.

Világos tehát, hogy az ugynevezett politikai jogokban az államcél uralja az egyesnek akaratát, melynek az egyén csupán „önkéntes eszköze“.

Hasonló a helyzet az ugynevezett polgári (vagy szabadság-) jogokra nézve is.

Egyéni érdekekben áll egy állam területén lakni, a hol a személyemben rejlő képességek eredményes kifejtésére kedvezők a viszonyok, tehát kérem az állam kötelékébe való fölvételt.

De a szempontok, melyből e kérésem elbirálandó, a cél, a gondolat, melynek alapján e kérés teljesítettik vagy megtagadtatik, az állami szempont, az állami cél és gondolat, a melyek döntők a fel- vagy fel nem vételre nézve.

Ha az állami egész céltalan megterhelésével jár e fölvétel, mivel magam és családom eltartani képes nem vagyok, tehát az állampolgárok sorába való belépés pillanatától fogva a község, az állam gondozására, gyámolítására szorulok, vagy ha

előletemben a bűntények egész sorozatát követtem el, tehát előreláthatólag az államra, társadalomra és községekre nézve csak erkölcsi kárral jár az én fölvételem, úgy e fölvétel meg fog tagadtatni.

Ha pedig ellenkező eset forog fenn s előletem azt mutatja, hogy a község, társadalom és államnak értékes, hasznos polgára lehetek, úgy fölvételem az állampolgárok közé.

De mindkét lehetőségben az iránytadó nem az én egyéni érdekem, hanem a község, társadalom és legfelső fokon az állami egész érdeke.

És ha kérésem végérvényesen elutasítatik, nincs mód annak kikényszerítésére.

Hasonlóan vagyunk a költözködési, ipari, kereskedelmi, tanítási munka stb. szabadság kérdéseiben is.

Itt is iránytadó nem az egyéni önzés, az egyéni érdek, hanem azon közzél, hogy az állam minden polgára részére fennálljon e szabadságok érvényesítésének egyenlő lehetősége, tehát uralkodó itt is az egyesek fölött álló cél és gondolat.

Már most összegezve az eddig elmondottakat, vonjunk következtetéseket.

Általánosan elfogadott tétele a közjogi tudománynak az, hogy az egyes és az állam a közjog terén közviszony alapján jönnek vonatkozásba, mely közviszonynak s különösen az állami viszonynak legjellemzőbb vonása, hogy annak célja tulmegy a tagokon s közöttük az egyes akaratoktól, céloktól független belső közösség jön létre.¹ Kétségtelen az is, hogy e viszonyban álló alanyok nem egyenlő jogok és kötelelességekkel birnak, de éppen a köztük fennálló benső közösségnél fogva, a jog és kötelelesség alanyai egymásra nézve nem idegenek, mert hiszen a jogosított állam nemcsak önmagának és önmagáért, de az ő uralmának alávetett személyekért és az általuk alkotott összeségért gyakorolja uralmát; a kötelezett pedig azért is rendeli alá akaratát az államnak, mert az állam céljában saját célját is megvalósulni látja.

A mit az előzőkben ismertetett német közjogászok oly messzire menő részletességgel és bemélyedő tárgyalással kifejtettek, hogy az egyes egyén szabadságkörét biztosító polgári

¹ Concha : I. m. 40 lap.

jogok, valamint politikai jogok is a tárgyi jogrend tételei, ez a felvetett kérdésnek egyoldalulag találónak mondható jellemzése.

Mert hiszen tagadhatatlan, hogy mihelyt akaratok uralmi terének elhatárolásáról van szó, ezt az államban csak az állam teheti és pedig a tárgyi jogrend tételei útján.

Hiszen az állam a legfőbb hatalom, egyedüli szuverén, mely célját, az emberi társadalom külső rendjének irányítását, fentartását az által eszközli, s a társadalomban élő egyesek boldogulásának lehetőségét az által adja meg, hogy megállapítja a külső szabadságnak szabályait, szóval jogelveket állít fel.

Ámde nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az állam, a mikor tárgyi jogrendje útján megalapítja az egyesek részére a polgári jogokat, nemcsak önönmagának állapítja meg életrendjét, hanem a közte s az ő polgára között fennálló jogi és erkölcsi elemek által áthatott közös viszony életrendjét szabályozza.

És bizonyos, hogy e szabályozás sem külön az állam célját, sem külön az egyén célját nem kívánja érvényre juttatni, hanem igenis meg akarja valósítani azt a célt, mely mindkettőjük, tehát állam és polgár között közös.

A polgári vagy szabadságjogokra nézve ez könnyen kimutatható, mert hiszen ha egyszer az állam elismeri az embert személyiségnek vagyis egy bizonyos közjogi körrel felruházott individuumnak, akkor ezt mint saját szabályát nemcsak tiszteletben kell hogy tartsa, de éppen a köztük létező benső viszony fentartása és ápolása végett, meg kell jelölnie azon határokat is, melyek között az egyénnek e szabadságköre sértetlenül fentartandó. És pedig meg kell védnie az államnak az ő polgárának eme szabadságkörét nem csak harmadik személyek illetéktelen beavatkozása ellen, de önmagával, vagyis az ő nevében cselekvő közegekkel szemben is.

A mi különben a polgári vagy szabadságjogok kérdését illeti, e tekintetben az angol felfogásnak van igaza, mely jog és alapjog között különbséget nem ismer s ezen alapjogokat az állam felett álló abszolút jogoknak nem tekinti.

Hiszen minden jog csak az államban s csak általa léte-sülhet és állhat fenn.

A mikor tehát az állam az ő polgárainak a polgári jogok

nevén ismert szabadságkörét megállapítja, ezzel a közte és polgárai közt fennálló erkölcsi és tényleges kapcsolatot jogilag szabályozza, mikor is elismeri, hogy a közöttük közösnek elfogadott cél, az egyénnek mint személyiségnek megóvása érdekében, az egyes, ebben a vonatkozásban jogigénnyel bir s egyuttal ezt jogi biztosítókkal is garantálja.

Az egyén természetes szabadsága jogivá csak a jogrend elismerése által lesz.

E szerint tehát az ugynevezett polgári (szabadság-)jogok az államban és állam útján keletkeznek s tehát egyfelől a tárgyi jogrendnek tételei.

Másfelől azonban az államnak kötelező alakban kijelentett általános akarata, az állam és egyén között fennálló sajátos közviszony alapján, az egyénnek ezen vonatkozásban az állam célját is valószínűsítő akaratát jogilag minősíti, ahhoz jogi hatályokat fűz.

Miért adja az állam az egyéni akaratnak ezt a minősítést?

A felelet egyszerű a polgári vagy alapjogokra nézve.

Azért, mert az ember személyiség, a kiben az állam az eszt és akaratot államalkotó tényezőnek ismeri el, a mi által magáévá tette az állam az egyéni szabadságnak végső bölcsészeti alapját.

Nem vagyunk hivei a szerződési elméletnek, de a benne foglaltató ezen igazságot el kell ismernünk, ha csak nem akarunk az ókorbéli állam mindenhatóságához visszatérni.

Az ujkori állam, midőn a személyiségnek elismert egyén részére a polgári jogok neve alatt ismert szabadságszférát biztosította, *az állami viszony természetének megfelelő korlátolt mértékben ugyan, de egyéni akaratot engedett érvényesülni és pedig az egyénnek a közviszonyban rejlő, szubjektív érdekéhez fűződő és arra vonatkozó alanyi akaratát.*

A lényeges azonban az, hogy az egyéni érdek itt nem az egyesnek önálló, különvált érdeke, hanem az ő személyéhez mint az államnak tagjához, részéhez kapcsolódó érdek.

Mindezek alapján joggal mondhatni, hogy *a polgári jogok az állami viszonyból kifolyólag az egyesnek a tárgyi jogrend tételei által nyújtott alanyi közjogok, melyek útján joga van az egyénnek, önállóságának az állam által való emelését követelni.*

Az egyén szempontjából már most kétségtelen az, hogy

ezen polgári jogok bizonyos, bár korlátolt szabadságkört s ebben foglaltató cselekvési szabadságot jelentenek számára.

E szabadságot az állami viszony jogi rendezése útján az állam adja.

Ez a szabályozás, midőn *az egyéni akaratnak korlátozott* vagyis az állam céljával összhangzó *érvényesülését megengedi*, nem csak kifelé hat, hanem visszafelé magára a jogok alanyaira is.

Visszahat tehát magára az *államra is, mely önmagának, közérdekből, saját szabályában felállította azt a korlátot, melyet az egyén részére elismert jog épségének fentarthatásv céljából átlépnie nem szabad.*

Az állam tehát ezen szubjektív közjogok folytán, az egyén jogkörébe való be nem avatkozásra, azaz negatív magatartásra, vagyis az egyéni jogkört sértő és zaklató magatartástól való tartózkodásra kötelezte magát.

A meddig az államnak és az ő polgárának az állami viszonyon alapuló ezen jogai és kötelességei csak absztrakte léteznek egymás mellett, vagyis sem az állam, sem az egyes nem él a maga jogszférájában rejlő cselekvési szabadsággal, mindkét fél magatartása negatív s a szubjektív közjog és közkötelesség nyugvó állapotban vannak.

A midőn azonban az egyes e passzív állapotból kilép s a részére biztosított szabadságkörben és csak ennek korlátai között él a maga alanyi közjogával, az állam mint kötelezett még mindig negatív magatartásra van utalva és köteles a megengedett jogkörben mozgó egyéni cselekvést honorálni.

Egyesület alakítására vagy bármely közérdekű kérdés felett való állásfoglalásra, kérelmezésre össze akarnak jönni az állampolgárok.

Az egyesülési, gyülekezési és kérvényezési polgári jognál fogva s a fennálló törvényes szabályok betartása mellett, akadály nélkül megtehetik.

Az állam ezen jog gyakorlatánál a közrend érdekében csupán a szemlélt és éber őrködő álláspontjára fog helyezkedni az ő közigazgatása útján, de minden pozitív beavatkozástól tartózkodni fog.

Mihelyt azonban ezen polgári jog gyakorlatát észrevehetőleg azon célzathból tervezik az egyesek, hogy az állami élet

összhangját megzavarják, akkor már ezen polgári jogra vonatkozólag köztük és az állam közt fennálló közös cél kijátszása, az egyén részére engedett szabadságkör tullepése czéloztatik, s ekkor az állam az ő polgáraival szemben pozitív fellépésre kényszerül s közigazgatása utján megakadályozza az állami viszony alapján az egyén szabadsága s az állam uralkodó volta között létrejött és szabályozott összhang jogtalan megzavarását.

Lényegében ugyanaz a helyzet, ha az állam akár saját iniciatívájából, akár az egyén jogrendellenes tényei által felhivatva cselekvőleg lép fel, vagyis közigazgatása utján konkrétizálja a maga akaratát.

Az állam ezen pozitív fellépésével szemben az egyén van nemleges magatartásra utalva és pedig még azon esetben is, ha az állam közigazgatási szervei tullepnék a tárgyi jogrend biztosította határokat; az államhatalom s illetve cselekvése — a közigazgatás — uralgó állásánál fogva az egyes még a jogtalan látott közigazgatási ténynyel szemben is csupán nemlegesen viselkedhetik, de ellenszegülnie nem szabad.

Fennmarad azonban részére a tárgyi jogrend által biztosított jogsegély, melynek utján jogi garanciák mellett kérnie s illetve követelnie lehet, az állam és közte fennálló viszony — ezuttal az állam közegei által megzavart — összhangjának helyreállítását.

Ime a polgári jogok mint alanyi közjogok jogvédelmének szükségessége és indoka a közigazgatási biráskodásban. —

De hogy állunk a politikai jogokkal?

Vajjon alanyi közjogok-e az egyesnek az állam politikai életében részesedést biztosító jogok?

Kielégítő válasz erre a kérdésre is csak az állami viszony természete és alkotó elemeinek s ezek tulajdonságainak kellő méltatása alapján adható.

Az állami viszony mint jogi viszonyból fakad, a közjog, melynek tárgya mindig az államnak mint ilyennek szervezete és működése. Itt sem szabad szem elől téveszteni azt, hogy valamely viszonynak köz- vagy magánjogi jellegét soha sem a jogviszony alanyai, hanem mindig annak tárgya határozza meg.

Mit szolgál a közjog?

Közérdeket.

És a mint a magánérdek az emberi egyén lététől, fejlőd-

désétől elválaszthatatlan, ép oly elválaszthatatlan az államtól a közérdek fogalma.

Közérdek és közjog, ezek szabják meg az állampolgároknak a politikai jogok útján való érvényesülését és irányítják az államnak a politikai jogok által megvalósítandó célját.

Minden egyes, alattvalója az államnak, melynek polgárai sorába tartozik.

De ezen minőségben is megmarad embernek, a ki csak közvetlenül teljes és valóságos működni tudó személy, s a ki nélkül az állam sem képzelhető.

Az egyén az államnak tehát része, vagyis tagja és pedig nemcsak mint az állam személyiségének öntudatától függő (vagyis alattvaló), de mint az állam személyiségének öntudatában részes (állampolgár).

A mikor az állam az ő állampolgárai részére politikai életében részt enged, igényt ad arra az illetőnek, hogy az állami ügyintézésben részt vehessen, tehát részesedjék az államhatárlomban.

Ezen politikai jogánál fogva az állampolgár vagy az állami szervek képzésére foly be, vagy közvetlenül mint állami szerv vesz részt az államhatalom gyakorlásában.

Ámde minden politikai jogban jog és kötelesség egyaránt foglaltatik és minden állampolgár, a ki politikai jogoknak alanya, ugyanazon egy vonatkozásban jogosított és kötelezett.¹

A jognak és kötelességnek ez az egysége, az állami életnek jellemző és a politikai jogokat teljesen átható vonása, mely külsőleg is annyira érvényesül, hogy a politikai jog alanya nemcsak politikai jogok gyakorlására, de bizonyos mértékig annak miként leendő gyakorlására is külsőleg kényszeríthető.²

A politikai jogok alanya tehát, a mire jogosítva van, ugyanarra van kötelezve is.

Ez következik az állami viszony természetéből, a minél fogva az egyes ezen viszonyban nem mint önálló lény érvényesül, következésképp ha állami tevékenységet végez, úgy azt csak mint az államnak része teheti, mert az állam azért adja

¹ Dr. Balogh : I. m. 26.

² Concha : I. m. 68.

neki ezt mint jogát, hogy ennek érvényesítésével az állam célja valósuljon meg.

El nem vitatható igazság tehát, hogy az egyén közjogába az állam joga van beburkolva, ha tehát az egyén azzal nem élne, az állam szenvedne; éppen azért az állam érvényesíti az egyessel szemben jogát, a midőn az egyén jogából egyszerre kötelesség lesz.¹⁾

Világosan látható ebből is, hogy a közjogban az egyén nem cél, hanem csak „öntudatos eszköz“ és pedig öntudatos eszköze az államnak, vagyis az egésznek mint öncélnek.

Ámde ezen öntudatos eszközi mivoltában is megmarad az ő személyisége, csakhogy a benne rejlő egyéniséget nem a maga külön egyéni, hanem az állam javára érvényesíti.

Csakhogy az államnak ezen java, érdeke az enyémmel közös.

Az ő érdekében az én érdekem is befoglaltatik s ez, s illetve érdekünk közössége és harmóniája tesz engem a politikai jogoknak nem gépies eszközévé, hanem közjogi alanyává.

Annyi bizonyos, hogy az ember egyénisége tehát a politikai jogban háttérbe szorul; de azért az egyén mikor választ, esküdti jogot gyakorol, mégis csak az ő sajátos egyéni véleménye szerint jár el s azt érvényesíti.

Az állami egész céljáért, annak javáért cselekszik, de ezen determinált körön belül egyéni belátása és akarata szerint tehet.

Azonban a szubjektív közjognak az előzőkben elfogadott meghatározása szerint sem az *egyéni akarat* szabadsága, sem az *egyéni érdek* a politikai jogban nem érvényesül csupán a legkorlátoltabb mértékben.

És pedig sokkal inkább korlátolva van, mint a polgári jogoknál, mert itt az állam éli általam és bennem a maga életét, a polgári jogokban pedig a bennem levő személyiség érvényesül az államban és az állam által az ő céljainak is megfelelő szabadsággal.

A politikai jogok legtöbbször akaratom szabadsága csak odáig megy, hogy élek vagy nem élek jogommal.

A tárgyi jogrend által védett érdekem pedig még kisebb mértékben érvényesülhet itt és pedig csakis annyiban, a mennyi-

1) Concha : Politika 253. 1.

ben ez az én érdekem, az államnak a részemre biztosított politikai jog által megvalósítani kívánt céljával s e célhoz fűződő közérdekkel összetalálkozik.

De e jog a mennyire az államé, épp annyira az enyém is, és az én egyéni akaratom nélkül ez a jog nem érvényesülhet s tehát az államnak politikai jogomhoz fűződő célja, csak egyéni akaratom hozzájárulása esetén valósulhat meg.

Van tehát a politikai jogoknak is alanyi közjogi jellege, csak hogy ez a jelleg a szerint lesz többé vagy kevésbé kidom-
borodva, a mint az egyesnek az államban közjogi személyi önállósága érvényesül.

De a közjog terén is, bizonyos önállóságot az embertől elválaszthatatlan személyiség mindenkor kölcsönözni fog az egyesnek, a kinek ez az önállósága, ez az odaadása az állammal szemben való alárendeltségén belül, megadja nemcsak az állami viszonyoknak, de az arra alapított politikai jognak jogi elemét is.¹⁾

Mindezeknél fogva *a politikai jogok szubjektív közjogok, melyekben azonban, — tagadhatlanul — az erkölcsi — ethikus — elvek a jogaik felett tulsulyra jutnak.*

Az ethikus elveknek uralma legerősebb és pregnáns kifejezésre azon politikai jogokban jut, melyek által az állam polgára a nemzeti gondolat és akarat képződés processzusában vesz részt.

Tehát azon politikai jogokban, melyek számára a törvényhozásban biztosítanak részesedést.

Ellenben jogi elvek és elemek jutnak tulsulyra a politikai jogokban akkor és ott, a hol ezek által az egyes ember az állam végrehajtó hatalmában s annak cselekvésében vesz részt.

Legkiváltképp uralják pedig a jogi elemek a közigazgatási jogokat, melyekben az állam uralma nem a személyre mint ilyenre, hanem annak szolgáltatásaira irányul.

Ezekkel a következőkben foglalkozunk.

¹⁾ Concha : I. m.

A közigazgatás hivatása és jellemző sajátosságai.

Közigazgatás és alanyi közjogok.

A cselekvőleg fellépő vagyis önmagát saját hatalmi eszközeivel érvényesítő állam-személy egy nagy probléma elé jut, melynek sikeres megoldásától függ egyfelől az állami élet egészséges, virágzó fejlődése, másfelől az állampolgárok valódi szabadsága.

E probléma abban áll: mi az, a mit az államnak a maga tevékenységi körébe kell vonni és mi az, a mi szükségkép, természeténél, lényegénél fogva az egyes állampolgár cselekvési körébe tartozik.

Az államtudományok mai álláspontja szerint a felelet e kérdésre az: hogy mindaz, a hol közszékok megvalósításáról, közérdek érvényesítéséről van szó, a minél az összesség, az állami egész szempontja és ereje iránytadó, ott az államnak joga és kötelessége cselekedni.

De mindott, a hol az egyes egyén maga képes életfeltételeit megvalósítani és mindazon viszonyokban, melyekben az egyén önmagát, személyéhez fűződő érdekeit szolgálja, meg kell részére hagyni a cselekvésnek teljes szabadságát, meg kell neki hagyni, hogy szabad lehessen és önmaga küzdjön a létért.

E két elv vezet az állami és társadalmi igazgatás megkülönböztetésére.

Az ember, mint egyes különvált egyén, a társadalomnak alánya. Minden ember már születésénél fogva és még mielőtt az államban részt vehetne, tagja a társadalomnak. Ez az a tér, melyen az egyes ember keresi a maga létfenntartásának gazdasági alapjait, küzd magáért és a hozzátartozókért szellemi és fizikai tulajdonságainak teljes mértékben kifejtésére való állandó törekvéssel.

E társadalomban foly az egyéni erők küzdelme a maga egész kiméletlenségével és az érvényesülés féktelen vágyával. A fizikailag erősebb, a szellemileg előrehaladottabb, a ki tisztában van a maga „szerzett jogaival“ és tud a jogrend által külsőleg elhatárolt cselekvési körök között okosan járni, főlény-nyel fog birni a gyengébb és kisebb értelmi képességűek felett, a kiknek rovására diadalmasan fogja megküzdeni a létérti harczt, melyben az egyesek részéről háttérbe szorul az igazság és méltányosság eszméje s vezet kizárólag az egyéni önző érdek.

A társadalom, mint az egyéni erők örökös küzdelmének állandó szintere felett áll az *állam* a maga higgadt, szenvedély és elfogultság nélküli, igazságos szemléletével és hatalmával örködik felette; mindent átható erejével irányítja e küzdelmeket s beviszi azokba a jog és méltányosság eszméit, védelmezi a gyöngébbet az erősebb ellen s törekszik a társadalomban a jogos érdekek összhangját megteremteni.

E hivatása az államnak azon történeti igazságon alapul, hogy csak akkor, ha egy magasabb szilárd hatalomnak van a társadalom alávetve, találhatja föl benne az egyén személyes szabadságát, erkölcsi és szellemi fejlődését.

E hatalom érvényesül *az államigazgatás* által, melynek azonban a társadalom fölötti uralkodás és annak irányítása, hivatásának csak egyik része.

A másik és az előbbivel szerves kapcsolatban álló része hivatásának az, hogy mint a kormányhatalom működése, részleteiben is megvalósítsa a kormányzati irányelveket.

E kettős feladat megvalósítása célja az állami vagyis *közigazgatásnak*, melynek létoka, eredete, jogalapja, célja, tárgya, hatása mindenkor ad statum pertinet.¹ A törvényhozás az állam-célzt részleteiben írva körül, csak elveket állapít meg, de a bennük megírt magasztos kötelességeket és jogokat valósággá a közigazgatás teszi.

Ugyanez hivatása a jogalkotásnak is, csakhogy más célért és más mód szerint.

Az államigazgatásban mint a szorosabb értelemben vett

¹ Dr. Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve, 2. l.

közigazgatásban¹ valósul meg konkrétizálva a személyes állam akarata az uralmának alárendelt személyi és természeti elemekben.

A közigazgatás tehát az állam anyagi feladataira vonatkozik, melyek megvalósítása által az állam általános lényegét juttatja kifejezésre és érvényre.

E közigazgatás nem csupán a végrehajtást (executiva potestas) tartalmazza, mert hiszen egyetlen törvény sem hajtható végre azon részletes intézkedések nélkül, melyeket a végrehajtás idejében fennálló konkrét viszonyok követelnek és szabnak meg. A közigazgatás tehát az államszuverénitás törvényben megnyilatkozó akaratát általános szabály útján kiegészíti, s a konkrét viszonyoknak megfelelően úgy alkalmazza, hogy a törvényben célzott siker és eredmény valóban el is éressék.

Ha a törvényben megadott eszközök nem elegendők a cél sikeres elérésére, a közigazgatás — természetesen mindenkori felelőssége mellett — kiegészíti a törvény akaratát.

A közigazgatásnak tehát imperiuma van, mely már a római királyság korában is rendező és rendfentartó jogosultságot jelentett.²

De e mellett a közigazgatás feladata gondoskodni arról is, hogy az állam élete és a hatalmának alávetett összes viszonyok zavartalanul fejlődhessenek.

A közigazgatás tehát felügyeletet is gyakorol. Óv a veszélytől s a felügyelet rendén szerzett tapasztalatok segítségével fenntartja az államot és megkönnyíti a társadalom életét.

Végül a közigazgatás szervező hatalom is, azaz létrehozza a maga érvényesítésének, a maga cselekvésének előfeltételeit.

Az már most a kérdés, minő sajátságokkal kell birnia a közigazgatásnak, hogy az állam legbensőbb énjét külsőleg is teljes mértékben kifejezésre juttassa vagyis, hogy az állam célját összes részleteiben megvalósíthassa?

Röviden szólva, mik egy jó közigazgatásnak általános elvi sajátságai?

A mai alkotmányos államban a közigazgatás jóságának legelső és alapföltétele, hogy szabad legyen.

¹ Ezentul a közigazgatás kifejezést kizárólag mint a szűkebb értelemben vett végrehajtás fogalmát használjuk.

² Dr. Farkas Lajos: A római jog történelme.

Szabad abban az értelemben, hogy ne legyen az csak egymás alá és fölé helyezett szerveknek külső, mechanikus procezzsusa, melyet egy tollvonás a nemzetre oktrojálhat s ugyanaz el is törölhet, hanem legyen az állampolgárok valódi közéleti munkájának színtere. Maga a nemzet legyen a közigazgatásban állami cselekvésre szervezve.

A nemzet és annak polgárai ne csak passzív alanyai legyenek e közigazgatásnak, hanem legyenek a közigazgatás cselekvésének valódi aktív tényezői s vegyék ki a magok részét a közszélok megvalósításáért folyó állami cselekvésből.

A polgárok ez állami munkája felfelé függetlenséget ad a közigazgatásnak, lefelé pedig önmérsékletre és önuralomra szoktatja s az állam és egyén közti viszony helyes felismeréséhez juttatja.

De, hogy a közigazgatás működése sikeres lehessen, hogy a közszélok megvalósítását eredményesen munkálhassa, személyes jelleggel is kell bírnia. Át kell hatva lenni az államcélra vonatkozó gondolat, akarat és cselekvény egység tudatától.

Minden közigazgatási tény az egész kormányzatnak ténye; a mint azt *Roessler* képletesen kifejezi: a közigazgatás felülről lefelé irányuló procezzsus.

Bírnia kell azonban állandósággal, azaz folytonossággal is, mert a törvényt rövid idő alatt létre lehet hozni, de a viszonyoknak a szerint való alakítása az életben, hosszú idő fáradságos munkájának eredménye.

Éppen ez hozza magával, hogy a közigazgatásnak természetében rejlik a konzervativizmus, melynek legszebb példáját Anglia mutatja, a hol — a szárazföldi ember előtt talán bonyolultnak látszó nehézkes rendszert, mert ez áthatotta a népéletet — nem áldozzák fel, hanem a haladó kor szellemében folyton javítják és fejlesztik.

Az államhatalmat jellemző egyetemesség sem hiányozhatik a közigazgatásban, vagyis át kell karolnia, működése által előnyösen kell befolyásolnia minden viszonyt, mely akár az állami, akár a társadalmi egész szempontjából fontossággal bír, mert még a legjelentéktelenebbnek látszó viszonyt is fel lehet használni az állam és társadalom javára.

Ily uton lehet az állam és társadalom közti benső össze-

köttetést létrehozni s e kettőnek ellentétes indító okok által vezetett fejlődését összhangzatos haladásra kényszeríteni.

Elvül kell továbbá tekinteni a közigazgatásnak azt, hogy mindig az állami és társadalmi egész s a közcél és közérdek szempontjából induljon ki és ezen szempontokból gyakorolja a maga tevékenységét. Miután ezen szempontból hozatnak a közigazgatás által megvalósítandó törvények, természetesen azok végrehajtása csak úgy lehet eredményes, ha a törvények szelleme és elvei áthatják az egész közigazgatást s annak minden szerve ezek tudatában cselekszik.

És hogy jó lehessen a közigazgatás, birnia kell azon kiváló érzékkel, melynél fogva képes leendő a viszonyok egyéni sajátosságait s a velők kapcsolatos összes vonatkozásokat felismerni s azokat hatósági működésében kellően méltányolni. Mert — a mint találóan jegyzi meg *Kuncz* az ő „Nemzetállamában“ — a törvénykezési igazság csak egy lehet az ország egyik végétől a másikig, de ugyanaz a közigazgatási intézkedés helyes lehet az egyik megyében és a viszonyoknak meg nem felelő, tehát helytelen a másikban.

Eltalálni az erély kellő mértékét, mely mellett a közcélt megvalósítani lehet és megtartani tudni a köznek megvalósítására irányzott hatósági működésében azt a határt, melyen belül az egyén szabadsága — bárha a közcélnak alá is rendeltetik — jogsérelmet mégsem szenved, ez a közigazgatási cselekvésnek azon művészete, melyet csak a közigazgatási jogtudással párosult gyakorlat s a viszonyok és helyzet alapos felismerésére vezető egyéni képesség adhatnak meg.

Hogy hivatását teljesithesse s az állami akaratot teljes mértékben valósithassa, a közigazgatásnak minden vonalon és mindenkitől engedelmességet kell követelnie, a mi annyit jelent, hogy a közigazgatásnak erősnek kell lennie, vagyis mindenkor tudnia kell uralnia a helyzetet.

Ez azon tulajdonság, mely a közigazgatásnak fogalmából s e fogalomnak lényegéből természetszerűen következik. De egyuttal ez azon sajátága is, melynél szükségképen és el nem háríthatólag merül fel az a kérdés, hogy megfér-e a közigazgatási viszony természetével ilyen körülmények között az alanyi jog elfogadása s hogy tényleg származnak-e a közigazgatási viszonyokból valóságos alanyi közjogok az egyes részére; és

ha igen, lehetséges-e azt összeegyeztetni a közigazgatás uralgó állásával.

Lássuk tehát az első kérdést.

Vajjon származnak-e valóságos egyéni közjogok a közigazgatási viszonyokból?

Hogy e kérdésre kellő feleletet adhassunk, itt is a közigazgatási mint közviszonynak természetéből kell kiindulni.

A mint fentebb az alanyi közjogok fejtegetésénél láttuk, az állam és egyes közti közviszonyban állam és egyén nem egyenlő jogokkal bírnak. Láttuk, hogy minden közviszonyban elsődlegesen a cél uralkodik s az egyén akarata és érdeke csak korlátozott mértékben vagyis a céllal való összhangzásban érvényesül.

Közigazgatás és egyén is ugyancsak közviszony által jönnek egymással vonatkozásba, melynek alapján létrejön e viszonyoknak egy sajátos faja, a közigazgatási viszony, melyben nem annyira az egyesnek személye mint ilyen felett, hanem inkább csak az illetőnek az állam, a köz, szóval az összesség érdekében megkivánt szolgáltatásai feletti uralomról van szó, állami uralomról, melyet az állam az ő cselekvése, vagyis közigazgatása útján gyakorol.

Kétségtelen, hogy ebben a közigazgatási viszonyban is érvényesül, hatályosul a köznek, a közjónak, a közérdeknek eszméje, a mely mindenkor korlátozólag hat az egyén érdekeire és akaratára. De minél inkább önállósul e viszonyban az emberben levő perszonalitás, vagyis minél kevésbé irányul az állami uralom az emberre mint személyiségre, annál inkább lesz e viszony külső az állam közigazgatása és az egyes között s s ennek megfelelően annál nagyobb mértékben hatja azt át és uralja a jog.

Vessünk egy pillantást az életre, a valóságban létező és jogi szabályozást nyert viszonyokra.

Törvény mondja ki például, hogy a vízhasználat csak a hajózás, tutajozás és fausztatás sérelme nélkül gyakorolható: és ezzel megállapítja a hajózás, tutajozás és fausztatásra jogosítottaknak azt a jogigényét, hogy e jogszabálylyal ellenkező közigazgatási rendelkezés hatályon kívül helyezését követelhessék.

Törvény állapítja meg, hogy ott, a hol egy községben csak hitfelekezeti iskola van, ha a más hitfelekezetekhez tar-

tozó gyermekek száma a 30-at el nem éri, ezen gyermekek is a már meglevő hitfelekezeti iskolába járhatnak s szüleik azon iskola költségeihez ugyanazon módon és arányban járulnak hozzá, mint az iskolát fentartó hitfelekezet tagjai. Ime a községi lakosoknak jogilag biztosított azon érdeke, hogy gyermekeiket a községbeli más felekezeti iskolában taníttathassák és hogy a költségekhez az iskolát fentartó más felekezetekkel egyenlően járuljanak.

Tegyük fel — a minthogy az életben ez gyakran megtörténik — hogy az illető felekezeti iskola gondnoksága ellenszegül ezen törvényes rendelkezésnek s a beavatkozásra felkért közigazgatási hatóság ennek ad igazat, úgy itt, minden az illető községbeli szülőnek külön (bár másokéhez hasonló) egyéni érdekét s ezen alapuló alanyi közjogát sértette meg s mindnyájuknak igénye van ezen intézkedés visszavételét közigazgatási bíróság előtt követelni.

Vagy például: egy mezei közös dűlőt létesítendő, melynek úgy létesítési, mint karbantartási költségeihez más megállapodás hiányában az érdekeltek haszonaránylag tartoznak hozzájárulni.

Tegyük fel, hogy a közigazgatási hatóság, midőn a hozzájárulási arányra nézve határoz, helytelenül állapítja meg azt a hasznot, melylyel a nyitandó ut A. vagy B-re nézve jár s ezen a téves alapon, hibásan állapítja meg A-nak és B-nek az uthoz fűződő érdekét s ahhoz képest a költségekhez való hozzájárulás arányát is.

Első sorban is világos, hogy a közigazgatási törvény itt a haszonarány alapul vételével az egyén szubjektív érdekét ismerte el a költségekhez való bevonás jogalapjának. Midőn tehát az egyénnek ez érdeke megsértetett s részére a közigazgatási bírósági ut megnyitott, ez által az egyén érdeke nyert jogi védelmet s a mi védetik, az az illetőnek közigazgatási alanyi joga.

De nézzünk más példát.

Midőn a törvény kimondja, hogy a parti birtokos és a medertulajdonos tünni tartozik, hogy a halászatra jogosított a vízhez járhatson, hálóját vagy egyéb halászati eszközét a partról a vízbe vethesse és kihuzzassa, vagy midőn a földbirtokos tartozik megengedni, hogy idegen erdei termékek bármely mive-

lési ághoz tartozó földjein, illetve magánutján átszállítottassanak, ha azok az erdőből különben vagy éppen nem, vagy csak tetemesen nagyobb költséggel lennének elhozhatók, mindezen jogszabályok az egyesnek egyéni érdekét s azt érvényesítő akaratát részesítik jogvédelemben, tehát az illetők alanyi jogait.

De a most említetteken kívül a közigazgatási jogviszonyoknak végtelen sorozatát hozhatnók fel annak kimutatására, hogy az állam, a közigazgatás által uralt viszonyokban egyéni javakat, egyéni érdeket, egyéni célokat ismer el és honorál, a minél fogva általános szabályként kimondható, hogy minden materiális közigazgatási törvény az egyeseknek valamelyes érdekét ismeri el s tehát az egyén jogszféráját részesíti jogi védelemben.

És a mikor ezt teszi, egyuttal a közigazgatási viszony közjogi jellegének megfelelő — s szigoruan soha körül nem irható — mértékben érvényesülést enged ezen érdekek előmozdítására, valóstítására és védelmezésére az egyéni akaratnak.

Az tehát beigazoltnak vehető, hogy közigazgatási egyéni jogok vannak és pedig napról-napra mind nagyobb számmal és mind tökéletesebb formában azóta, a mióta a közigazgatási jogrend kifejlődött.

Az alkotmányos államtól el nem vitatható érdem ez, a mi egyuttal eredménye azon alapgondolatnak, hogy az államhatalmat a jog korlátozza minden irányban, a mely jog köti nemcsak az egyest, de magát az államot is.

A közigazgatási törvények is ma már ilyen természettel birnak, mert a mikor egyfelől megállapítják az állampolgároknek bizonyos irányu jogait és kötelességeit a közigazgatással szemben, másfelől viszont megállapítják a közigazgatásnak s illetve hatóságainak azt a kötelezettségét, hogy ezen korlátok között vagyis az egyéni érdekek s illetve az azokhoz tapadó alanyi jogok sérelme nélkül valóstítsák meg a közigazgatási feladatokat.

A közigazgatás és a biráskodás által végrehajtandó törvények között egy lényeges különbség mindig fönn fog azonban maradni.

Bíró és fél ugyanis a rendes jogszolgáltatásban a törvénynek egyenlően alávetett felek; a bíró nem uralja az egyest, ő csak tisztán alkalmazza a törvényt s a jogrendet akarja fen-

tartani és mással nem törődik, tehát a bíró a törvényben kifejezett akaratot végrehajtja, de ahhoz sem hozzá nem tesz, sem abból el nem vehet semmit.

A közigazgatási törvényekben a jogrend fentartása a közigazgatás részére nem cél, csak eszköz a törvényben megvalósítani kívánt célhoz, melyre való működésében mindenkor fennmarad a szabad mérlegelésnek egy bizonyos tere. Ebből következik aztán, hogy a közigazgatás a törvények konkrét alkalmazásánál, saját szabad elhatározása alapján kiegészítheti az állami akaratot.

Bármilyen szabadságot is engedjen azonban a közigazgatási törvény az öt foganatosító szerveknek, ez mindig csak azon alapfeltevésben történik, hogy a közigazgatás mindenkor a törvény szellemében s az általa kitűzött cél szem előtt tartásával fog eljárni.

Minden materiális közigazgatási törvény azon viszonyokat rendezi és szabályozza, melyekbe a közigazgatás az egyesekkel s azok érdekeivel szemben való cselekvése által jut.

Természetesen, az így érintett egyéni érdekek az államegész és az egyes céljainak megfelelő szabályozást nyernek.

Az államegész célja minden ilyen közigazgatási viszonyban a közérdeknek megvalósítása, az egyén célja pedig saját érdekének érvényesítése.

Ez az egyéni törekvés azonban csak odáig érvényesülhet minden közviszonyban, a meddig az a köznek eszméjével egybe találkozik.

A közigazgatási viszonyban találtató érdek nemcsak a köz, de az enyém is; mert a köz érdekében az én érdekem is benne foglaltatik.

Minél több a közigazgatási jog által rendezett viszonyban a közcél, annál inkább elmosódik a közigazgatási jognak alanyi jellege.

Minél kisebb azonban a közigazgatási viszonyban a közérdeke és minél inkább előtérbe lép az egyesnek java, az egyesnek érdeke, annál inkább lesz az külső vonatkozás közigazgatás és egyes között s annál inkább lesz az a jog által szabályozható.

A közigazgatási viszonyokat is uralja tehát a jog.

Ezekben is elismertetik az egyénnek valamelyes szubjektív

érdeke, melyet a jogrend védelmébe veszen s felruházza az egyest azon jogosultsággal, hogy a reá nézve sérelmes közigazgatási tény visszavételét követelhesse s a törvény valódi akaratának uralmát megvalósíthassa.

A mint látható tehát, a közigazgatási viszonyokból az egyesre nézve valódi egyéni jogok származnak és pedig más hasonló egyénekével összefüggő közigazgatási jogok, melyeknek tárgya nem a személy mint ilyen, mint személyiség, hanem általa a köz és saját érdekében is teljesítendő szolgáltatások.

Minél inkább lesz e viszonyok vezérgondolata valamely különleges közigazgatási feladat, a melyben tehát az állam, az ő közigazgatásában nem annyira az állami egész mint ilyen végett, hanem az egyesek mint ilyenek, azok egyes érdekeinek összessége, külső közössége végett cselekszik, vagy az egyesektől mint ilyenektől követeli szolgáltatásaikat, cselekvéseiket, annál inkább jut ez külsőleg is kifejezésre, s tehát annál inkább lesz az a jog által rendezetté.

A minek aztán természetszerű következménye az, hogy a közigazgatás által uralt viszonyokban az állami viszonyoknak az előbbieken ismertetett tartalma oda módosul, hogy az ethikai elemek háttérbe szorulnak, az érzület, a szándék, közönyössé válik s a tények külső konformitása lesz a fő.¹

Ha már most arra a kérdésre, hogy a közigazgatási viszonyból származnak-e valósággal alanyi jogok az egyes részére, igenlőleg feleltünk, önként felmerül az a második kérdés, hogyan egyeztethető ez össze a közigazgatásnak szükséges förlényével.

A mint előbb is már kifejeztük, a közigazgatás állami tevékenység² az önmagát saját hatalmi eszközeivel egyes konkrét esetekben érvényesítő államszemély cselekvése, s mint ilyen, része a végrehajtó hatalomnak, mely az államnak szabad tevékenysége a törvény korlátain belül.

Tehát a közigazgatásban is államhatalom tevékenyül, melynek egyénileg jellemző vonása az uralkodó minőség.

Ez a sajátossága az államhatalomnak az, mely őt ellenállhatlanná, és feltétlenül érvényesülővé teszi.

¹ Concha : I. m.

² Lásd fentebb 63. lap.

Más közületek részéről is, — melyek nem birnak uralgó hatalommal — adhatók ki rendelkezések, tehetők intézkedések; az ilyen nem uralgó hatalommal fölrüházott közületek is szabályozhatják a hozzátartozóknak viszonyait, ámde épp az a jellemző tulajdonságuk, hogy parancsaik vagy tilalmaik érvényesítésére s tehát akaratuk keresztülvitelére saját eszközökkel és hatalommal nem rendelkeznek és így az általuk kibocsátott szabályoknak érvényesülése tisztán a tagok egyéni akaratától függ.

Egyedüli lehetőség a közületre nézve csak az, hogy a nem engedelmeskedőt a közületből kizárja.

Ámde viszont az egyes tagnak is éppen ugy módjában áll a közöttük fennállott viszonyt megszüntetni.

Egészen másként vagyunk az államhatalommal, mely uralgó, ellenállást nem tűrő, feltétlenül érvényesülő hatalom, melynek jogi megnyilatkozása vagyis külső nyilvánulása: az uralom.

Ez az uralom jelenti az államra mint legmagosabb közületre háruló feladatok megvalósítására szolgáló hatalmat, melynek ugy az egyes polgár, mint a nép a maga összességében alá van rendelve.¹ E hatalomnak ereje, hatályossága a nemzetben élő azon öntudaton alapul, hogy a nemzet, az összesség által gyakorolt hatalom a legfelsőbb, a legmagosabb földi hatalom.

Ez a hatalom azonban az alkotmányos államban jogi hatalom is, s ilyen minősége hozza magával azt, hogy állandó, szilárd, megállapított szabályok és szervek útján hatályosul.

De uralgó jellegét megtartja az államélet minden ilyen megnyilatkozásában.

Megtartja a közigazgatásában is, mely az államnak a közcélok és közérdekek megvalósítására irányuló állandó cselekvése.

A közigazgatás uralgó jellegének, az életviszonyokkal s az állampolgárokkal szemben elfoglalt fölényes állásának érdekes körülírását találjuk Stahlnál, a ki a közigazgatásnak a bíráskodás alá rendelése ellen tiltakozik éppen azért, mert abban az államnak s illetve a közigazgatásnak uralgó állását látja megtámadva és veszélyeztetve. Hiszen — mondja *Stahl*, — ha az egyesnek közigazgatási jogsértésre való hivatkozása folytán bírói ítéletnek lenne helye, az állam megszűnnék valóban állam lenni, magánfélé válnék, cselekvényei elvesztenék a felsőbb

¹ Dr. Nagy Ernő: I. m. 182 lap.

tekintély jellegét, s uralmi joga csak úgy illetné az alattvaló iránt, mint a hitelezőt adósa irányában. Ekkor pedig az alattvalók megszűnnének az állam, ezen erkölcsi egész kiegészítő tagjai lenni és mint különvált független egynemű alanyok állának e kívülök álló alánnyal szemben.

Csakhogy e felfogás téves.

Téves egyfelől azért, mivel a közigazgatásban megnyilatkozó állami cselekvésnek olyan uralgó állást tulajdonít, mely azt nemcsak az államélet más hasonló akarathatóságai fölé helyezi, de még magának a törvényhozásnak is fölébe emeli. Már pedig a törvényhozói organum által kifejezett akarat szuverén, s az államban minden más akarat fölött áll és így vele szemben a közigazgatás is elveszti uralgó állását.

De azzal szemben veszti el, az állammal magával szemben, a kitől hatalmát nyerte, s a ki tehát nem önakaratát semmisíti meg akkor, midőn végrehajtó hatóságainak intézkedését szuverain, általános akaratának alárendeli.

De téves *Stahl* nézete azért is, hogy a közigazgatás uralgó állását éppen azon intézménytől, a közigazgatási biráskodástól félti, mely első sorban van hivatva az államnak s az ő cselekvésének, a közigazgatásnak, a társadalom feletti uralmát és uralgó állását biztosítani. Oka e tévedésnek valószínűleg csak az lehet, hogy abban az időben még, a közigazgatási biráskodást éppen abban keresték, hogy a közigazgatást mint az államhatalomnak egyik funkcióját, az államhatalom egy másik funkciójának, a biráskodásnak vessék alá.

Ellenben igen helyesen és találóan emeli ki *Stahl* a közigazgatásnak az összes életviszonyokat átkaroló, átfogó hatását, a mi abban nyilvánul, hogy a kormány minden viszonyba beleszólhat a törvények szerint és illetve annak korlátai között.

Ez a jellemző vonása ma is megvan a közigazgatásnak s meg is lesz mindenkor, a meddig az állami cselekvésnek marad. Mert ezen uralgó vonását magából az államból, az államhatalomnak ilyen voltából meríti.

Mai felfogásunk szerint ez az uralgó állás nem rejlik a közigazgatásnak *Stahl* szerint felfogott helyzetében, hanem igen is a közjognak azon sarkalatos alapelvében, hogy a *közigazgatásnak az állam céljai által meghatározott s a törvény által*

bizonyos módozatokhoz kötött akaratának, mindenki engedelmeskedni tartozik.

Ez az állampolgárok alkotmányos engedelmisségi kötelessége, jogi kötelezettség, mely magának az államhatalomnak természetéből következik s mely szükség esetén ki is kényszerítettetik az állam által.

Odáig megy ez a kötelesség, hogy az egyes állampolgárnak még akkor is engedelmeskednie kell, a midőn a közigazgatásnak vele szemben kifejtett működését sérelmesnek, jogellenesnek tartja.

Természetesen fenmarad az a joga, hogy a törvénnyel ellenkező, tehát jogsértő, és így a közigazgatás valódi hatáskörén tulmenő intézkedés visszavételét s a törvény valódi akaratának uralmát, magától az államtól követelheti a közigazgatási bíraskodás intézménye utján.

Éppen ebben rejlik a közigazgatási bíraskodásnak igazi lélektani jelentősége az egyesre nézve, — a ki ily módon, a jog és érdekek birói rendszerü védelmének tudatában, — képes lesz megmaradni a passzív engedelmisség állapotában.

Ámde uralgónak kell lennie a közigazgatásnak nemesak államhatalmi cselekvőségi mivoltából kifolyólag, hanem uralkodónak kell lennie hivatásánál fogva is, mert csak ilyen, akaratának minden körülmények között érvényt szerző működés lehet képes a társadalmi érdekharcok között szilárdan megállani, minden jogos érdeket kellően megvédelmezni, az egymással ellentétes és folyton küzdő társadalmi érdekek között rendet teremteni, a társadalmi erők egyensúlyát fentartani, — szóval — csakis egy az uralgó jelleggel felruházott hatalom lesz képes a közigazgatásnak állami hivatását: a társadalom feletti részrehajlatlan uralmát megvalósítani.

A közigazgatásnak ezen hivatása nemesak abból fog állani, hogy a nem egyenlő egyéni erők közti küzdelembe bevigye az igazság és jog eszméjét s ily módon kiegyenlítse a küzdők erő különbözeteit, tehát nivellirozó hatást gyakoroljon a társadalmi érdekharcokra, hanem éppen korunk alkotmányos életének pozitív jellegénél fogva, az előbbinél nem kisebb fontosságú hivatása lesz a közigazgatásnak az, hogy kezdeményező fellépésével, teremtő tevékenységével s az életviszonyok mindig

ujabb és újabb rendszerű feldolgozásával az egyén szabadságának tartalmát bővítse és napról-napra gazdagabbá tegye.

Hogy pedig ezt megvalósíthassa, szükségkép fel kell ruházva lennie a közigazgatásnak az államhatalmat egyénileg jellemző attribútummal, vagyis a fölénynek, az uralomnak oly mértékével, mely által akaratát minden körülmények között ellenállhatatlanul, feltartóztathatás nélkül érvényesíthesse és megvalósíthassa.

Hogy a közigazgatás ezen uralgó állásánál fogva igen gyakran fog szembe kerülni az egyén érdekeivel s ezeket védő alanyi jogaival, az el nem vitatható.

Amde az kétségtelen, hogy ilyenkor első sorban nem a közigazgatási cselekvés mint ilyen jön összeütközésbe az egyesével, hanem az állam és egyes közti közviszony tartalmában foglaltató közérdeknek, közczielnek eszméje ütközik az egyén érdekével és céljaival.

Meg lesz tehát zavarva a közviszonyban nem egyenlő ezen alkotó elemeknek egymáshozoi vonatkozása s megkívántató harmoniája.

Megtörténhetik, hogy a közigazgatás zavarja meg ezt a viszonyt az által, hogy cselekvésében tulmegy a köz eszméjétől megkívánt jogos határokon.

Ilyenkor, ha a törvényhozás a közigazgatás által érintett viszonyoknak időleges azonnali rendezését annyira fontosnak tartotta, hogy csak *birtokon kívüli felelbbvitelre vagy közigazgatási keresetre* adott jogot a félnek, akkor a közigazgatás akarata azonnal érvényesülni fog s az egyesek az állampolgári engedelmesség köteletségének általánossá vált tudatánál fogva is, meghajolnak a közigazgatás akarata előtt.

A mikor pedig a közigazgatási határozat vagy intézkedés ellen *birtokon belül* lehet felelbbviteli jogorvoslattal vagy közigazgatási keresettel élni, akkor a végrehajtás felfüggesztése nem a közigazgatás uralgó állásának rovására történik, mert itt maga az állam nem akarta a közigazgatásnak a fenntivel azonos uralgó állást nyújtani, hanem *az állam az ő törvényhozása útján időbelileg, önmaga korlátozza saját hatalmának uralmát azáltal, hogy a szóbanforgó viszonyok végleges rendezését a közigazgatási határozat jogerőre emelkedésének vagy a közigazgatási bíróság döntésének előfeltételhez köti.*

A jogellenes hatósági eljárás által megsértett egyéni közjog

tehát nem állhat utjában a közigazgatás akaratának akkor, ha a közigazgatási határozat ellen csak birtokon kívüli felelbbvitelnek vagy közigazgatási keresetnek van helye; de nem is áll ellent azon tudatból kifolyólag, hogy a sérelmes intézkedés törvényességét, vagyis jogszerűségét részben az adminisztratív kontrol utján, vagy pedig birói védelem utján felülvizsgáltathatja, illetve megvitázhatja.

E tudat, ez a megnyugtató érzés teszi az alkotmányos állampolgári engedelmesség köteleességét az egyesben igazán erőssé, és egyuttal ebben gyökerezik a közigazgatási bíraskodásnak az állam és egyes közti viszony összhangját a közöttük fenforogni látszó ellentétek daczára is fentartó és ápoló ethikai hatása.

Hogyha pedig birtokon belül jogositott a fél felelbbzéssel vagy közigazgatási keresettel élni, ugy itt magának az államnak érvényesül azon általános akarata, hogy bizonyos életviszonyoknak a közigazgatás utján való konkrét rendezése, csak jogerős közhatósági határozat alapján történhessék.

Itt tehát maga az állam az ő cselekvésének, a közigazgatásnak uralgását csak azon időponttól fogva követeli, midőn a közigazgatási határozat jogerőre emelkedett vagy a közigazgatási bírósági döntés bekövetkezett.

A hatósági eljárás s illetve intézkedésnek az alanyi közigazgatási jogok alapján való megvitázása és jogászai ellenőrzése ennél fogva nem veszélyezteti a közigazgatás uralgó állását, azért, mert hiszen *a közigazgatás cselekvése, az állam által akár a köz, akár az egyéni érdek javáért szükségesnek tartott időpontban célját éri, akarata érvényesül, s e két momentumban uralgó állása teljes megvalósulást nyer.*

De a mikor az az eset fordul elő, hogy az egyes, az ő egyéni céljai és érdekei javára követ olyan magatartást, mely által a közviszonyban rejlő közczél megvalósulását gátolja, tehát a mikor az egyes támadja meg a közviszonyban az állam és egyesre nézve rejlő közös érdeket, a helyzet akkor is ugyanaz marad.

Mert az egyesnek, egyéni érdekeinek ilyen a viszonyt uraló czéllal ellenkező akaratnyilvánítása szemben találja magával a közigazgatás hatalmát, mely vissza fogja szorítani az egyént azon cselekvési korlátok közé, melyeket a közigazgatás mint

a mindenkori közérdek fogalmának hivatott magyarázója és képviselője, ebből a szempontból megfelelőnek és helyesnek talál.

És az egyén részére ismét csak az előbbi ut marad fenn vagy a fölöttes hatóságnál rendes közigazgatási uton vagy a közigazgatási bíraskodás által keresni jogorvoslást, tehát ez utóbbi esetben annak birói megállapítását, hogy egy konkrét ügyben a közviszonyban gyökerező egyéni joggal szemben, törvényszerű volt-e a közigazgatás eljárása, vagyis helyesen avagy helytelenül fogta fel a közigazgatás az általános állami akarata a felmerült konkrét esetre való vonatkozását.

Látható tehát, hogy gátat, akadályt a közigazgatási cselekvéssel szemben és uralgó állásának fentartására az alanyi jog nem képez, mert az alkotmányos állampolgári engedelmesség tudatánál és kötelességénél, de másfelől a közcélnek és közérdekeknek az egyesek érdekei felett állónak elfogadott mivoltánál fogva, a közigazgatás akarata az érvényes jog által, valamint a köz és egyéni érdekek által megkívánt időben mindenkor érvényesülhet s ez a mindenkori érvényesülés és illetve annak lehetősége, az életviszonyok fölötti uralgó állását teljes mértékben biztosítja.

A közigazgatás uralgó állása tehát csakis akkor lenne veszélyeztetve, ha cselekvése megbéníttatnék, s annak hatályossága akár az egyén tetszésétől tétetnék függővé, akár pedig a különböző funkciókra szervezett államhatalom egy másik és olyan megnyilvánulásának lenne alávetve, melynek rendeltetése és természete ellenkezik a közigazgatás hivatásának és működésének lényegével.

Mihelyt egyszer azonban módjában áll a közigazgatásnak akarataát előbb vagy utóbb, de feltétlenül érvényesíteni, akkor elérte célját, uralkodó lett a helyzet és viszony felett, mert azt úgy rendezte, a hogy a köz és egyéni érdek szempontjából legjobbnak találta.

Ha a közigazgatás akarata egy fölmerült konkrét esetben végrehajtatott, akkor a közigazgatás uralgó állása tehát érintetlen marad.

Az alanyi közjogoknak azon felfogása mellett, melyet a polgári (szabadság-) jogokra nézve és politikai jogok tekintetében fentebb kifejtettünk s mely a közigazgatási viszony természetének megfelelő módosulással itt is érvényesül, a közigazgatás

uralgó állása az egyes alanyi közjoga által nincsen veszélyeztetve, mert az egyéni érdek és egyéni akarat a közigazgatás által megkivánt legkülönbözőbb természetű szolgáltatásoknál is, mindig csak a köznek eszméje által uraltan érvényesíthető és soha sem szolgálhat akadályul a közigazgatási cselekvésnek kitűzött célja elérésében.

Az a körülmény pedig, hogy a közigazgatási tény (intézkedés) jogszerűsége megvitázható, a közigazgatás fölünyes állását ép úgy nem érinti, mint a hogy nem érinti azt a hatósági intézkedésnek a fölüttes fórum felülvizsgálata alá történő bocsátása.

Sőt az állampolgár, minden a közigazgatási bíróságot ítélkezésre hívó közigazgatási keresetével valódi politikai és közjogi jelentőségű funkciót gyakorol, t. i. a valódi államakarat érvényesítésére nyújt lehetőséget.

Ez pedig annyival is inkább természetes, mert ha a hatóság, hatáskörének tullépésével vagy a közigazgatási jogrendnek másként való megsértésével nem a valódi állami akaratot hajtotta végre, úgy cselekvése, uralgó állásra igénynyel sem bír, mert az állam nevében nem azt cselekedte, a mit az állam a konkrét esetre nézve akart.

Az egyéni közjogok tehát nem ellenkeznek a közigazgatás uralgó állásával, mert általuk a közigazgatási bíraskodásban az egyes nem helyeztetik a közigazgatás fölé, hanem az egyén közfunkeziója utján, a közigazgatás lesz az államakarat szuverén megnyilatkozásának, a törvénynek alávetve.

Éppen azért, mert a közigazgatási bíraskodás lehetővé teszi a jog uralmának a közigazgatás egész vonalán való biztosítását — tehát nem csupán az általános államakaratban, hanem ennek konkrét megnyilatkozásaiban is — ezért képezi a közigazgatás törvényességének legfőbb és alkotmányos államban nem nélkülözhető intézményes garanciáját.

A közigazgatási biráskodás céljáról és lényegéről.

A mennyire igaz Bährnek értekezésem elején ismertetett felfogásában annak kinyilatkoztatása, hogy a míg a jog az államnak állandó eleme, ugyszólván csontváza, addig a közigazgatás tevékenységében az államszervezetnek eleven, folyton változó események által sokféleképen meghatározott pozitív élete nyilatkozik meg, éppen olyan helyes azon következtetés is, hogy épp ezért az alkotmányos államnak e tevékenységet a legkevesebb formalitáshoz kell kötnie.

A közigazgatás természetének e helyes felismerésével homlokegyenest ellenkezik azonban amaz, az államhatalom megosztásának mechanikus felfogásán felépülő okoskodás, melylyel azért rendelik alá az államot, a kormányhatalomban a jogszolgáltatásnak (törvénykezésnek), mivel a törvényhozás és a törvénykezéssel, mint a jognak végső forrásaival szemben jogi garanciának nem, csupán erkölcsinek lehet helye. Az államot tehát szükségkép csak a kormányhatalomban lehet a jogszolgáltatásnak alávetni.

Téves és mechanikus felfogás, mert az állam szuverén akarata formailag elkülöníthető ugyan azon funkciók szerint, melyek benne egységgé alakulnak, de bárha azok egymás irányában önállóak, mégis egymás nélkül nincs értékük, mivel csakis egy akarat mozzanataiként állanak fenn.¹ Az államhatalom mindig egy és ugyanaz, bármilyen külső alakban is jelentkezik. Egység, megoszthatatlanság és szuverénitás az ő jellemző vonásai. Látszólagos, vagyis külsőleg való megosztása nem is egyéb, mint főügyköreiben való működésének különböző organizációja.

Ha pedig az államhatalmat mint jogot tekintjük, tehát

¹ Concha, Az államhatalmak megosztásának elvei. Jogászegyl. ért. 1892. 2. f.

mint az államnak szuverénitását, akkor ez a legmagasabb földi hatalom, mely az állami hivatás megvalósítására irányuló jogokat és kötelességeket tartalmazza, vagyis jogászilag kifejezve: az állami főhatalom a legfőbb jogilag kötelező állami akaratot (akarási képesség) és megvalósításához szükséges külső erőt (cselekvési képesség) foglalja magában.¹ Ezt a főhatalmat, mely független, korlátlan és egységes, megosztani nem lehet, mert ez már többé nem lesz főhatalom. Bähr iskolájának tévedése éppen abban áll, hogy az államszemély egyik képességét, a legfőbb akaratnak egyik, — a másikkal egyenértékű funkcióját, szembeállítja ezzel és annak alárendelvé, ezáltal mindeniknek természetsszerű működését megzavarja.

Ugyanazon álláspont, a mely Montesquieut a szabadság biztosításának nevében az államhatalom (melynek tényeit az állami célok legezélszerűbb megoldásának mechanizmusául tekinti!) funkcióinak egymás elleni felfegyverzésére vezette!

Törvényhozás és végrehajtás oly viszonyban állanak egymáshoz, mint az eszme és annak megvalósítását eszközlő cselekvés. Az államhatalom végrehajtásnak nevezett funkciójában benne foglaltatik közigazgatás és törvénykezés, és mindkettőt a törvényben megnyilatkozó szuverén akarat, a „jog“ uralja. Törvényt alkalmaz, tehát jogot mind a kettő.

Csakhogy mindenik különböző szempontból.

A törvénykezésben a bíró előtt csak vitás jogviszonyok vannak. Itt a vitás jogkérdés az államra nézve teljesen idegen magánérdek.² Fel- és alperes az államra nézve idegenek, kiknek mindenike a kölcsönös meghallgatás, legjobb belátásuk és egyéni tetszésük szerint felhozott érv és ellenérvek küzdelme mellett, bírói vezetés alatt lefolytatott perben a maga részére kéri a jog megállapítását. A bíró, ki fölötte ítél, minden más viszonytól eltekintve, tisztán csak elvontan a peresített jogkérdést és annak tényálladékát véve figyelembe, az egyes esetet általános elvek és szabályok alá vonja. De semmit sem ad hozzá az állam szuverén akaratához. Csak a jogot keresi és szillogizmusokkal dolgozik. „A bíróságnak nincsen és nem szabad akaratának lennie, csak ítéletének.“

¹ Dr. Nagy Ernő, Magyar közjog. 166. l.

² W a c h : Vorträge über die Reichsprozessordnung. 1879. 39. l.

Nem így a közigazgatás.

A közigazgatás lényege, hivatásának természete hozza magával azt, hogy az elintézendő ügyet ne fogalmi oldaláról tekintse, nem elszigetelten, önmagában véve, hanem tekintse a konkrét esetet úgy a mint van, összes sajátságaival, a vele vonatkozásban álló összes viszonyok, legelső sorban pedig az állami egész szempontjából.

E szempont mellőzését s a közigazgatás természetének teljes figyelmen kívül hagyását bizonyítja a közigazgatási bíráskodás magánjogias felfogásának azon állítása, hogy a közigazgatás helyzete a jogrenddel szemben a gyám ugyanezen viszonybani helyzetével azonos és mindkettőre nézve a jog és törvény csak külső korlátok, a melyek között a közérdek és célszerűség szerint eljárnak.

Hiszen kétségtelen, hogy a jog mellett e kettőt a közigazgatás mint állami cselekvés nem hagyhatja tekinteten kívül, de viszont az is áll, hogy — a mint Gneist találóan megjegyzi — itt nemesak a közjó és célszerűség szempontjairól van szó, hanem igen is arról, hogy ebben a tevékenységben az egyenlő mérték is, személyre való tekintet nélkül megtartassék, a mi pedig csak az állami egész objektív álláspontjából lesz lehetségessé.

A magánjogias felfogás a közigazgatást, tehát államfunkciót, a magánigazgatás szerepére alázza le, midőn cselekvését tisztán érdekektől uraltnak jelenti ki.

Egyenlővé teszi a közigazgatás jogi helyzetét az egyes egyénével.

Pedig a dolog természete szerint a közigazgatásnak soha sem szabad más szempontból kiindulnia, mint a mely az általa végrehajtandó törvények hozatalánál iránytadó volt. Miután a közigazgatás közviszonyokkal foglalkozik, s ezekben pedig sohasem az egyes akarat és egyéni érdek mint önálló momentum, hanem a viszony fölött uralkodó gondolat, czél és erő által módosítva lesz iránytadó, ennél fogva a közigazgatás csak az állami és társadalmi egész s az egyéni érdekeknek ezek által meghatározott szempontjaiból cselekedhetik.

A fölvetett kérdések tisztázása a továbbiakra nézve alapvető fontossággal bírt.

Mert ha az államot nem mint személyiséget, a közigazgatást nem mint e személyiség szuverén akaratának érvényesítő-

sére szolgáló cselekvést fogjuk fel s csak a gyám jogállására utaljuk, akkor a közigazgatási bíráskodás célját kizárólag az egyén közjogi védelmében kell keresnünk.

Pedig ez egyfelől nem meríti ki sem magának a közigazgatásnak jogi ellenőrzését, — a mire pedig a parlamentáris kormányrendszer mellett nélkülözhetlen szükség van, — sem nem biztosítja kellőképpen az egyén védelmét a közjog által uralt viszonyokban, másfelől pedig a közigazgatási bíráskodást is egészen hibás alapokra fekteti.

Jogi ellenőrzésnek alávetni a közigazgatást: ez törvényességének biztosítéka.

E törvényességét a közigazgatásnak, a mint azt a közjogi felfogás is elismeri, leginkább a parlamentáris rendszer kormányától féltik, a mely mindenkor pártkormány lévén, könnyen elragadtatja magát az államhatalomnak pártszempontból való gyakorlására.

És csakugyan e félelmet teljesen indokolja azon körülmény, hogy minden parlamentáris kormány egy bizonyos pártprogram alapján nyervén megbizatást, annak megvalósítására szükségképpen fel fog használni minden eszközt, tehát a közhatalmat, a közigazgatást is, mert hiszen ellenkező esetben nem számíthat a párt támogatására.

Minden parlamentáris igazgatás, tehát szükségképpen pártigazgatás — melyben, miként Gneist találóan megjegyzi, — az egymás alá rendelt hivatalnokok láncolatától nem kevesebb kívánatik, mint az, hogy egy párt rendelkezésére állván, egyuttal óvják meg a pártokon kívül álló, elfogulatlan hatóság tisztességes látszatát.

Kell tehát módot adni arra, hogy a közigazgatás törvényessége a pártkormány és párturalommal szemben biztosítható legyen.

E mód annak jogi ellenőrzése.

Midőn azonban a közigazgatás törvényességének biztosítását keressük, nem szabad szem elől téveszteni, hogy az állam és polgára között nem csupán a jog által uralt külső, hanem egyuttal az erkölcsi törvények uralmának alávetett etikai vonatkozás is van.

Tehát nem szabad a közigazgatás jogi ellenőrzését oly elvire alapítani, mely az állami cselekvésben az államot és polgárát mint ellenségeket állítja egymással szembe, mert ez az

állami lét alapjával, az ember erkölcsi természetével ellenkezik.

Másfelől pedig, figyelmen kívül nem hagyható, hogy a közigazgatásnak annyira erősnek kell lennie, hogy az összes életviszonyokat átható működést fejthessen ki és cselekvésében annyi eleveenségnek és gyorsaságnak kell lenni, a mely képessé tegye az állami akaratnak mindenkor gyors, erélyes és kellő súlylyal bíró érvényesítésére.

E nélkül az egyén szabadsága csak tartalom nélküli fogalom.

A törvényesség védelmében tehát csak odáig szabad elmenni, hogy a közigazgatási biráskodás a cselekvő közigazgatás szabad mozgását ne korlátozza, mert egyetlen jog sem válhatik erőssé az államhatalom kellő közreműködése nélkül.

A közigazgatási biráskodás *célja* ennél fogva *kettős*. Egyfelől jogi garancia és erkölcsi korlát az államhatalom mindenhatóságával szemben, a mire szükség van különösen a mai államban, a hol óriási tetterő fejlődik ki, mely könnyen tulcsaphat a megengedhető határokon és ezáltal veszélyeztetheti a szabadságot.

Másfelől az sem tagadható el, hogy a Rousseau által proklamált embereszme mindenhatósága az államhatalom meggyengítésére és az egyéni önzésnek az állami viszonyban való uralomra jutására s ezáltal az egész államélet felforgatására vezetne, ellenben a valódi állami erények, önfeláldozás a haza iránt, hazafiság, önmérséklet a jogok gyakorlásában és hazaszeretet teljesen megsemmisítenének.

A mennyire hibás és végeredményeiben veszélyes volt a római államéletre nézve, hogy abban önálló, személyes elemnek az embert nem tekintették s a köznek fogalmát az egyénnek megsemmisítésével képzelték, éppen annyira hibás és káros következményekkel jár az államéletre nézve, hogyha cselekvő erejét bilincsekbe verjük s felette korlátlan urrá az egyént teszszük.

Gneistnak kiváló érdeme, hogy reá mutatott a közigazgatás törvényszerűségének szükségességére.

Mert csakugyan minél jobb, minél fejlettebb és erősebb az ujkori alkotmányos állam közigazgatása, annál inkább belenyul, rendezi és szabályozza az egyes embert körülvevő összes életviszonyokat.

Midőn pedig ezt teszi, egyuttal az állampolgároknak ezen életviszonyok alakításában és fölhasználásában való szabadságát korlátozza.

A közigazgatás tehát nagyon is mélyen belenyulhat a polgárok szabadságkörébe s igen könnyen beállhat az a helyzet, hogy az egyeseknek ez a szabadsága éppen az azt védelmezni hivatott legmagosabb közület, az állam, illetve cselekvése részéről lesz veszélyeztetve.

Ennélfogva teljességgel lehetetlen az állampolgárokat a közigazgatásnak minden fentartás nélkül kiszolgáltatni, hanem igenis gondoskodni kell magának az államnak, melynek uralgó cselekvése az egyén szabadságát veszélyezteti, ezen állandó veszély elhárításáról, s magának a törvényhozó hatalomnak kell megteremteni az egyéni szabadságnak garanciáit.

Eszközölni kell pedig ezt az államnak egyfelől az által, hogy törvény útján rendezze közigazgatását és azon viszonyokat, melyek alapján az egyes a közigazgatással vonatkozásba jön s állapítsa meg az egyeseknek közjogait, vagyis egy szóval: törvénnyel szabályozza az egyének azon szabadságkörét is, melynek tartalmát a polgári, politikai és közigazgatási jogok teszik.

Másfelől azonban intézményesen kell biztosítani ezen törvényeknek a közigazgatás által leendő megtartását, mert csak a törvény által rendezett és birói ellenőrzésnek alávetett közigazgatás biztosíthatja kellően az egyének az állambani szabadságát, a mi pedig a jogállamnak legfőbb követelménye.

A közigazgatási bíráskodást tehát az egyének a közhatalommal szemben való biztosítása és védelme feltétlenül szükségessé teszi.

Ámde el nem vitatható dolog, hogy nem csupán ezen szempontból, de magának az államnak érdekében is szükség van ez intézményre.

Hiszen az élet fényesen beigazolja, hogy a legtöbb esetben nem az államnak javára lesz mellőzve a törvényeknek szigorú végrehajtása, hanem az egyéni érdek meg nem engedett előmozdítása és elvileg jogtalan kimélése czéljából.

Szükséges tehát nemcsak az egyént és az ő érdekeit biztosítani a közigazgatási hatóságok önkényes eljárása ellen, de szükséges magának az államnak védelméről is gondoskodni,

nehogy a törvény és a jog rendelkezéseitől az állam hátrányára és az egyén javára történjék eltérés.

Mind az állam, mind pedig az egyén érdekéből létesülnie kell tehát a közigazgatási biráskodásnak, mely a törvényhozás és végrehajtás közti harmoniának betetőzése, a mit az alkotmányos állam egyáltalán nem nélkülözhet.¹

Nem nélkülözheti pedig azon egyszerű okból, mivel a miniszteri felelősség csak általában biztosítja a törvény végrehajtását s a törvény szellemének megvalósulását, és így általa csak az állami élet legfelsőbb fokán van a törvényhozás és végrehajtás összhangja biztosítva.

Ez azonban nem elégíti ki az alkotmányos államnak azon követelését s illetve azt az alapelvét, hogy ne csupán az egész államra kiható végrehajtás legyen a törvényvel megegyező, hanem ugyanezen elv minden konkrét közigazgatási esetben is érvényesüljön s ezekben is csak a törvény és az ő valódi akarata nyerjen valósulást.

Ezért szükséges a közigazgatási biráskodás, mely a közigazgatásban is biztosítja a törvény valódi uralmát s az által, hogy a köz és közigazgatási jogok birói védelmét lehetővé teszi, a jog uralmát az összes közviszonyokra is kiterjeszti s ily módon valósítja meg a jogállam eszméjét.

Ekkor aztán minden magán-, köz- és közigazgatási jog birói védelemben fog részesülni s magának az állam cselekvésének, a közigazgatásnak akarata is csak akkor lesz érvényes, ha a törvényvel összhangzó, vagyis jogszerű.

Ámde bármily nagy érdeke fűződik is a közigazgatási biráskodáshoz az államnak, mégis nem lehet helyeselni *Gneist*-nak azon felfogását, mely szerint a közigazgatási biráskodás kizárólagos czélja az összes közigazgatás objektív jogrendjeinek biztosítása s ennek csupán szükségszerű eredménye az egyesek jogvédelme.

Annak a közjogi iskolának fölfogására vezethető ez vissza, mely az alanyi közjogok létezését egyáltalán tagadja, s a közigazgatási törvények által az egyeseknek adott minden jogot csak az objektív jog reflexének tekint.

Ilyen felfogás mellett, természetesen az egyesnek a közigazgatással szemben keresetjogot adni nem lehet, mert alanyi

¹ Stein : I. m. 69 és köv. l.

jog nélkül egyéni keresetjog fenn nem állhat, s ha nincsen a jogrend által elismert egyéni érdek, csak reflexhatás, akkor nincsen egyéni jog sem, a mire a keresetjog alapítható legyen.

Ebből fejthető meg az, hogy a közjogászok egy része a közigazgatási intézkedésekkel szemben, csupán egyszerű panaszjogot tart megengedhetőnek vagy pedig miként azt a közjogi iránynak legkiválóbb képviselője Gneist tette, — belátván az egyéni keresetjognak a közigazgatási bíráskodás szempontjából való nélkülözhetlenségét, — annak létezését elfogadta ugyan, de csak mint az objektív jogrend fentartásának és helyreállításának szubszidiárius eszközét.

Magunk részéről azon nézetben vagyunk, hogy a közigazgatási bíráskodás ilyen célja, t. i. csak a közigazgatás objektív jogrendjeinek biztosítása, a mellett hogy egyoldaluan, csak az állam érdekében fennállónak tünteti fel magát az intézményt, még ennek védelmét sem képes megvalósítani, mert az állampolgároktól a hazafiságnak, önzetlenségnek, a köz iránti érzéknek és buzgóságnak olyan fokát követeli meg, a minőt egyetlen mult vagy jelenbeni állam sem tudott felmutatni.

Avagy nem-e igen messzire megy s nem-e hagyja tekinteten kívül az emberi természetet egy ilyen követelés, mely azt a közterhet rója az állampolgárok vállaira, hogy minden érdek, minden közelebbi vonatkozás nélkül állandóan és éberen őrködjenek a közigazgatás tárgyi jogrendje felett s mihelyt annak megzavarását vélik fenforgónak, járjanak el a maguk szubszidiáriusi eszközi minőségükben, kizárólag egy eszményi és tőlük távolfekvő célnak javára.

És vajjon, nem-e gyarló és tökéletlen biztosítási módja ez a közigazgatás törvényszerűségének akkor, a mikor tisztán az állampolgárok tetszésére van bízva — mert hiszen erre kényyszeríteni az egyest nem lehet, — a rendelkezésre adott ugynevezett keresetjog érvényesítése.

Vajjon nem-e inkább az fog bekövetkezni, — különösen a mai éles és intenzív létérti küzdelmek között, — hogy a megélhetés nehézségitől amugy is elgyötört polgártárs, hacsak különös érdeke nem fűződik valamely közigazgatási jogsérelem orvoslásához, teljesen meg fog feledkezni ezen közjogi szervi minőségéről, s elfogja hanyagolni „szubszidiárius eszközi“ politikai jogának gyakorlását.

Vagy még ha élne is az egyes ezzel a keresetjoggal, valójában oda jutnánk, hogy az egyén jogokat fogna gyakorolni, melyek azonban őt a kezében levő hatalomnál fogva meg nem illetik, a mely jogok tehát nem az övéi, hanem tőle teljesebben idegenek.

Ilyen ingatag alapra a közigazgatás objektív jogrendje törvényszerűségének biztosítását épp oly kevéssé helyes fektetni, mint a mily kevéssé helyes volna, ezen közjogi perek folyamatba vételét külön tisztí ügyészekre bizni, a kik utóvégre is csak a jogaikban megsértett egyesek kérésére járhatnának el, miután máskülönbem nem is jutna tudomásukra a hatóság által valamely konkrét esetben elkövetett jog- vagy érdeksértés.

És ha már az élet maga minden kétséget kizárólag meggyőző és kitanít bennünket arról, hogy minden vonalon, az egész állami életben törekedni kell szilárd részeket létesíteni, vagyis az állam hatalmát jogi formákhoz kötni, akkor ezen cél elérésére szilárdabb alapot kell keresni s azokra kell építeni a megkívántató intézményes biztosítékokat.

Részünkről azt tartjuk, hogy az előzőekben fejtegetett közviszony tartalma megjelöli e kérdés megoldásának természetes módját és biztosnak ígérkező alapjait.

Kétségtelen, hogy ha e közviszonyban az egyest oly mértékben vetjük alá az állami uralomnak, hogy a benne rejlő személyiség teljesen megsemmisül, akkor visszatértünk az ókori állam minden hatóságához, melyben létezett politikai és állami szabadság, de hiányzott az egyéni szabadság. Az egyéni szabadságnak az állam általi el nem ismerése folytán, persze hiányozni fog, a mai embernek tőle elválaszthatlan azon joga, hogy az ő lényét akadálytalanul kifejthesse vagyis bizonyos határokon belül, akaratát szabadon érvényesíthesse.

Ujkori alkotmányos államunk azonban ilyen polgárokból nem élheti a maga életét, mert hiszen a ma államának nem gépekre, nem öntudatlan eszközökre, hanem szervekre, fejlődés-képes organumokra van szüksége.

Éppen ezért indokolt és helyes az, hogy bár a közviszonyban állam és egyén nem egyenlő jogokkal bíró jogalanyok, mégis az egyes itt sem olvad fel az államban, nem mosódik el, hanem csak mintegy módosulva, az államnak mint egésznek tudatától áthatva, jelentkezik.

Megmarad tehát az egyén személynek itt e viszonyban is, de át lesz hatva a közösségnek tudatától, s ez lesz az állammal szemben való cselekvésének irányítója.

Ekkor aztán nemcsak az államnak lesz érdeke a közigazgatás törvényszerűségének biztosítása, de érdeke lesz minden egyesnek is, mert hiszen az államnak minden olyan törvénye, mely a közte és az egyes közti közvonzatkozású viszonyokat szabályozza, nem csupán közérdeket, de egyéni érdeket is fog védelmezni.

Mihelyt pedig az egyén, az ő személyéhez fűződő, a jogrend által elismert és a közzel vonatkozásban álló valamelyes érdekét fogja a közigazgatási tény által megsértettnek látni, nem fog kelleni őt külön biztatni sérelme orvoslására, mert az emberi cselekvés legtermészetesebb s éppen ezért legmegbízhatóbb belső rugója, saját érdeke reá fogja őt erre vinni és kényszeríteni.

A közigazgatási bíráskodás igazi célja pedig csakis így biztosítható az egyén által, ha a kezébe adott jog az övé is, ha e jogok érvényesítése az ő hatalmában áll s ezzel nemcsak a tőle távolálló eszmének, a közigazgatás objektív jogrendjének védelmét, de egyuttal saját egyéni javát és boldogulását is közvetlenül szolgálhatja.

Ekkor aztán igazán el fogjuk érni a törvényhozás és végrehajtás harmóniáját az egész vonalon s az egyén közigazgatási keresetjoga útján úgy a közigazgatás objektív rendje, mint az egyén szabadsága is teljes jogvédelemben fog részesülni.

Éppen ezért, nézetünk szerint a közigazgatási bíráskodás valódi célja csak az lehet, hogy a közviszony sajátos természetéből kiindulva, úgy a közigazgatás objektív jogrendjét, mint az egyén alanyi közjogait és érdekeit biztosítsa s ily módon, az állami és egyéni lét szabadságának összhangját megteremtse.

Hogyan és miképpen valósítható meg ez a cél, ez már most a legközelebbi kérdés.

Ugy hiszszük, hogy e kérdésre adandó feleletnek jogi elemei előző fejtegetéseinkből önként kínálkoznak.

Megállapítottuk ugyanis azt, hogy alanyi közjogok igen is vannak és pedig az alanyi jog magánjogi fogalmának a közviszony természete által módosított alakjában, vagyis úgy az egyéni érdek, mint az ezt szolgáló egyéni akarat korlátolt mértékbeni érvényesülésével.

Megállapítottuk azt is, hogy a közigazgatási biráskodás célja úgy a közigazgatás objektív jogrendjeinek, mint az egyén közjogainak szempontjából a közigazgatás törvényszerűségét biztosítani.

Miben álljon tehát a jogszerűség biztosításának módja?

Vajjon ez a birói védelem magában a közigazgatásban vitessék keresztül, avagy szükséges a cél megvalósítása végett a közigazgatást az államhatalom ilyen célra külön szervezett főügykörének, a biráskodásnak alárendelni?

A vélemények erre nézve fölötte eltérők.

Azok, a kik a közigazgatási biráskodást az ugynevezett „rendes“ bíróságok hatáskörébe akarják utalni, azzal érvelnek, hogy minden, a mi egyszer biráskodás, az csakis az államhatalomnak e célra sajátlagosan szervezett ügykörébe tartozhatik és csak ennek szervei birhatnak azon képességgel, hogy a megsértett jogrendet vagy egyéni jogot kellő védelemben részesítsék s ez által a közigazgatás törvényszerűségét biztosítsák.

E nézet hívei azonban nem méltatják kellő figyelemre a biráskodás és a közigazgatásnak egymástól lényegesen különböző természetét és olyan korlátokat akarnak a közigazgatás fölé állítani, melyek nem csupán annak cselekvő erejét fogják nagy mértékben veszélyeztetni, de a mellett még magát az elérni kívánt célt, a közigazgatás törvényszerűségét sem képesek kellően biztosítani.

Nem szabad ugyanis szem elől téveszteni, hogy biráskodás és közigazgatás célja egymástól teljesen különböző.

A biráskodás előtt csak a jogrend lebeg és a birónak azt kell néznie, hogy mit követel a jogrend a biró elébe került egyes esetre való alkalmazásában.

Éppen ezért a rendes biró előtt nincsen más érdek, csak a jogrend épségének fentartása.

A rendes biró kívül áll azon viszonyokon, a melyek felett itél, s magát a jogviszonyt is kiszakítja az életből s a tényálladékot önmagában, elszigetelve, pusztán fogalmi oldalára nézve veszi tekintetbe.

A mint mondani szokás: a rendes biró nem törődik ítéletének következményeivel.

És ezt teheti is, mert hiszen a rendes biráskodás tárgyát képező viszonyok sem nem az államé, melynek nevében az az ítélet hozatik, sem nem a biróé, hanem tisztán a feleké.

A bírónak elég tehát, ha az egyes esetben felismerte és kijelentette, hogy mi tekintessék kötelező jognak, ezzel a jogvitát eldöntötte, feleknek a peresített viszonyra vonatkozó magatartását szabályozta, s birói feladata lényegében véget ért.

Egészen másként állunk a közigazgatással, melynél a jogrend fentartása nem öncél, hanem csak a célhoz vezető eszköz.

A közigazgatás is követi a maga működésében a jogrend szabályait, vagyis midőn megvalósítja a közfeladatokat, alkalmazkodik a jog szabályaihoz.

Amde a jogot nem önmagáért, hanem csak azért keresi, hogy azt alkalmazva eljárhasson, vagyis az elébe kerülő ügyet a jognak megfelelően elintézhesse.

De a hozzá került egyes esetet mindig konkrétizálva vagyis az egész szempontjából individuálizálva, tehát nem elszigetelten, nem különváltan tekinti, hanem mindenkor a vele kapcsolatos összes egyéni viszonyok és sajátságok áttekintésével s ezeknek figyelembe vételével intézi el az ügyet.

A közigazgatásnak tehát mindenkor előre számolnia kell cselekvésének eredményével, vagyis mindig szem előtt kell tartania az elérendő sikert.

Ezt pedig csak úgy teheti meg, ha valósággal beleéli magát az állami életviszonyba s az őt körülvevő életviszonyok konkrét alakulásához alkalmazza a maga cselekvését.

Éppen ez a helyzete a közigazgatásnak teszi számára lehetővé azt, hogy az általa uralt viszonyokat ne csak egyoldalulag fogja fel, azoknak nem csupán külső vagyis jogi vonatkozásait lássa meg, de a benne kifejlődő tapintat és érzéknél fogva felismerhesse a viszonyoknak pszichológiai, erkölcsi, fizikai és gazdasági tulajdonságait is, s e sajátságok mindenikét kellő méltánylásban részesítve, valósíthassa meg feladatát.

A közigazgatás által uralandó életviszonyok oly végtelen sokféle alakulásban és változatban fordulnak elő, hogy ezek szabályozását a formai jog ki nem meritheti.

Mint hogy pedig e viszonyokat is szabályozni és rendezni kell, s ez legalább időlegesen az állami cselekvés kötelessége, ennél fogva a közigazgatás fel van ruházva diszkreczionárius hatalommal, mely a formai törvényességen belől érvényesülni engedti a közigazgatási tapintatot és belátást.

Ebben a körben a közigazgatásnak egyetlen vezérelve van csupán, s ez a közérdek.

Diszkreczionárius hatáskörében a közérdek kielégíthetésének szem előtt tartása mellett, a közigazgatás szabadon mérlegeli az elébe kerülő konkrét esetet és vele összefüggő viszonyokat, s önmaga állapítja meg cselekvésének szabályát.

A hol a közigazgatási jog még fejletlen, ott lesz a legsebésebb körü ez a diszkreczionárius hatalom.

De még ott is, a hol már egy fejlett közigazgatási jogrenddel találkozunk, az életviszonyok mai rohamos fejlődése mellett napról-napra újabb, a legkülönbözőbb természetű és vonatkozású viszonyok keletkeznek, melyekre az államnak általános akarata szabályozólag még nem nyilatkozhatott, és így a közigazgatás lesz kénytelen szabad apreciacziója alapján e viszonyok rendezését eszközölni.

A közigazgatásnak minden ilyen ténykedése az egyesek irányában, a törvényhozó és végrehajtó hatalom szabályalkotó működését veszi át, mert szuverén módon dönt az állam akarata felett, vagyis a mit a törvény, miniszteri vagy helyhatósági szabályrendelet az összes jövő esetekre nézve meghatároz, azt teszi esetről-esetre a diszkreczionárius közigazgatás.¹

Már most, ha rendes bírónak adjuk oda a közigazgatás jogi ellenőrzését (helyesebben jogi módszer szerinti ellenőrzését), akkor ezen rendkívül nagyszámu, ugynevezett mértékhatározási eseteket ki kell zárunk a jogi védelemből, mert a rendes bíró hivatásánál fogva csak a jogsérelmek felett dönthet, vagyis csupán a közigazgatási hatóságok tényeinek objektív törvénytelenisége felett ítélkezhetik.

Olyan esetben dönthet tehát, a midőn a jog iránt támad kétely, s ennél fogva az egyéni és állami létnek csupán a jog által szabályozott szabadságát óvja és védelmezi.

De még ezt is csak időlegesen és átmenetileg.

E kérdés fölötti elmélkedésnél figyelmen kívül hagyva a törvényt, nézzük csak a kormánynak rendeleteit, vagy a helyhatóságok szabályrendeleteit, melyeknek hibás alkalmazását a törvényesség érdekében a rendes bíró helyesbiteni fogja.

Minő helyzet következik be ekkor?

¹ Concha : Politika II—96. l.

Az, hogy a kormány vagy helyhatóság mihelyt észreveszi, hogy az ő rendelete vagy szabályrendelete nem azon szempontok és irányelvek szerint kezeltetik, mint a melyek azok megalkotásánál iránytadók voltak, azonnal meg fogja azt változtatni és pedig úgy, hogy érdekeiben és céljai követésében őt jövőre az előfordulthoz hasonló korlátozás ne érhesse.

Csakugyan igaza van abban Kuncznak, hogy akkor, a midőn a parlamentáris kormányt éppen a legnagyobb részrehajlással vádoljuk és e miatt akarjuk jogi ellenőrzésnek alávetni, joggal fel nem tehetjük azt, hogy e kormányok ilyen rendeletek fentartásával maguk fognak a fölöttük való örökösre és akarataik korlátozására fegyvert adni a kezünkbe.

Az is bizonyos, hogy a jogszerűség nem csupán az alaki jog merev alkalmazásában áll, hanem abban is, hogy ez által az állami akaratnak szilárd és szabályos fejlődése biztosittatik, s ennek nyomán a tárgyilagosság és részrehajlatlanság az államélet minden vonalán uralkodóvá lesz.

A rendes bíró „közigazgatási bíráskodása“ folytán, a kormány és bíró között belső összeütközés jön létre, mely nemcsak a rendeletek gyakori megváltoztatását, de egyuttal a kormány részéről azt a törekvést is maga után vonhatja, hogy új közigazgatási törvények alkotásánál, a kormány cselekvésének védelmét ezen szempontból a legmesszebbre menő garanciák alá helyezze, a mikor is aztán a rendes bíró által a közigazgatásban biztosítható törvényesség, tisztán csak absztrakt fogalom lesz, melynek hatása csak az eldöntött egyetlen esetre fog szorítkozni, de döntésében a közigazgatási bíráskodás belső etikai célja, a közigazgatást mérséklő, mindenkor tárgyilagossá, méltányos és igazságos eljárásra vezető hatása, érvényesülni nem fog.

De maga után vonhatja a rendes bíró formális döntése azt is, hogy olyan kormány- vagy szabályrendeleteket, melyek a rendes bírói jogvédelemmel sikeresen veszik fel a harcot, tisztán formai okokból akkor is fentartsanak, mikor pedig materiáliter vagyis a benső indokokat tekintve, azok visszavonása nem csak indokolt, de szükséges is lenne.

Éppen azért nézetünk szerint is, nem szerencsés gondolat a közigazgatás jogi ellenőrzését a rendes bíráskodásnak való alárendelésében keresni, s csak akkor és ott alkalmazni, a hol a jog iránt támadt kétely.

Hanem meg kell keresni e kérdés megoldásának azt a módját, mely sem az államhatalom egységes természetével nem ellenkezik, sem a közigazgatási funkció ezéjét, sikerét nem veszélyezteti, sem e funkció természetét meg nem változtatja, s egyuttal a közigazgatási ügyintézés összes eseteinek jogi módszer szerinti ellenőrzését a jogász logika, bírói tárgyilagosság és függetlenségnek a közigazgatásban való alkalmazásával lehetővé teszi.

Nézetünk szerint ilyen megoldást érhetünk el akkor, ha nem a rendes bíraskodás, hanem a bírói módszer, mind tiszta alaki fogalomból indulunk ki s ezen az alapon építjük ki a közigazgatási bíraskodás jogrendszerét.

Az már most a kérdés, mi a bírói módszernek, mint absztrakt alaki fogalomnak lényege?

A bírói módszer alaki elvét két sajátosság jellemzi: a kontradiktórius eljárás és a perben szereplő három személy.

Az első a kontradiktórius eljárás azon alakszerűségek összessége által biztosított eljárási mód, mely lehetővé teszi, hogy egy vitás kérdés minden érdekelt fél érveinek és bizonyítékainak előterjesztése mellett döntessék el.

A második: a perben három személy szereplésének szükségessége.

Kettő ezek közül a vitás életviszonyt különböző oldalról képviseli.

A harmadik a bíró, ki a vita fölött ítél.

Igy látjuk ezt a magánjogi perben, a hol csakugyan fél és alperes ugyanazon vitás életviszonyt különböző oldalról, kiki a saját érdeke szerint képviseli. Ebben a perben a fél dominus litis, teljesen uralja a pert és a perbeli jogviszonyokat. Kereset, per, ítélet mind saját ügyét képezi a félnek. Ő azon jogalany, kinek nevében és számlájára a per foly, és a kinek érdekében a jogvédelem kéretik.

Ámde a vitás kérdés az államra nézve teljesen idegen magánérdek.

Másként van a közjogi (közigazgatási) perben.

Itt nincsen személyes ellentét a felek között.

A kereset arra irányul, hogy egy bíróilag szervezett hatóság az állam és az egyes közti közjogi viszonyból kifolyólag egy konkrét esetre vonatkozó jogot és kötelességet a bírói módszer szerint megállapítson.

Vagy állami vagy más közviszonyokra vonatkozhatik-e megállapítás, de az alanyi közjogok és egyéni érdekek szempontjából mindig csak annak eldöntésére szolgálhat, hogy vajjon az állami cselekvés nem lépte-e túl a viszonyt uraló gondolat, czél és erő érvényesülési körét vagyis tehát, hogy a jogalkotásban az alanyi jog tekintetében érvényesült közérdek megvalósulást nyert-e valamely felmerült konkrét esetben.

A közigazgatási perben tehát a közigazgatási (közjogi) kereset mindenkor az állami egész és közérdek s az ezek által meghatározott egyéni jog vagy érdek védelme szempontjából adatik.

E perben a panaszlók által emelt igény közös az állam azon igényével, hogy a közigazgatás a jogrend szellemében vezetessék.

A közjogi perben tehát minden „fél“ a közigazgatás törvényszerűségét óhajtja biztosítani, s így e perben a közviszonyokban rejlő erkölcsi elemek által egység jön létre.

A magánjogi iránynak az a tetszetős követelése: Ne legyen az állam fél és bíró egy személyben, egy tévedésen alapszik.

E tévedés abban áll, hogy a közigazgatást és annak hatóságait tisztán a magánjogi perbeli fél jogi állására utalják.

Ez sem nem lehetséges, sem nem szabad.

Nem lehetséges a közigazgatásnak azon főntebb részletesen kifejtett természeténél fogva, a mely szerint a közigazgatás létoka, eredete, jogalapja, czélja és tárgya mindenkor ad statum pertinet.

Mindenkor tehát az állami szempontból cselekszik.

A magánjogi perben szereplő fél pedig kizárólag csak a maga önző egyéni érdekéből cselekszik.

E két „féli“ minőség tehát nem azonos természetű.

A minthogy ezt a közviszonynak természete s a benne érdekelt jogalanyoknak egymással szembeni jogállása is világgossá teszi.

A felek alkalmazása a közigazgatási perben csak egy forma, melyet a czélszerűség javasol azon indokból, hogy egy rendszeres kontradiktorius eljárás tétessék lehetővé, melyben a tényállás megállapításának elveit maga a szóban forgó közigazgatási cselekvény adja meg.

De a magánjogi per értelme szerinti felekről, a kik egyen-

értékű érdekekre hivatkozhatnak s éppen azért egyenlő érvény-nyel nyilváníthatják-e perben a maguk egyéni akaratát és urai a pernek, itt szó sem lehet.

Éppen ezen okból nem alkalmazhatók a magánjogi per eszközei a közjogira.

Hogy e helyen csak néhány példát hozzunk fel, nem alkalmazhatók a magánjogi perben kiváló sikerrel alkalmazott bizonyítási elvek és módok.

A közjogi perben ugyanis eskü és beismerés általi bizonyításnak helye nem lehet, mert hiszen ezáltal a vitás kérdés eldöntése teljesen az egyéni akarat megnyilatkozásához volna kötve és az államérdek ki lenne szolgáltatva az egyéni tetszés önkényének.

Ez pedig az állami és közviszonyok természetéből kifolyólag lehetetlen.

De a bizonyítékok előhozatala sem bizható éppen ezért a felek tetszésére.

Ezt követi a közigazgatási biráskodásról gondoskodó legtöbb törvényhozás is, a mikor kimondotta, hogy a közjogi (közigazgatási) perben nem elégszik meg a felek által előhozható anyaggal, hanem köteleességévé teszi a közigazgatási bíróságnak, hogy a vitás közigazgatási ügy tényállását hivatalból állapítsa meg és vegyen figyelembe minden körülményt, mely a vitás jog vagy köteleességgel valamelyes vonatkozásban áll.¹

Avagy nézzük, miként alakul át a polgári perbeli felek „beavatkozási joga,” a közigazgatási perben a bíróság bevonási jogává.

A polgári perben harmadik személyek vagy saját joguk érvényesítése, vagy felperes érdekének szolgálata céljából (a mi egyuttal beavatkozóé is), beleavatkoznak a perbe.

A közigazgatási perben pedig a tárgyalás határnapjáig, a bíróságnak van joga az általa érdekeltnek tartott harmadik személyeket a perbe lépésre felhívni. — Ime itt is egy bizonyíték arra, hogy a közigazgatási bíró működésében is van szabad mérlegelés és hogy a közigazgatási per nemcsak saját ügye a feleknek, hanem az államé is, s hogy a felek itt is csak

¹ Bajor közig. bir. I. 14., 20., 27. Porosz I. (L. V. G.) 66., 71., 76. Osztrák törv. 26. Magyar közig. bírósági törv. 111. Franciaországban 1865-iki július 12. decretum Art. 3. 1877. július 12. decr. Art. 20.

a közviszonyban elfoglalt jogállásukhoz képest érvényesülhetnek.

A közigazgatási bíráskodás lényegének megállapításánál figyelemmel kell tehát lenni arra, hogy itt is az állam fogalmában rejlő jogi és erkölesi elemek saját különleges fejlődési törvényeik szerint érvényesülnek, a miért is aztán nem a magánjogi bíráskodás lényeges ismérvei viendők át a közigazgatási bíráskodásra — hanem magának a bíráskodásnak, mint tisztán elvont alaki fogalomnak lényege, — a mikor is aztán a „konkrét“ közigazgatási ügynek nem kell „egyes birói esetté“ lenni, hogy birói döntés tárgya lehessen.

Mindezekre való tekintettel, a közigazgatási bíráskodás lényegét abban találjuk, hogy *a birói módszernek (kontradiktórius eljárás és jogászi logika) a közigazgatásban való alkalmazásával, a törvényesség és illetve minden államigazgatási tény helyessége oly formában biztosíttassék, mely a míg egyfelől az államélet belső összhangját előmozdítja, addig másfelől kifelé, úgy a közszélok akadálytalan valószínűsítését, mint az egyesek szabadságát lehetővé teszi s az állam polgárai között is teljes megnyugvást kelt az iránt, hogy az állam hatalma mindenkor csak a törvényt és a mindenkori közérdek szempontjából az igazságot egyenlő mértékkel akarja szolgálni.*

A közigazgatási biráskodás tárgyköréről.

Eddigi fejtegetéseinkből világosan látható, hogy a közigazgatási biráskodást, a közigazgatás „jogi“, helyesebben bírói módszer szerinti ellenőrzésének tekintjük.

Ebből következik, hogy elvileg minden közjogi természetű közigazgatási tény, mely az állam és egyén közti közviszony alapján az egyesnek akár személyét uralja, akár szolgáltatását kívánja, a közigazgatási biráskodás tárgykörébe tartozónak tekintünk.

A pozitív jog azonban célszerűségi és politikai okokból sokszor kénytelen ez alól kivételt tenni.

Meggyőző bizonyítékát nyújtja ennek a magyar közigazgatási bírósági törvény is, mely közigazgatási bíróságunk tárgyköréből Ausztriával való közjogi kapcsolatunk folytán a közös ügyek terén előfordulható közigazgatási sérelmeket, az 1868. évi XXX. t.-cz. 10. §-ára való hivatkozással pedig, az iparügy és honossági ügyeket kihagyta, miután ezekre nézve csak a törvényhozás közös Magyarország és Horvát-Szlavonországok között, de a végrehajtás Horvát-Szlavonországok területén ez utóbbi országoknak tartatott fenn.¹

E tanulmány keretében azonban nem célunk a hatáskörnek ügykörök szerinti megállapítása, hanem csupán elvi kijelölése!

Ebből kifolyólag elsősorban — a közigazgatás lényege és természetéből kiindulva — *a közigazgatási biráskodás tárgykörébe tartozónak tartjuk úgy a törvény végrehajtása, mint a törvény alkalmazásának eseteiben előforduló sérelmeket.*

¹ Dr. Némethy Károly: A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata 34. l.

De mindenesetre szükséges a határvonal kijelölésénél az államhatalmi funkciók alaptermészetére és hivatására, ugyancsak szintén a magán- és közviszony különbözőségére tekintettel lenni.

Ebből a szempontból nem helyeselhető olyan ügyeknek a közigazgatási bírászkodás tárgykörébe való utalása, melyek a magánjog uralma alá tartoznak.

Ilyen tekintetben különösen a francia jogfejlődés mutat példát, a hol nem csupán azon közigazgatási cselekvények sorozatnak a közigazgatási bírósági hatáskörbe, melyekben az állam felségjoga nyilatkozik meg (ezek az u. n. *actes de puissance publique*), hanem minden olyan ténykedés is, melyeket a kormány rendeletéből az államhivatalnokok az állami vagyonból származó anyagi eszközökkel visznek keresztül. Ezek az „*actes de gestion*“, vagyis mindazon cselekvények, melyek az államvagyon igazgatására, hovaforditására, hasznosítására és a különböző közszolgálatok (*services publics*) fentartására szükségesek.¹

Mindezekre nézve Franciaországban a közigazgatási szerződések (*contrats administratifs*) elnevezést alkalmazták, külön jogszabályok uralma alá helyezték és a közigazgatási bírászkodás hatáskörébe utasították.

De még itt sem állott meg a francia jogfejlődés, melyet az 1790-iki² törvényekben kimondott azon elv irányított, hogy: „A bíróságoknak szigorú büntetés terhe mellett megtiltatik bárminő módon megzavarni a közigazgatási hatóságok cselekvényeit, avagy ezen hatóságokat intézkedéseik végrehajtása miatt felelősségre vonni vagy pedig közigazgatási cselekvények felett ítélkezni.“³ Ezen alapelv a közigazgatás és bírászkodás merev elválasztását jelentette azon alapon, hogy minden esetben, a melynél közigazgatási cselekvényről van szó, a rendes bíróság illetékessége ki van zárva.

Ugyanezen elv alapján lett közigazgatási cselekvények fölötti bírászkodás, tekintet nélkül a vitás ügy jogi (köz- vagy

¹ Például: Államnak, megyének, községnek közmunkáiknak vállalkozók részére való kiadása iránt kötött szerződésai, vagy közérdekből szükséges kártalanítás.

² 1790. évi aug. 24-iki törv. Titre II. art. 13 és 16 Fructidor VIII.

³ Dr. Walter Hagen s: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich u. d. Conseil d'Etat. (Archiv für öffentl. Recht 1902. XVII. B. 3. füzet.)

magánjogi) természetére, a közigazgatási biráskodás tárgykörébe utalva.

Egyedüli kivételt a francziák csupán az „actes réglementaires“, vagyis büntetőjogi szankezióval ellátott általános rendeletek tekintetében tesznek, a mennyiben a polgármester és prefet rendőri természetű, valamint a köztársasági elnök végrehajtási rendeleteinél meg van adva a rendes bíróságok részére azon jog, hogy igazságszolgáltatási működésük rendén ezek törvényességét megvizsgálhassák.

A franczia közigazgatási jog magában a közigazgatásban valósítja meg a közigazgatási biráskodást és pedig az által, hogy bírói módszert alkalmaz a közigazgatásban.

Innen az a szálló ige, hogy Franciaországban nincsen is közigazgatási biráskodás, hanem csak biráskodó közigazgatás.

A franczia közigazgatási jogban kétféle közigazgatási eljárás ismeretes :

1. *Jurisdiction gracieuse.*

Ennek keretében az a fél, a ki magát valamely közigazgatási intézkedés által érdekében sértve érzi, vagy magától ezen hatóságtól kéri a sérelmes hatósági intézkedés visszavételét, vagy pedig az illetékes felsőbb hatósághoz folyamodik annak megváltoztatása végett.

E második esetben is azon kérelemmel járul a közigazgatási hatósághoz, hogy az keressen egy méltányos megoldást a közérdek és az egyesek érdeke között, melyeknek gondozása egyaránt hivatását képezi.¹

2. *Jurisdiction contentieuse.*

Midőn a fél valamely jogsérelemre hivatkozik, akkor már a rendes közigazgatási eljárás nem nyújthat elég biztosítékot, mert a vitás jog fölött a közigazgatási hatóság ismét csak az ő szabad belátása és mérlegetése alapján, de egyoldalulag döntene. Éppen ezért maga a *raison publique* követeli azt, hogy a midőn valaki egy közigazgatási hatósági intézkedés által jogsérelemet szenved, a felett bíróilag szervezett hatóság döntsön.

Ebben a kontenciózus eljárásban a jogában sértett egyes

¹ Block: I. m. 16. Il. fait un appel au pouvoir discretionnaire de l'administration, la priant de trouver une transaction equitable entre des intérêts genereaux et des intérêts privés également confiés à sa sollicitude.

formailag mint fél szerepel; az eljárás ugyanis nála nélkül, vagyis az ő bevonása nélkül meg nem történhetik s maga az egész eljárás előre szabályozott rendszeres alakításokhoz van kötve.

Az így létrejött döntés közigazgatási hatóság és fél között egy új formális jogviszonyt teremt az ugynevezett „chose jugée“-t.

Ennek lényege, hogy az többé rendes jogi úton meg nem támadható.

Itt is érvényesül tehát a res judicata pro veritate habetur elve.

A francia közigazgatási jogban a hatáskör nincsen egységes szempontok szerint megállapítva.

Általános kifejezés szerint az ugynevezett „actes du contentieux“ vagyis a vitás közigazgatási ügyek tartoznak ide.

E kifejezés alatt azonban nem a közigazgatási bíraskodási eljárás során hozott döntés értendő, hanem értendők azok a közigazgatási hatósági határozatok, melyek közigazgatási bíraskodásnak vethetők alá.

Az ilyen közigazgatási hatósági döntések vagy kezdettől fogva közigazgatási bíraskodási formákhoz vannak kötve, vagy pedig ezek csak a későbbi eljárás folyamán lesznek reá alkalmazva.

A francia közigazgatási bíraskodásnak tehát mintegy központját képezi a vitás közigazgatási intézkedés, melynek fogalmát azonban maguk a francia közigazgatási jogi törvények sem írják kifejezetten körül.

A gyakorlat azonban nagyon könnyen és biztosan kezeli ezt a fogalmat.

Nem annyira a jogtudomány, mely e fogalom magyarázatánál nagyon sokat és sokszor hibásan vesz át a magánjog sajátosságaiából.

A közigazgatási tény jellemzésére röviden a következők mondhatók:

Minden vitás közigazgatási tény egyéni tény.

E ténynek jogi elemei:

1. Akaratkijelentés. Ez az akaratnak külsőleg jelentkező cselekvéséből áll.

2. Az akarat kijelentésére való törvényes jogosultság. Ez

a hatáskör (competence) kérdése, a mi megköveteli, hogy az illető közigazgatási hatóságnak törvényes joga legyen azt akarhatni, a mit tényleg akart.

3. A közigazgatási akaratnyilvánításnak törvényes célja. (Le but legal). Ennek lényege az, hogy a közigazgatási hatóság akarata valamely a törvényben elismert, vagyis olyan célra vonatkozzék, melynek megvalósítása érdekében a törvény az illető közigazgatási hatóságnak cselekvési jogot adott.

4. A közigazgatási akaratnyilvánításnak valamely alanyi jogállapot létesítésére való irányzottsága. A mi tehát annyit jelent, hogy az akaratnyilvánítás az illető közigazgatási hatóság által azon szándékkal történjék, hogy e tényből egy alanyi jogállapot keletkezzék.¹

Abból, hogy minden vitás közigazgatási tény egyéni tény következik, hogy a rendeletek nem tartoznak a közigazgatási bírászkodás hatáskörébe.

De a közigazgatási egyéni tények mindenike sem tartozik ide. Nevezetesen nem tartoznak ide az actes de pure administration. Értendők ezek alatt azon közigazgatási hatósági tények, melyek szabad mérlegelés alapján jönnek létre.

Ezeknél csupán érdeksérelmekről „interêt froissé“ lehet szó.

Az actes du contentieux ezeknek éppen ellentéte.

Itt ugyanis a hatóság szabad mérlegelése háttérbe szorul s a közigazgatási tény tartalma valamely egyéni jog által ugyszólván már előre meg van határozva.

A közigazgatási bírászkodásnak alávetett közigazgatási tényekkel szemben tehát alanyi jogok állanak. A vita éppen azért foly minden ilyen ügyben, mert egy alanyi joggal szemben sérelem követtetett el. (Droit lesé).

A közigazgatási bírászkodás tárgya tehát itt egy közigazgatási tény által előidézett jogsérelem.

Ennélfogva tehát az actes du contentieux (vagyis a közigazgatási bírászkodásnak alávethető közigazgatási tények) lényege és jellemző vonása abban nyilvánul, hogy minden ilyen közigazgatási ténynyel szembe egy egyéni jog kerül, a minek folytán az ki van téve a sérelmezés lehetőségének.

Megkivántatik azonban, hogy a megsértett egyéni jog,

¹ L. Duguit: L'acte administratif et l'acte juridictionnel, 1906.

„droit acquis“ vagyis olyan legyen, mely éppen a cselekvő közigazgatási hatósággal szemben és annak vita tárgyává tett közigazgatási tényére vonatkozólag álljon fenn. A mint a francia közigazgatási jog kifejezi, „une obligation special“-nak (bizonyos meghatározott kötelezettségnek) kell fenforogni, mely a közigazgatásnak az egyessel szemben való magatartását annyira megköti, hogy az az illető jogozottal szemben csakis ennek értelmében jogosított eljárni.

Ilyen obligation special-t képez a közigazgatásra nézve vagy a törvény és rendelet, vagy pedig valamely közigazgatási hatóságnak jogi ténye (contrat, titre).

Állam és egyes között fennálló viszonyokat ugyanis az állam akarata határozza meg és pedig törvény vagy rendelet útján általánosságban, közigazgatási tények útján pedig egyes esetekre vonatkozólag.

Mindott, a hol az így megnyilatkozó állami akarat valamely viszonynak nem összes részeit, nem összes vonatkozásait, hanem csupán azok egy részét állapítja meg szabatosan és rendezi, ott a kiegészítés köteleessége az államhatalom cselekvőségének, a közigazgatásnak képezi feladatát.

De még akkor is, ha valamely viszony a legmesszebbre menő szabatossággal rendeztetett, akkor is ez csak absztrakt rendezés, a minek konkrét érvényesüléséhez bizonyos közhatósági cselekvésre van szükség.

A közigazgatásnak köteleessége az általános szabályt alkalmazni, tehát az egyes esetre érvényesnek kijelenteni s a viszonyoknak tényleges alakulásait a megállapított általános jogi szabályok uralmának alávetni.

Mínthogy pedig a közigazgatás ezen működésében bizonyos aprecziáció, bizonyos szabad mérlegelés a törvény szellemét illetőleg mindenkor tönmarad, ennél fogva e működése felett vita támadhat, a mikor is aztán azt kell bíróilag megállapítani, hogy a törvény helyesen avagy helytelenül lett-e alkalmazva az egyes konkrét esetre.

Éppen ezért a közigazgatási bíróság döntése nem tartalmazza az ő új akaratát, hanem csupán magyarázza és mérlegeli azt, hogy vajjon a törvény valódi akarata vagy igazi szelleme nyert-e megvalósulást a vitatott közigazgatási tényben.

A közigazgatási bíráskodásnak ilyen működésében az egyéni

jogvédelem teljes mértékben megvalósul és döntése igazi birói döntés, miután az eljárásban az audiatur et altera pars elve is érvényesül s a döntés biróilag szervezett testületek által történik.

A francia közigazgatási biráskodásnak három ágát (branche) szokták megkülönböztetni:

I. Contentieux de pleine juridiction ou contentieux au fond.

Ennek keretében azon kérelemmel járul a fél a közigazgatási bírósághoz, hogy valamely vita jogalapját állapítsa meg.

Ide tartoznak azok a közigazgatási perek, melyeknek tárgya azok természeténél fogva tartozik a közigazgatási biráskodás hatáskörébe, és pedig még akkor is, ha valamely formális törvény külön nem is rendeli azoknak a közigazgatási biráskodás tárgykörébe való utalását.

Ide tartoznak továbbá azok a jogviták, a melyek ugyan természetüknél fogva a rendes bíróságok hatáskörébe tartoznának, de valamely törvény (rendelet vagy szerződés) által a közigazgatási biráskodás tárgykörébe utaltattak.

A közigazgatási biráskodás tárgykörébe tartozó ezen jogvitákra vonatkozó pereknél megkivántatik:

1. Hogy a per, „acte administratif proprement dit“ ellen irányuljon; és

2. hogy a felszólamlás, melyre a közigazgatási tény okot szolgáltatott, valamely jog megsértésére hivatkozzék.

Itt tehát violation d'un droit acquis esetének kell fenforogni, vagyis a sérelmes közigazgatási hatósági intézkedés valamely a törvényből, rendeletekből, vagy szerződésből folyó kötelezettségének figyelmen kívül hagyásával kellett hogy eljárjon.

Ha a közigazgatás tényével szemben az egyes valamely ilyen jogra nem hivatkozhatik, mely a közigazgatást megkösse, akkor a közigazgatás, törvényes felhatalmazásánál fogva, válaszolhatja a vele szembe fellépő félnek: jure feci.¹

A közigazgatási biráskodás ezen ágához utalt ügyekben ugy a ténykérdések, mint a jogkérdések fölött hozatik ítélet.

Ide tartoznak a közigazgatási bíróságoknak azon döntései, melyek valamely jogtalanul vagy illetéktelenül kivetett egyes adó leírására vagy leszállítására vonatkoznak; valamely

¹ Ducrocq I. m. II. 25.

tisztviselő nyugdíjigényének megállapítása, egy közmunka vállalkozójának elszámolása fölött véglegesen döntenek; vagy midőn pl. valamely közut vagy vasut létesítése által okozott károk miatti kártalanítási összeg megállapításáról van szó.

A közigazgatási keresetet, melylyel a *contentieux de pleine juridiction* felhivatik, a francia közigazgatási jog „*recours contentieux ordinaire*“-nek nevezi.

II. Contentieux de l'annulation.

Azon elv folytán, hogy a midőn az egyes nem hivatkozhatik valamely szerzett jog megsértésére, hanem csupán arra, hogy érdekeiben lett megsértve, — akkor nincsen közigazgatási bíraskodás, — igen könnyen előállhat az a helyzet, hogy a fél, a kinek sérelme orvoslása czéljából csak a *juridiction gracieuse* áll rendelkezésre, érdekeiben helyrehozhatlan sérelmet szenved, mert tisztán a cselekvő közigazgatás belátásától és tetszésétől van függővé téve, hogy a sérelmezett intézkedést fentartsa vagy megváltoztassa.

Ennek lehető elkerülése végett a francia közigazgatási jog közvetett utat ad az egyeseknek arra, hogy ilyen ügyeiket is a közigazgatási bíróság elébe vigyék.

A jogczim erre az, hogy a sérelmes közigazgatási tény szabálytalanul jött létre.

Szabályszerűen létrejöttek pedig csak akkor tekinthető egy közigazgatási tény, ha az illető közigazgatási hatóság jogosítva volt annak elkövetésére, tehát ha a sérelmezett közigazgatási tény hatáskörében követte el.

Minthogy ugyanis a közigazgatási cselekvés különböző fokon, különböző jogkörrel felruházott szervekre van bízva, ezen szervek tevékenysége még a saját hatáskörükben sem lehet csak az ő szabad mérlegelésükre bízva.

Annyiban legalább is nem, hogy minden közigazgatási tény az illető hatóságnak bizonyos megszabott formák között kell létrehozni.

A törvények vagy rendeletek által megállapított alakiságok úgy az egyesnek, mint a közérdeknek, sőt magának a közigazgatásnak érdekében is állanak fenn.

Mindezen alakiságok pedig egyfelől biztosítják azt, hogy a közigazgatási tények a közérdek követelményeivel összhangban legyenek, másfelől pedig arra nézve is biztosítéskul szolgálnak,

hogy a közigazgatás az egyesek egyéni érdekeit önkényesen és ok nélkül meg ne sérthesse.

Azt, hogy a közérdek követelményeit a közigazgatás minden tényénél szem előtt tartsa, felügyeli a felsőbb fokú közigazgatási hatóság, vagy maga a hatósági főnök.

De hogy az egyesek minden ok nélkül ne szenvedjenek sérelmet az ő érdekeikben, az erről való gondoskodást helyesen csakis magára az érdekelt félre lehetett bízni és pedig az által, hogy megadatott részére az a jog, melynek útján a reá nézve sérelmes közigazgatási tényt bírói megvizsgálásnak vetheti alá.

Ezen törekvés hozta létre a „*recours pour excés de pouvoir*“-t.

E közigazgatási kereset útján folyamatba tett perben a közigazgatási bíróság nem vizsgálhatja a közigazgatási tény jogalapját, csakis a hatáskör hiányát vagy annak túllépését, s ennek alapján semmisíti meg a közigazgatási hatóság intézkedését vagy határozatát.

A francia közigazgatási bírósági joggyakorlat szerint, a Conseil d'Etat ilyen döntéseiben nem helyezheti a maga akaratát a megsemmisített közigazgatási intézkedés helyébe, s nem állapíthatja meg a megsemmisítésnek következményeit.

A közigazgatási bíróság tehát ilyenkor mint semmitűszék működik.

A *recours pour excés de pouvoir* megengedhetőségének alábbi feltételeit állapítja meg a francia közigazgatási jog:

1. Hogy a sérelmezett intézkedés valamely közigazgatási hatóságtól származzék.

2. Hogy a közigazgatási keresettel fellépő egyén a megsemmisítendő közigazgatási tény által érintelve legyen.

3. Hogy a közigazgatási hatóság ténye folytán keletkezett érdeksérelem sem a rendes, sem a közigazgatási bírászkodás útján orvosolható ne legyen; végül

4. hogy ezen közigazgatási keresettel az illető fél a törvényes határidőben éljen.

Ezt a határidőt az 1900. évi április 13-iki törvény minden olyan esetben, midőn valamely törvény hosszabb határidőt nem engedélyezett 2 hónapban állapítja meg.

A francia közigazgatási jog értelmében a *recours excés de pouvoir* által négyféle különböző jogalapon kérhető a közigazgatási intézkedés megsemmisítése:

I. Incompétence miatt. Ez legtöbbször oly eseteknél fordul elő, midőn alsóbbfoku hatóság felsőbb helyett, avagy fordítva felsőbb az alsóbb helyett illetéktelenül cselekszik.

Ez alapon támadható meg a hatáskörnek területi tullépése is, valamint az ugynevezett: usurpation du pouvoir, a mikor például a hatóság oly kötelezettségekkel terheli a polgárokat, a minőket csak a törvényhozás állapíthat meg.

Ez a jogalap, „a hatáskör“ tehát védelmet nyújt kettős irányban.

Egyfelől az ellen, hogy a közigazgatási hatóságok hatáskörüket önkényesen kiterjeszszék, másfelől pedig, hogy annak elintézését, a mi hozzájuk tartozik, megtagadják.

II. Vice de forme alapján megtámadható a közigazgatási intézkedés a közigazgatási cselekvésre előirt alakiságok megsértése miatt. Szakértők, tanúk, véleményező közigazgatási testületek meg nem hallgatása és hasonlók miatt.

III. Violation de la loi et des droits acquis alapján élni lehet a recours excés de pouvoirral akkor, ha a közigazgatási intézkedés akár a rendes, akár a közigazgatási bíróságok döntvényeit figyelembe nem veszi, vagy ha a törvény helytelenül alkalmaztatik. Csakhogy a fél, ki e jogalapra hivatkozik, régebben köteles volt igazolni, hogy „jogában“ (és nemesak érdekében) lett megsértve.

Ujabbban azonban a Conseil d'Etat ezen czimet nagyon szabadelvűen magyarázza, s ma már megelégszik azzal, hogy ha a recours pour excés de pouvoir-ral megtámadott közigazgatási hatósági intézkedés az egyesnek közvetlen a személyes érdekét sértette, vagyis ha a fél ezt be tudja igazolni.

Ezen szabadelvű felfogás folytán, egy városnak minden lakója, birtokos, iparos, kereskedő egyaránt jogosítva van ilyen közigazgatási keresettel megtámadni a rendőri hatóságoknak azon rendeleteit (reglement), melyek által a törvénnyel ellenkező kötelesség teljesítése követeltetnék, vagy azzal ellenkező tiltó parancs bocsáttatnék ki

Ugyancsak ilyen czimen közigazgatási keresettel élhet a conseil municipal (községi képviselőtestület) határozata ellen minden az illető községben adózó állampolgár, ha úgy találja, hogy vagy jogtalanul, vagy tulságos mértékben vonatott be a községi terhek hordozásához.

IV. Détournement de pouvoir-ra lehet az excés de pouvoirnál hivatkozni akkor, ha a közigazgatási hatóság intézkedésével a törvény akaratán túl ment, tehát nem alakilag és nem anyagilag törvénytelen az intézkedés, hanem egyszerűen azért, mivel egy a törvény által nem akart célra irányult.

Ez a legtágabb körü sérelmi jogczim, mely legtöbbnyire rendőri intézkedésekkel szemben szokott fölhasználtatni¹ és annak megállapítására irányul, hogy vajjon rendőri joghatóság lett-e gyakorolva.

A recours pour excés de pouvoir eddig ismertetett alakjai az első foku közigazgatási hatóságok sérelmes tényeinek megsemmisítésére irányulnak.

Van azonban még e recoursnak egy faja a recours en cassations devant le conseil d'Etat, mely által a fél az előbbiekével azonos jogczimeken az alsóbb foku közigazgatási bírósági döntéseket támadhatja meg.

Itt tehát a recours felebbviteli jogorvoslatként szerepel.

III. Contentieux de l'interprétation. A közigazgatási bírásokodásnak ez az ága, közigazgatási tényeknek közigazgatási bírói uton való magyarázata olyan esetekben, midőn erre közigazgatási vagy rendes bírói perekben szükség van s a pernek bírója nem jogosított a közigazgatási tényt magyarázni.

Közigazgatási tények magyarázatára a legkülönbözőbb okokból és igen sok esetben van szükség.

Szükség lehet például arra, hogy valamely peres ügy jogalapja állapíttassék meg s ezen esetben csak az illetékes hatóság lehet hivatott azt teljesíteni s a vitát eldönteni.

De előfordulhat az az eset is, midőn valamely közigaz-

¹ Ezen jogczimre hivatkozó jogorvoslat alapján támadta meg egy fél azon miniszteri rendeletet, mely neki megtiltotta, hogy ásványvizét elárusítsa. A conseil d'Etat igazat adott neki és megsemmisítette a miniszter rendeletét excés de pouvoir miatt, mivel a miniszter csak közegészségügyi rendőri szempontokból tilthatja meg az eladást, de nem azért, hogy ezáltal az állami ásványvizek eladását a versenytől megóvjá. — Ugyancsak ezen a czimen megsemmisítette 1902-ben a conseil d'Etat a miniszternek azon rendeletét, melylyel egy a községi választásoknál elkövetett szabálytalanság helyrehozatala céljából egy conseil municipalt feloszlattott. A közigazgatási bíróság indoka az volt, hogy a miniszter csakis a közigazgatás helyes vitele érdekében jogosított valamely conseil municipalt feloszlattani, de nem jogosított ezt tenni egy szabálytalanság helyrehozatala céljából.

gatási tény magyarázatának szükségessége egy olyan per folyamán merül fel, melyben a kérdéses közigazgatási tény magyarázata praejudiciális jelleggel bír.

Mindezekben az ügyekben mindig az a kérdés, 1. hogy ki van jogosítva magyarázatot adni és 2. hogy minő hatálylyal bír ez a magyarázat.

Az első kérdésre nézve a francia közigazgatási jog a közhatósági intézkedések tekintetében ezzel a latin axiómával felel: *cujus est condere, ejus est interpretari*.

Mihelyt azonban olyan szerződésekről vagy ügyviteli aktusokról van szó, melyeknek magyarázata nem a felettes közigazgatási hatóságok, hanem a rendes bíróságok hatásköréhez tartozik, akkor a rendes bíróságok, úgy a szerződés érvényesítése, valamint a közigazgatási ügyviteli tény jogi következményei felett is magyarázatot adhatnak.¹

A fentebb fölvetett második kérdést illetőleg megjegyezzük, hogy e magyarázat útján létrejött megoldás teljesen relativ vagyis kizárólag a szóvá tett egyes esetre vonatkozik.

Ez tehát nem olyan általános jogmagyarázat, melyet akár a conseil d'Etatnak, akár a többi közigazgatási bíróságoknak követni kellene, a mi természetes is, mert hiszen egy praejudicialis kérdésre vonatkozó magyarázat nem birhat nagyobb jelentőséggel, mint maga a kérdés alapjára vonatkozó döntés.

Harmadik személyek szempontjából minden ilyen magyarázat tehát *res inter alios judicata*.

A francia közigazgatási bírászkodás tárgykörére nézve érdekes felemlíteni különösen az adóügyet, melynél egy a francia közigazgatási jogot egyénileg jellemző sajátosságos elv érvényesül.

Ez elv lényege az, hogy az állam vagyoni jogi viszonyai tekintetében sem esik egyenlő mérték és elbírálás alá az ő alattvalóival.

Ennek megértésére tudnunk kell azt, hogy a francia pozitív jog az adóknak két főcsoportját különbözteti meg:

1. *Egyenes adók*, melyeknek jellemző sajátossága nem csupán abban áll, hogy a személyeket vagy javakat közvetlenül terhelik,

¹ Berthelemy : I. m. 924 ; Ugyanó : I. m. 837 ; Block : I. m. I. 968 ; Haurion ; I. m. 579. 1.

hanem abban is, hogy ezek kivetése egy *közigazgatási* ténykedést nevezetesen egyéni adólajstrom-megállapítást igényel ;

2. *közvetett adók*, melyek bizonyos árukra vagy termékekre vettetnek ki, a nélkül, hogy az adóköteles erről külön értesítettnek.

Közigazgatási bíróság által való orvoslása az e téren elkövethető sérelmeknek csak az *egyenes adókra* nézve van megengedve.

Ezeknek négy főneme:

1. földadó, 2. személyi és ingósági adók, 3. ajtó- és ablakadó, 4. ipari adó.¹

E négy adónemre vonatkozó sérelmek elbirálása a közigazgatási biráskodás hatáskörébe tartozik, mivel az erre vonatkozó törvények alkalmazása közigazgatási úton és módon történik.

Nevezetesen az egyenes adóknál a „rôle nominatif“ alkalmaztatik, t. i. minden egyes adókötelezettre nézve egy adójegyzék állítatik ki, melyben az illetőre kivetett adók befoglaltatnak. Ez az illetővel közöltetik és bizonyos (felebbezési) határidő elteltével a közigazgatási hatóság ez adójegyzéket végrehajthatónak nyilvánítja.

Tehát itt a felhajtást egy közigazgatási hatósági ténynek kell megelőznie s ezért kell az egyenes adók kérdésében felmerülő kérdéseket a közigazgatási biráskodás hatáskörébe utalni.

Másként van azonban az *indirekt* adóknál. (Enregistrement, vagyis vámok, bélyegilletékek, italmérési adók stb.)

Itt is törvény a fizetési kötelezettség alapja, de a törvény alkalmazhatására külön közigazgatási cselekvés nem szükséges, miután a törvényben vagy törvényes meghatalmazás folytán megállapított tarifa alapján felhajthatók.

Éppen mivel itt olyan előzetes közigazgatási ténykedés nincs mely megerősítést igényelne, a nem egyenes adók tekintetében támadható jogviták a rendes bíróságok hatáskörébe utaltattak.

A francia közigazgatási biráskodás (*justice administrative*) tehát, a mint a felhozottakból is látható, a rendes és a közigazgatási biráskodás hatáskörét nem a magán- és közviszony különböző természetére fekteti, hanem a hatalmi ágak elkülönítésének céljából, a viszonyok és a cselekvés természetének figyelembe vétele nélkül kibővíti a közigazgatási biráskodás hatáskörét a rendes biráskodás rovására.

¹ Pluvoise (28). VIII. art. 4. §. 1.

Végelemzésben úgy *szubjektív közjogokat, mint érdeksérelmeket, sőt magánjogi kérdéseket* is von a közigazgatási bíráskodás körébe, melynek igénybe vétele, a mint fentebb láttuk, kétféle jogorvoslati eszközzel lehetséges a rendes közigazgatási kere-settel *recours contentieux ordinaire*, mely úgy a sérelmes intéz-kedés megsemmisítésére, mint annak érdembeli megváltoztatá-sára is vezethet és a rendkívüli jogorvoslati eszközzel, *recours excés de pouvoir*, mely a legmesszebb menő védelmet nyújt a közigazgatás által okozható jog- és érdeksérelmek orvoslására.

Az alattvalók állami kötelességeinek vezérlő gondolatától áthatott *angol* alkotmányjogi fejlődés arra vezette Angolorszá-got, hogy a maga közigazgatásában a legteljesebb védelmet törekedett nyújtani az egyéni szabadságnak, még az érdek, s illetve a mértékhatározásból származható sérelmekkel szemben is.

Az államfenségjogoknak (királyi) a közigazgatás terén való visszaélései ellen, s az állam által az egyes egyén részére engedélyezett szabad cselekvési kör védelméről már a Magna Charta intézkedett, midőn 39. szakaszában kimondta, hogy: „Nullus liber homo capiatur vel imprisonetur aut disaisiatur aut utlagetur aut exuletur aut aliquo modo destruatur. Nec super eum ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legale iudicium parium suorum vel per legem terrae.”¹

Ime az angol alkotmányjogban már 1215-ben meg van az államhatalom egyenletes és igazságos kezelésének elve.

Legkiválóbb tényezői ez elv megvalósulásának 1360-tól fogva, a király által kinevezett békebírák.

A közigazgatás rendszeres jogi ellenőrzését, s illetve a bírói módszer alkalmazását a XVIII-adik századbeli politikai pártoknak hajmeresztő visszaélései vonják maguk után.

Az angol közigazgatás jogi ellenőrzésének alapeszméje az: hogy *a hol és a mennyiben az államhatalom érvényesítésében az egyesek személye vagy vagyona ellen közvetlen kényszer alkalmaztatik, ott az igazságszolgáltatás lényeges biztosítékait kell nyújtani.*

Ennek következménye aztán, hogy ugyyszólván az egész belügyi és rendőri közigazgatás bírósági formák között folyik.

Csak ujabban lett egy része a közigazgatási feladatoknak (pld.: közuti ügyek, a sulyok és mértékek rendészete, egész-

1 Gneist. i. m. 25. l.

ségügy, állategészségügy stb.) az 1888-iki Local government Act által a boardok hatáskörébe utalva, Tehát éppen ellentétes fejlődés, mint a melyet szárazföldi közigazgatásnál találunk.

Angliában bírói módszer szerint történik eredetileg az egész közigazgatás s ebből válik ki alig másfél évtizeddel az aktív közigazgatás egy része s átmegy a boardra és a county councilhoz.

Az életviszonyok nagyarányu fejlődése ugyanis szükségképen elevebb, könnyedébb és gyorsabb eljárást igényelt, melyet a bírói formák nem tudhattak kielégíteni.

Ez hozta létre a board-ok rendszerét, melyek a hozzájuk utalt közigazgatási ügyeket kevesebb formasághoz kötött eljárás keretében látják el.

Ellenben Európa többi államaiban csak lassan és nehézkesen válik ki a rendes közigazgatási eljárás köréből a vitás kérdéseknek közigazgatási bíraskodás utjání eldöntése.

Az angol megyei tanácsot (county council) szervező 1888. évi Local government Act lényegesen kisebbitette ugyan a bírói módszer szerint intézett közigazgatás körét, a nélkül azonban, hogy ezáltal a közigazgatást kevésbé jogi ellenőrzés alatt állóvá tette volna.

Jellemző az angol közigazgatási bíraskodásra nézve azon elv, hogy a ténykérdés (question of fact) elválaszthatlan a jogkérdéstől; ennél fogva az ide tartozó ügyek méltányos eldöntése nemcsak a törvény logikai alkalmazásában, hanem egy bizonyos egyenletes mérték megtartásában rejlik, melyet csak az találhat el, a ki a közigazgatási ügyekkel állandóan foglalkozik s az ügygyel kapcsolatos összes viszonyokat ismeri.

Ezért van első fokon a közigazgatási vitás ügyek elbírálása a békebírák kezébe adva,⁹ kik minden közigazgatási bírósági ügyet meghatározott formák között megállapított tényállás, nyilvános, szóbeli s a felek ellennyilatkozatán alapuló és az ő jelenlétükben felvett bizonyítékok alapján döntenek el.

⁹ A békebírák 1. rendőri tevékenységet fejtenek ki, melynek rendén az egyes törvényekben adott felhatalmazás alapján rendőri büntetést is szabhatnak ki: 2. kisebb vétségek esetében igazságszolgáltatási hivatási teljesítenek és minden bűnügyben ők végzik az elővizsgálatokat; 3. hivatásukat képezi a rendőri jogot rendőri parancs útján kiegészíteni, s a törvényen alapuló bizonyos cselekvényeket kikényszeríteni; 4. végül: egyéb rendőri határozatokat hozni.

Angliában a közigazgatási bíraskodás első fokon az „original jurisdiction“, második fokon pedig az „appellatae jurisdiction“ alakjában történik.

Original jurisdiction alatt a békebírói közigazgatási bíraskodást értik.

Ezen bíraskodást a békebíró vagy egyedül, vagy pedig többedmagával gyakorolja. (Petty session, special session.)

Az angol közigazgatási jogban rendkívül nagy számban fordulván elő az egyes közigazgatási törvények, azokban pontosan körül van írva, hogy minő határok között mozoghat a békebíró döntése. De e mellett még a döntésnek formája is szabatosan meg van állapítva, mely vagy *order* (rendőri parancs) vagy pedig *conviction* (kihágási ítélet) lehet.

Az egyes törvényekben igen gyakran a döntés alakja szó szerint is megvan állapítva, a mi kétségtelenül a ténykérdésnek pontos és szabatos megállapítására vezet, mert a döntés addig nem történhetik meg, míg az annak tárgyát képező ténykörülmények az előírt alakosságok szerint megállapítást nem nyernek.

A közigazgatási peres ügyek és rendes közigazgatási ügyek között az a különbség áll fenn, hogy minden peres ügyben ellentétes érdekekről lévén szó, itt a dolog természete szerint bírói döntés csakis kontradiktórius eljárás alapján lehetséges.

Ez pedig a felek kölcsönös meghallgatását jelenti.

A rendes közigazgatási eljárásban azonban egymással szemben álló ellentétes érdekek nem lévén, ott csak egyoldaluan történik az intézkedés s rendszerint a felek előzetes meghallgatása nélkül.

A békebíró közigazgatási döntése ellen felebbezésnek van helye sértett fél részéről az egész megye békebíráinak negyedéves üléseihez „quarter session“-hoz.

Ennek közigazgatási bíraskodása nevezetik *appellatae jurisdictionnak*.

Felebbezésnek (appeal) ott van helye, ahol azt a törvény kifejezetten megengedi.

Megengedi pedig mindott, ahol az egyén jogkörét érintő közigazgatási kényszernek kontradiktórius eljárás alapján leendő felülvizsgálata szükségesnek és igazságosnak mutatkozott.

Harmadik fokon mint felülvizsgálati fórum működnek az országos birodalmi főtörvényszékek.

A jogi kérdésre vonatkozó ezen legfelsőbb döntést, főként a hatóságok veszik igénybe s hogyha a felek kívánják, legtöbbször magok a békebírák kéri az általuk elbírált ügynek jogi felülvizsgálatát.

De élhetnek azzal a felek is, különösen vagyonzjogaikat illető elvi kérdésekben.

A birodalmi főtörvényszék (High Court of Justice, Queens Bench Division) ma is azon régi alap gondolatból kiindulva működik, hogy a békebírák minden közigazgatási ténykedése a király által részükre adott személyes megbízás alapján történik, miért is a királynak jogában áll az ő megbízottjainak már megkezdett cselekvését is abban hagyatni és az ő udvari birái által elláttatni.

Igy fejlődött ki az ugynevezett „Writ of certiorari“, melyet ugy az egyes békebíróval, mint a békebírák testületeivel szemben alkalmaztak.

Lassu jogfejlődés útján, ezen kezdetben csupán rendes közigazgatási kontrollt képező intézmény az által, hogy a birodalmi főtörvényszék birái, a birói függetlenség minden előfeltételeivel fel lettek ruházva és testületi szervezetet nyertek, valószínűs közigazgatási bírósággá lett.

Az említett bírósági leiratok, melyek mindenkor magához vagy magukhoz a békebírákhoz vannak intézve, mind nagyobb és nagyobb számban jöttek létre s ugyszólván a közigazgatási élet minden ágában irányították a békebírák közigazgatási működését.

Az angol jog négyféle faját ismeri a király nevében kibocsátott ezen legfelsőbb birói parancsoknak.

I. Writ of certiorari.

Angol felfogás szerint bűnügyek és rendészeti ügyekben a Kings Bench, minden külön törvényes intézkedés nélkül is bármely alsóbb fokú jogszolgáltató hatóságtól a maga hatáskörébe reklamálhatja az ügyet és felülvizsgálhatja.

Megteheti ezt a Writ of certiorari útján még akkor is, ha az alsófokú döntést a törvény végérvényesnek mondotta ki.

Megteheti különösen a békebírák végérvényes döntéseivel szemben olyan ügyekben, a melyek tekintetében a békebíró vagy egyáltalán nem bír jurisdikcióval, vagy for fraudulent or collusive purposes járt el.

A Writ of certiorari vagy arra alapítható, hogy az eljárásban lényeges formai hibák fordultak elő, vagy pedig arra, hogy a közigazgatási törvények helytelenül lettek alkalmazva.

Maga a Writ of certiorari régi külső formájában két békebiróhoz intézett királyi leirat, melyre a békebirák a megállapított formulák szerint, pergamenten, saját aláírásukkal és pecsétjükkel megerősített jelentést tesznek. (Sub sigillo meo certifico.)¹

Ezen királyi leirat következtében a békebirói határozat végrehajtása felfüggesztetik és az ügy eldöntése az országos főtörvényszékhez, a Kings-Bench-hez megy át, mely a békebirák által megállapított tényálladék alapján és minden újabb bizonyítási eljárás kizárásával megvizsgálja az ügyet főleg abból a szempontból, hogy meg lettek-e tartva az eljárásra nézve előirt szabályok és törvények.

Azt vizsgálja tehát ezen legfőbb bíróság, hogy vajjon a békebirói döntés regular in form and practice.

Ma már a Writ of certiorari mondhatni a legkiterjedtebb jogvédelmi eszköz és minden nehezebb, bonyolultabb ügyben felek beleegyezésével maguk a békebirák kéri ki a legfelsőbb birói döntést.

Ez uton jönnek létre a „special cases“, melyek az angol közigazgatási jogra nézve és a közigazgatási hatóságok számára rendkívül értékes és használható joganyagot szolgáltatnak.

A király nevében kibocsátott legfelsőbb birói parancsnak második faja:

II. *Writ of mandamus.*

Ennek hivatása nem az, hogy általa valamely jogellenes, tehát jogsértő határozat meg legyen változtatva, hanem az, hogy az eljárni vonakodó hatóság az eljárásra kényszeríttessék.

Ebben tehát az alsóbb foku hatóságnak meg lesz parancsolva, hogy az abban megnevezett ügyet vegye elő és intézze el.

Alap gondolata az, hogy miután a békebiró mint a királyi hatalom szerve jár el, ennél fogva maga ez a királyi hatalom, vagyis az ő magasabb foku bírósága utasíthatja az alsóbbat arra, hogy a hatáskörébe tartozó funkciót végezze.

¹ Gneist: Das englische Verwaltungsrecht 46. l.; ugyanő: Selfgovernment 84. l.; ugyanő: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg 11. l.

A Writ-nek ez a formája ma már inkább csak ott alkalmazható, a hol más törvényes eszközzel nem lehet kényszeríteni az illető hatóságot arra, hogy a hatásköréhez tartozó működést végezze. Így pl. nem alkalmazható a Writ of mandamus az alsóbb foku végrehajtó szervek működésének kikényszerítésére azért, mivel azt más törvényes eszköz által (legal remedies), nevezetesen a felettes közigazgatási hatóságok útján is ki lehet kényszeríteni.

Ellenben a békebirákkal szemben akkor, midőn azok megtagadják az egyestől valamely fölemelt adóra nézve a felebbezés jogát, vagy megtagadják valamely szegényügyi avagy utügyi felügyelőnek a törvényben előirt formák között való kinevezését; vagy midőn a békebirák a petty sessionban kellő kihallgatás nélkül határozta, vagy valamely törvény által engedett felebbezés alapján eljárni nem akarnak stb., mindezen és hasonló esetekben writ of mandamusnak van helye.

A legfelsőbb birói parancsnak ezen faja igazolásra hívja fel a békebirákat arra nézve, hogy miért nem akartak eljárni.

Itt tehát mindenkor a hatáskörbe tartozó ügy el nem döntése miatt foly csupán az eljárás és e tekintetben, de nem az ügy érdemében történik döntés.

III. Writ of habeas corpus.

Ezen királyi leirat a Habeas Corpus acta 31. §-ára van alapítva.

E törvény szerint tiltva van bármely angol alattvalót törvényes ok és alap nélkül letartóztatni, de ha ez mégis megtörténék, ugy a letartóztatott azonnal kihallgatandó.

Mihelyt egy angol alattvalót valamely angol közigazgatási hatóság — melyek intézkedéseik végrehajthatása végett a letartóztatásra fel vannak jogosítva — szabadságától megfosztott, akkor az illető vagy az ő nevében bárki — egy harmadik személy is — a bírósághoz azon kérelmet intézheti, hogy az illető ügyét vegyék elő és a letartóztatás alapjául szolgált hatósági intézkedést vizsgálják felül.

Ilyen kérelem folytán az a hatóság, mely az illetőt letartóztatta, köteles 20 nap alatt a letartóztatottat a megjelölt biró elé állítani, a mikor is aztán a biró megvizsgálja és eldönti azt, hogy vajjon forgott-e fenn törvényes alap a letartóztatásra, s ilyennek hiányában azonnal szabadlábra helyezi az illetőt.

Mozgalmas időkben a Habeas Corpus-acta a parlament jóváhagyásával ideiglenesen felfüggeszthető.

A király nevében kibocsátott legfelsőbb birói parancsnak negyedik faja:

IV. Writ of prohibition.

Csupán kisebb jelentőséggel bír. Ezen ezimen a hatósági jogbitorlás esetében bocsátattak ki királyi leiratok; olyankor tehát, a midőn valamely hatóság oly jogokat követelt magának, a melyekkel nem birt.

Ezek tulajdonképen az egyházi hatóságok, egyetemek, katonai és tengerészeti bíróságok részéről elkövetett hatásköri túllépésekkel szemben nyertek alkalmazást.

Ma már nem is igen élnek ezzel.

A legfelsőbb királyi leiratoknak utolsó faja a

V. Writ of quo warranto.

Ennek utján a királyi hatósági jogoknak magánosok által történő bitorlása akadályoztatott meg.

Különösen a középkorban igen jól bevált eszköz volt ez a rendek jogainak térfoglalásával szemben.

Később a városok hasonló visszaéléseivel szemben alkalmazták.

E rendszer alapos ismerete és elveinek szem előtt tartása, valamint a porosz nép életviszonyainak és jogfejlődésének figyelembe vétele mellett lett megalkotva a porosz közigazgatási biráskodás intézménye.

Poroszországban a közigazgatási biráskodás megalkotása Gneist nevéhez fűződik.

Ő volt az, a ki az angol közigazgatási jognak Stein szellemében történt feldolgozásával s a porosz jogfejlődéssel való egybehasonlításával szerencsés példát mutatott a közigazgatási biráskodás miként leendő létesítésére.

Gneist vezérlő gondolata mindig az volt, úgy oldani meg a közigazgatási biráskodást, hogy az, az arra legilletékesebb, leginkább hivatott és képesített kezekbe kerüljön, a kik tudják egy konkrét esetben nem csupán a jognak rendelkezéseit megvalósítani, de egyenletes, méltányos és igazságos mérték alkalmazásával képesek legyenek úgy a köz, mint az egyéni érdekeket egyaránt védelemben részesíteni.

Ezt a gondolatát valósította meg a porosz törvényhozás

akkor, midőn a közigazgatási biráskodást alsó és középfokon magában a közigazgatásban szervezte s azzal hozta szoros kapcsolatba.

Ezzel tette lehetővé azt, hogy minden közigazgatási ügy, akár a rendes közigazgatási eljárás, akár a közigazgatási biráskodás keretében intéztessék is el, mindenkor megmaradhasson közigazgatási ügynek és ilyen természetű voltának megfelelő jogászai elbírálásban részesíttessék.

Azok az indokok — mondhatnók aggodalmak — melyek Gneistot ilyen szervezés javasolására ösztönözték, magából az életviszonyok alapos ismeretéből fakadtak s ezek vezették őt arra a gondolatra, hogy a közigazgatási biráskodás, a közigazgatási szervezet keretében létesített közigazgatási bíróságok útján valósíttassék meg.

A rendes biráskodás hatáskörébe utalni a közigazgatást, nem látszott előtte helyesnek azért, mert ily módon a közigazgatási működéssel járó felelősség tulajdonképen át lett volna hárítva azon tényezőre, mely e működés felett az utolsó szót kimondani jogosult, tehát magára a rendes bíróságokra.

Ez pedig — bármiként szépítjük is a dolgot — a közigazgatást a rendes bíróságoktól függővé s azok irányításától befolyásolttá tette volna.

De másfelől, minél fejlettebbé lesz a közigazgatási jogrend, annál inkább lesz az a törvények és a jog által szabályozott s annál több közigazgatási jogi szakismeretet és tapasztalatot igényel azoktól, a kiknek hivatása a közigazgatási tények felett bírói módszer szerint dönteni.

De nemesak ezt igényli, mert hiszen a közigazgatási jog alapos ismerete még nem képesít valakit arra, hogy minden körülmények között jó közigazgatási bíró váljék belőle.

Hiszzen a közigazgatási biráskodás nem csupán biráskodási funkciót foglal magában; nem csupán a jog szabályai szerinti logikai művelet, de egyuttal közigazgatási is, s ilyen jellegéből önként foly az a hivatása, hogy magát az ítélkezés tárgyát képező tényálladékat gondos, a ténykérdés minden részletére kiterjedő s azt az összes vele kapcsolatos viszonyokkal együttes mérlegelésnek vesse alá s ezen alapon döntsön.

A porosz törvényhozásnak a közigazgatási biráskodásra vonatkozó törvényei az előrebocsátottak állandó szem előtt tartásával hozattak 1872-től fogva s a mint három évtizedes fenn-

állásuk fényesen igazolja, az ottani viszonyok között, mint a közigazgatásban a jog- és érdekvédelmet biztosítani hivatott és képes intézmény, igen jól beváltak.

A porosz közigazgatási biráskodás tárgykörébe utalt vitákat közjogi vitáknak, közigazgatási vitás ügyeknek tekintették, s magát a biráskodást, mely ezek felett foly, közigazgatási (közjogi) biráskodásnak; *jurisdictio inter populum et privatos, justice administrativenek* tekintik.¹

Minden közigazgatási bírósági döntésnél tulajdonképen az a kérdés forog szóban, hogy mily mértékben jogosított valamely közigazgatási hatóság az egyén szabadságkörébe belenyulni?

Vajjon helyes alapon és törvényes eljárás mellett rovatott-e meg valaki adóval; helyes arányban lett-e bevonva valamely közuti érdekelttségbe; jogosan lett-e megfosztva községi választói jogától; törvényes alapon lett-e kötelezve a talajviz eltávolításának türésére; törvényes alapon lett-e korlátozva a tulajdonát képező földbirtokon vadászati jogának gyakorlásában; törvényes alapon tagadtatott-e meg valakitől egy vendéglő nyitására irányuló kérelem teljesítése; vajjon jogszerűen vonatott-e el valakitől a zálogházi, méregkereskedési, korcsmárlási, kivándorlási ügynöki, biztosítói, vállalkozói iparjog és ehhez hasonlók.

A mint látható e néhány példából is, a porosz közigazgatási biráskodás tárgykörébe igen nagy számmal be vannak vonva mindazon alanyi jogsérelmek, melyek az egyes egyént a közigazgatási hatóságok törvénytelen vagy szabálytalan működése folytán alanyi köz-, illetve közigazgatási jogaiban érhetik.

Ezekben tehát a kérdés mindig az, hogy a közigazgatási keresettel megtámadott közigazgatási hatósági intézkedés megtartotta-e az érvényes jogszabályokban előirt korlátokat és a jogszerű eljárást, s ha megtartotta, vajjon sértett-e annak keretében valamelyes alanyi közigazgatási jogot.

Az alanyi köz és közigazgatási jogokkal szemben előfordulható sérelmek mindenikére maga a porosz közigazgatási biráskodás sem terjedt ki, hanem csupán azokra, melyeket a törvények *taxative* felsorolnak vagy újabbi törvények a közigazgatási biráskodás tárgykörébe utalnak.

A porosz közigazgatási biráskodás tárgykörének megállá-

¹ Hübler : Die Organisation der Verwaltung. 14. l.

pitásánál magának a vita tárgyává tett jognak természete vétetett irányadónak.

Minden a közigazgatási intézkedéssel szemben támasztott igény azon alapon bíraltatott el, a melyhez jogi minőségénél fogva tartozott.

Ha az igény magánjogi alapon támasztott, úgy a rendes, ha pedig közjogi alapon, akkor a közigazgatási bíraskodás tárgykörébe utaltatott.

A francia felfogással szemben a poroszok, a közigazgatási tevékenység körében előforduló vagyoni jogi viszonyokat magánjogi természetűeknek tekintik.

Az állam mint fiscus, mint magánjogok alanya, az állampolgárokkal egyenlő elbírálás alá esik.

A polgári perrendtartást életbeléptető törvény 4. §-a világosan ki is mondja, hogy „magánjogi természetű jogviták nem vonhatók ki a polgári bíróságok hatásköréből azon czimen, hogy azokban az állam vagy valamely önkormányzati testület van érdekelve.“

A közigazgatási bíraskodás hatáskörébe utalt esetek legnagyobb részében az aktív közigazgatás intézkedései vagy határozatai által sértett egyéni közjogok vannak védve.

De be vannak vonva a porosz közigazgatási bíraskodás hatáskörébe azon közigazgatási viták is, melyekben két hatóság áll egymással szemben, egyik mint panaszló, másik mint panaszlott.

Pl. a járási közigazgatás élén álló járási főnök (Landrath) felszólamlással élhet a járási törvényhatósági közgyűlés, vagy az általa valamely járási közintézménynek vezetésére vagy felügyeletére kiküldött albizottságok (Kreiscommissionen), valamint a járási bizottságok olyan határozataival szemben, melyek vagy hatáskörüik túllépésével, vagy a törvény megsértésével hozottak.

Ilyenkor ezen határozatok végrehajtása felfüggesztetik.

A járási főnök ezen felszólamlásával szemben a kérdéses határozatot hozó testületnek, illetve hatóságnak joga van két heten belül a kerületi választmányhoz (Bezirksausschuss) közigazgatási keresettel élni s a maga felfogásának és érdekeinek képviselőjére külön megbizottat küldeni (1872. évi december 13. Kreis-Ordnung 178. §.)

Hasonló okból, tehát a törvényes hatáskör túllépése vagy a törvény megsértése miatt felfüggesztheti a községi képviselő-

testület vagy előljáróság határozatainak végrehajtását — fölöttes hatósága rendelete folytán — a polgármester.

A képviselőtestületnek vagy előljáróságnak ez ellen közigazgatási keresetjoga van a járási választmány (Kreisausschuss) mint közigazgatási bírósághoz.

Ugyancsak hasonló ezimen, belügyminiszteri utasítás folytán a tartományi elnök felszólamlással élhet a tartománygyűlés, a tartományi választmány és különböző tartományi bizottságok határozatai ellen, csakhogy e felszólamlását meg kell indokolnia.

Ennek is felfüggesztő hatálya van s az érdekelt testületek jogositottak két hét alatt a közigazgatási bíróság előtt közigazgatási keresettel fellépni.

Az 1883. évi július 30-án kelt törvény (Landesverwaltungsgesetz) 126. §-a szerint a tartományi elnök a tartományi tanács, a kormányiszéki elnök a kerületi választmány s a járási főnök, illetve a járási választmány elnöke pedig, ezen utóbbi választmánynak végleges határozatával szemben, a hatósági jogkör, vagy érvényes jogszabályok túllépése miatt, vagy pedig az arra illetékes hatóságok által törvényes hatáskörben kibocsátott rendeletek megsértése miatt, közigazgatási keresettel élhetnek a porosz közigazgatási főtörvénytörvényhez.

A közigazgatási keresettel megtámadott testületeknek ezen esetekben is joguk van a közigazgatási bírósági eljárásban magukat külön képviseltetni.

De nem csak az állami viszonyra vonatkozó, hanem számos más közviszony tekintetében keletkező jogviták is, nevezetesen az egyeseknek a közjogi testületekhez való viszonyaiból eredő jogai és kötelezettségeire nézve felmerülhető viták is ide tartoznak.

Ilyenek pedig azok az esetek, melyekben több egyén részére ugyanazonos közjogi jellegű jogositvány vagy közjogi köteletség áll fenn s ezeknek alapján merülnek fel köztük ellentétek.

Ilyenek pl.: községi intézmények használatának, községi vagyon jövedelmeiben vagy hasznában való részesedésnek, községi adók, iskolai és szegényügyi adókkal való terhelés esetei.

Ezeket nevezik „Parteistreitigkeiten“ névvel azért, mivel erre nem a hatósági ténykedés, hanem a jogosult vagy kötelezett egyesek magatartása ad okot.

Ezekben a közigazgatási perekben tehát nem hatóság áll szemben az eggyessel hanem az eggyesek állanak szemben egymással.

A magánfelek közti e vitákra nézve régebben meg volt engedve a közigazgatási bíraskodás rendjén nyert határozat ellen a rendes bírósági utra térni,¹ a mi a közigazgatási bírósági határozat hatályosságát illuzoriussá tette, s az intézmény tekintélyének és erkölcsi súlyának nagyban ártott.

Ezen állapoton s az annak következtében uralkodott jogbizonytalanságon óhajtott a porosz törvényhozás segíteni a közigazgatási hatóságok és közigazgatási bíróságok hatáskörének szabatos meghatározása és a rendes bírósági hatáskörtől való elhatárolása által.²

Az adóügyek tekintetében Poroszországban is sajátos fel fogás uralkodik s az adófiskusnak itt is különleges és egészen sajátlagos jogi helyzete van.

E helyzetet azzal indokolják, hogy az állam által az ő polgáraitól szedett adók az illetők magánvagyonát terhelik ugyan, de állami közérdekből szedetnek, s bennük a közjogi viszony természete mellett a kötelesség pekuniális értéke, és tartalma a döntő. A mikor tehát az állam adót szed, állami felségjogot gyakorol.

Éppen azért, az adókra és vámokra vonatkozó fizetési kötelezettséggel szemben a jogi ut elvileg ki van zárva.³

Nemcsak a közigazgatási bírósági ut, de a rendes bírósági is ki van zárva az állami szolgáltatásokra nézve.

Kivételesen a kétszer befizetett vagy elévült avagy nem köztermészetű, hanem magánjogi alapon befizetett adó rendes bírósági uton visszakövetelhető, ugyszintén jogorvoslattal lehet élni kivételesen és a rendes bíróságok előtt örökösödési és bélyegilletékekre nézve. (1861. május 24-iki törvény.)

Fontos a porosz közigazgatási bíraskodás tárgykörét illetőleg az is — a mi Gneist befolyásának eredménye, — hogy a közigazgatás jogi ellenőrzése nem csupán az egyéni közjog elleni sérelmekre, hanem az egyenlő mértékalkalmazás és cél-

¹ L. Dr. Kmetty Károly: A porosz közigazgatási reformokról szóló értekezés 100. és köv. lapjait.

² Zuständigkeitsgesetz 1883. aug. 1.

³ Dr. W. Hagens: i. é.

szerűség szempontjai által vezetett hatósági intézkedés folytán keletkezhető érdeksértésekre is ki lett terjesztve.

Itt tehát a közigazgatás pouvoir discretionaireje alapján eldöntött ügyekben adatik meg a közigazgatási birói ut.

Igy pl. az illetékességi törvény 114. §-a kimondja, hogy vendéglői vagy korcsmárlási engedélyekre, szesznek vagy pálinkának kis mértékben való elárusítására, vagy zálogházak nyitására, valamint méreggel való kereskedésre vonatkozó ipari engedélyt a járási (városi) választmány adhat.

Ha megtagadtatik, akkor folyamodó két hét alatt beadott kérelme folytán az ügy közigazgatási peres eljárásban tárgyalatik ugyanazon hatóság mint közigazgatási bíróság által.

Vendéglői, korcsmárlási stb. engedélyek tekintetében a helyi rendőri hatóság is meghallgatandó. Mihelyt ez ellene mond az engedély megadásának, akkor már a kérés teljesítésének csakis közigazgatási peres eljárás és szóbeli tárgyalás megtartása alapján van helye.

A rendőri intézkedésekre általában ki van terjesztve a közigazgatási biráskodás.

Az 1883. évi július 30-iki törvény (Landesverwaltungsgesetz) 127—131. §§-ai állapítják meg a rendőri természetű hatósági intézkedésekkel szemben igénybe vehető jogorvoslatok rendszerét.

Ezen törvény rendelkezéseihez képest a rendőri hatóságoknak rendőri természetű intézkedéseivel szemben azok, a kik azt magukra nézve sérelmesnek találják vagy rendes közigazgatási panaszszal, vagy pedig közigazgatási keresettel léphetnek fel.

Egyiknek igénybe vétele a másikat kizárja.

Ez természetes is, mert hiszen a rendes közigazgatási eljárásban a panasz és felelkezés folytán végső fokban hozott határozattal szemben, a közigazgatási főtörvényszékhez keresetnek van helye és így a rendőri intézkedés minden esetben közigazgatási birói ítélkezés alá vonható.

A kereset vagy panasz beadásának határideje két hét.

A rendes közigazgatási eljárásban érvényesíthető panaszszal bármely indokból megtámadható a rendőri intézkedés.

Itt tehát a kérdéssel kapcsolatos összes viszonyokból merithető az indokolás.

Ellenben a közigazgatási kereset csupán csak két jog-czimre alapítható:

I. Egyfelől arra, hogy a megtámadott rendőri intézkedés a törvénynek vagy a hatóságok által törvényes hatáskörben kibocsátott rendeleteknek tekinteten kívül hagyásával hozatott, vagy az érvényben levő jog helytelenül alkalmaztatott, a minek következtében panaszló jog sérelmet szenvedett.

II. Vagy alapítható arra is, hogy egyáltalán nem forognak fenn azon ténybeli előfeltételek, melyek alapján a rendőri hatóság a sérelmes intézkedés megtételére jogosítva lenne.

Ha a beadott írásbeli kérés nincsen kifejezetten közigazgatási keresetnek nevezve, vagy a zárkérelem nem tartalmazza a közigazgatási bírósági eljárás folyamatba tétele iránti kérését, úgy a beadvány panasznak tekintendő.

Ha egyszerre úgy a közigazgatási kereset, mint a panasz is beadatik, akkor csak közigazgatási kereset alapján vagyis a közigazgatási bírósági eljárás teendő folyamatba.

Általában rendőri intézkedések közigazgatási birói megítélésénél az irányadó, hogy az lényegénél fogva (tehát nem csak azért, mivel rendőri hatóságtól származik) rendőri természetű legyen, tehát a „közrend, nyugalom, és biztonság, a közönséget vagy egyeseket fenyegető veszélyek elhárítása érdekében“¹ adatott légyen ki.

A rendőri intézkedés megtagadása is egy főtörvényszéki döntvény szerint a rendőri intézkedés fogalma alá tartozik.

Vitás az a kérdés, hogy vajjon a törvény csak a jogsértő vagy a szükségtelen rendőri intézkedést is a közigazgatási bírósághoz hatáskörébe kívánta-e utalni.

A mindinkább általánossá vált felfogás szerint, a közigazgatási bíróság jogosított azt is vizsgálni, hogy a rendőri intézkedés megtételére forgott-e fenn jogszerű ok avagy nem.

Ugyancsak a közigazgatási bírósági hatáskörbe vannak utalva a „közvetett államhivatalnokok“ fegyelmi ügyei is, melyekben a közigazgatási bíróság mint első-, másod- vagy harmadfokú fegyelmi bíróság ítél.

¹ Porosz Landrecht 10. Tit. 17: Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und für Abwendung der dem Publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei. — Lásd továbbá Dr. Kmetty Károly: i. m. 103.

Ellenben ki vannak zárva a közigazgatási biráskodás tárgyköréből:

I. A központi állami hatóságok (Landesherr, Minister) intézkedései;

II. az állami kormányzat és parlament közti alkotmányjogi viták; és végül

III. a képviselő-választások érvényessége feletti biráskodás.

Ausztriában a közigazgatási biráskodás eszméje már az 1867. évi december 21-én kelt alaptörvényben le volt fektetve.

Ezen hivatkozott törvény 15. §-a ugyanis a következő elvi kijelentést tartalmazza: Ha valaki azt állítja, hogy valamely közigazgatási hatóság intézkedése vagy határozata által vele szemben jogsérelem követtetett el, úgy jogában áll igényének a közigazgatási hatóság képviselőjével szemben, a közigazgatási bíróság előtt, nyilvános szóbeli tárgyaláson érvényt szerezni.

A nyolcz évvel később megalkotott 1875. évi október 22-iki törvény ennek az elvi kijelentésnek megvalósítását tartalmazza.

E törvény Ausztriában egyetlen fokon szervezett közigazgatási bíróságot létesített, melynek illetékessége a birodalmi tanácsban képviselt összes királyságokra és országokra kiterjed.

A közigazgatási bíróság hatásköre elvi kijelölés útján történt és pedig a törvény 2. §-ában, mely szerint a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik mindazon esetekben ítélni, melyekben valaki magát, valamely közigazgatási hatóság törvényellenes határozata vagy intézkedése által jogában sértettnek véli.

Érezte azonban maga az osztrák törvényhozás is, hogy ezen elvi meghatározás egy magában nem kielégítő, s hogy a közigazgatási és a rendes bíróságok vagy hatóságok közötti hatásköri összeütközések kikerülhetők legyenek, a törvény következő vagyis harmadik szakaszában taxative felsorolja a közigazgatási biráskodás hatásköréből kizárt eseteket.

Kiindulási pontja az, hogy csak a közigazgatási hatóságok intézkedései vagy határozatai ellen lehet a közigazgatási bíróságokhoz folyamodni.

Ilyen közigazgatási hatóságoknak tekinti pedig 1. az állami, 2. tartományi, 3. a kerületi és 4. a községi közigazgatási hatóságokat.

A közigazgatási bíróság hatásköréből ki vannak zárva:

1. A Magyarországgal közös vagy azonos alapelvek szerint igazgatott ügyek.

Ez utóbbiak azonban csak akkor, ha a megtámadott közigazgatási határozat a törvény rendelkezése folytán egy közös vagy magyar közigazgatási hatósággal egyetértőleg hozatott, vagy ha ezen közigazgatási hatósági intézkedés valamely a két külön állam által közös megegyezéssel kiadott rendeleten alapszik.

Ennélfogva az eddigi joggyakorlat szerint a közigazgatási bíróság nem tekintette a maga hatáskörébe tartozónak a védkötelezettségre vonatkozó közigazgatási hatósági határozatok felülbíráását, miután ilyen kérdések eldöntése vagy a közös hadügyminiszterrel egyetértőleg, vagy pedig a vele egyetértőleg kibocsátott rendeletek alapján történik.

Ellenben a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozónak tekintetnek az osztrák népfelkelési ügyekre, valamint a katonai beszállásolásra nézve hozott közigazgatási hatósági határozatok.

2. A rendes bíróságok és birodalmi törvényszékek hatáskörébe utalt ügyek.

Ezen általános szabálynál fogva, a közigazgatási bíróság a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó sem peres, sem perenkívüli ügyekben nem illetékes itélni. Ugyancsak ezen elv alapján nem tartozik a közigazgatási bíróság hatáskörébe a közigazgatási hatóságok által hozott és magánjogi jelleggel bíró határozatoknak elbírálása.

3. Nyilvános hivatalokra és állásokra való kinevezések miatti panaszok.

Kivételt képeznek azonban ez alól olyan panaszok, melyekben a kijelölési vagy kinevezési jognak megsértéséről van szó. Ezek fölött a közigazgatási bíróság dönt.

4. Fegyelmi ügyek.

Az osztrák közigazgatási bírósági joggyakorlat szerint a közigazgatási bíróság fegyelmi ügyekbeni bíráskodással sem formailag, sem érdemileg nem foglalkozik.

5. Olyan határozatok elleni közigazgatási panaszok, melyeket utolsó fokon a legfőbb bíróság vagy valamely közigazgatási hivatalnokok és bírákból összeállított testület (Kommissionen) hozott. Pl. ügyvédi vizsgára való bocsátás, vagy ügyvédi névjegyzékbe való bevezetés tárgyában hozott határozatok.

6. A szabadalmi bíróság hatáskörébe tartozó ügyekre vonatkozó panaszok.¹⁾

7. Az adóketítő-bizottságok intézkedései és határozatai elleni panaszok.

Ezen alapon utasította el a közigazgatási bíróság a földadó kivetése ellen nála emelt panaszokat.

Ellenben az 1896. évi október 25-iki törvény alapján (62. és 225. §§.) a személyi adók tekintetében a tartományi adóügyi bizottságok által hozott, valamint a jövedelmi adó felszólamlási bizottságok határozatai ellen a közigazgatási bírósághoz adatott panaszjog és pedig úgy az adókötelesnek, mint a felszólamlási bizottság elnökének is.

A most megjelölt esetekben panaszra való jogezimet képeznek a törvény helytelen alkalmazása, vagy pedig az eljárás alaki hiányai.²⁾

8. Az osztrák közigazgatási bíróság hatásköréből ki van végül zárva minden olyan ügy, a melyekben és a mennyiben a közigazgatási hatóságok szabad mérlegelés alapján járnak el.

Indoka ennek az, hogy az ilyen közigazgatási hatósági határozatok vagy intézkedések tisztán a méltányosság és a célszerűség szempontjából létrejött közigazgatási tények, melyeknél jogszabályok alkalmazásáról nincsen szó, hanem csak akár az államra nézve hasznos és célszerű, akár pedig az egyesek javát szolgáló megfontolásról.

Az osztrák közigazgatási bíróság általában azon szabályt követi, hogy nem tartozik az ő hatáskörébe olyan közigazgatási hatósági határozatok felett dönteni, melyek közszempontokkal, a közbiztonságnak érdekével vagy a közszükséglet érvével vannak indokolva.

Éppen ezért a közigazgatási bíróság nem ítél pl. kisajátítási ügyekben; valamely vasuti vállalat közérdekű voltának megállapítása kérdésében; egy ut szükségessége vagy valamely utnak egy magasabb rangú uttá való átalakítása kérdésében.

Általában ki vannak zárva a közigazgatási bíróság hatásköréből mindazon közigazgatási ügyek, a hol egyéni jogok nincsenek érintve.

1) 1897-iki január 11-én kelt törvény.

2) Ulbrich i. m. 170. l.

Ellenben a közigazgatási bíróság a maga hatáskörébe vonta az olyan közigazgatási ügyekben való birói döntést, melyekben egy közigazgatási törvény valamely közigazgatási viszonyra vonatkozó tényálladékot olyan határozottan és biztosan körvonalozott, hogy az így megállapított szabály konkrét esetekre minden nehézség nélkül alkalmazható.

Ilyen alapon bíraskodik pl. a népiskolákban felállítandó új osztályok fölötti viták tekintetében.

Ujabbán a közigazgatási hatóságok szabad mérlegelési körébe utalt ügyek is döntetnek el a közigazgatási bíróság által akkor, ha az ilyen közigazgatási tény létrejövele bizonyos alakiságokhoz van kötve s a panaszban éppen ezen alakiságok megsértése állítatik.

A kihágási ügyek fölötti bíraskodás ez idő szerint a közigazgatási bíróság hatásköréből teljesen ki van zárva.

Ellenben a jövedéki kihágások tekintetében, miután ezeket nem nézik a rendőri kihágásokkal azonos természetűeknek, a közigazgatási bíróság illetékes dönteni, akkor, ha ezen jövedéki kihágások fölött az alsóbb fokú bíraskodást a pénzügyi hatóságok gyakorolják.

Jellemző az osztrák közigazgatási bíraskodási intézményre nézve, hogy nem csupán a bíróság maga állapítja meg saját illetékességét, de az ez ellen emelt kifogások fellett is saját maga határoz.

A mint az elvi meghatározás és taxatív felsorolásból világosan kitűnik, az osztrák közigazgatási bíraskodás eredetileg csakis alanyi jogsértéseket védett, ma már azonban hatáskörét az érdeksérelmekre is kiterjesztette, a mennyiben ujabbán eljárási hibák miatt a szabad mérlegelés alapján hozott közigazgatási határozatokat is megsemmisíti.

A közigazgatási bíróság által nyújtható jogvédelmei azonban Ausztriában csak a rendes közigazgatási jogorvoslatok ki-merítése után vehetik a felek igénybe, a mit ha elmulasztanak, a közigazgatási bírósághoz panaszszal nem élhetnek.

Az osztrák közigazgatási bíróság az ügy érdemében nem dönt; csak megsemmisítő joghatósággal van felruházva.

Ítéletét a legutolsó fokon eljáró közigazgatási hatóság által megállapított tényállás alapján hozza.

Ha azonban a tényállás megállapítását hiányosnak találja,

vagy ha a közigazgatási eljárás lényeges alakításai figyelmen kívül hagyottak, akkor ezen czimen feloldja a megtámadott közigazgatási hatósági intézkedést s az ügyet úgy a hiányok pótlása, mint új határozat hozatala végett visszaküldi a közigazgatási hatóságnak.

Ha a panasz alaposnak találtatott, s a megtámadott közigazgatási intézkedés feloldatott, úgy a közigazgatási hatóságok kötelesek ezen ügyben azon jognézet szerint eljárni, melyet a közigazgatási bíróság az ő ítéletében nyilvánított.

Olaszországban a közigazgatási bíraskodásnak egész különös faja lett meghonosítva.

Az 1865. évi márczius 20-iki törvény „Per l'unificazione amministrativa del regno d'Italia „E“ melléklete „sul contenzioso amministrativo“ czim alatt létesítette a közigazgatási bíraskodást és pedig úgy, hogy elvi általánosítás útján közigazgatási vitás kérdések eldöntését a rendes bíróságok hatáskörébe utalta.

Ebben a törvényben kimondatott, hogy minden ügy, melynél magán- vagy politikai jog jön kérdésbe, a rendes bíróságok elé tartozik, bármiként legyen is abban a közigazgatás érdekelve s tekintet nélkül arra, vajjon a végrehajtó hatalom vagy a közigazgatási hatóságok az ügyben intézkedtek-e.

Azonban a rendes bíróságok mint közigazgatási bíróságok hatáskörébe csak annak ítéletileg való eldöntése tartozik, hogy jogosult avagy jogtalan volt-e a megtámadott közigazgatási hatósági tény. A sérelmezett közigazgatási hatósági intézkedés feloldására azonban a rendes bíróság nincsen jogosítva; ezt még külön kell kérni az illetékes közigazgatási hatóságtól, mely azután köteles a bírósági döntés tiszteletben tartásával vagyis ahhoz képest eljárni.¹

Az olasz közigazgatási bíraskodás lényege tehát abban áll, hogy megállapítja a közigazgatási keresettel megtámadott hatósági intézkedésnek jogi következményeit a per tárgyához való viszonyában. De nemesak hogy a vita tárgyává tett ügy érdemében nem dönthet, de még csak arra sincsen joga, hogy a sérelmesnek talált közigazgatási hatósági intézkedést megsemmisíthesse.

A fentiekben röviden ismertetett hatáskör elvi kijelölés útján állapított meg.

¹ Dr. Kmetty Károly I. m. 186. l.

Másként van azonban az 1890. évi május hó 1-én kelt törvényben, mely taxáció útján állapítja meg azon közigazgatási érdeksérelmeket és jogsérelmeket, a melyek fölötti közigazgatási biráskodás már nem a rendes bíróságok elé tartozik, hanem a „giunta amministrativa provinciale“ (megyei közigazgatási bizottság) hatáskörébe van utalva.

A megyei közigazgatási bizottság mint közigazgatási bíróság, illetékes határozni első fokon azon közigazgatási kérések alapján, melyek a községi és megyei tanács, a községi polgármester, s a községi bizottság intézkedései ellen irányulnak.

Ide tartoznak különösen a polgármesternek a helyi rendőrségi jogkörben kiadott, valamint olyan természetű közegészségügyi intézkedései, melyek az ezen intézkedések által érdekelt egyesek költségére hajtathatnak végre.

Ugyancsak a megyei közigazgatási bizottságok ítélnék a polgármesternek a lakás egészségügyi, lakhatási engedély iránti, valamint a községi közmunkaügyek körében előforduló kihágásokra hozott határozatai miatt és ellen folyamatba tett közigazgatási perekben.

E közigazgatási bizottság mint közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik, a megyei tanácsnak a nyilvános előadások engedélyezése tárgyában hozott rendőri intézkedései ellen irányuló kérések felett ítélni.

Hasonlóképp e közigazgatási bizottság ítélt közigazgatási bíróság minőségében, másodfokban, a községi és megyei hivatalnokok fegyelmi ügyeiben hozott ítéletek, valamint a szolgálati viszonyok körébe tartozó olyan intézkedések fölött, melyek az illető hivatalnokok előmenetelét befolyásolják.

A mint e rövid ismertetésből is látható, a rendes bíróságok hatáskörébe utalt közigazgatási bírósági eseteknél e bíróságok ugyszólván csak a jogi tanácsadó szerepére vannak utalva, a mennyiben csak jogilag minősítik a közigazgatási hatósági intézkedést, de azután teljesen erre bizzák annak az életviszonyokkal való kapcsolatba hozását.

A közigazgatási érdeksérelmek és némely jogsérelmek felett is dönteni hivatott megyei közigazgatási bizottságok — illetve mint felelkezési fórum az államtanács — döntései, akár hatásköri tullepés, akár törvénysértés esetében megsemmisítik az intézkedést s az első esetben az illetékes közigazgatási

hatósághoz utalják, a másodikban pedig az illető közigazgatási hatóságot intézkedés megtételére hívják fel.

Mint egyikével a legújabbán létesült ilyen intézményeknek, szükségesnek tartjuk röviden a *Szászországban* létesült közigazgatási bírósági intézménnyel is foglalkozni, melynek megalkotásánál nem csupán a közigazgatási bíráskodás terén szerzett legújabb tapasztalatok is értékesítve lettek, de egyuttal a közigazgatási jogtudománynak e kérdésre vonatkozó vizsgálódásai is figyelembe vétettek.

A törvény, mely Szászországban a közigazgatási bíráskodást megvalósította, 1900. évi július hó 19-én kelt.

Megalkotásánál alapelvül tekintetett, hogy a rendes bíróságok hatásköre érintetlenül főtartassék, vagyis hogy az ne korlátoztassék a közigazgatási bíráskodás hatáskörének kiterjesztése érdekében.

Ezen elv következtében a szász közigazgatási bíráskodás tárgykörébe legnagyobbrészt azok az ügyek utaltattak, melyek azelőtt a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartoztak. Ezek közül is azonban kisebb számmal a közigazgatás szabad mérlegelése alá tartozó esetek és nagyobb számmal a közigazgatási jogviták.

E törvény is megkülönbözteti egyfelől azon jogvitákat, melyeknél — a polgári perhez hasonlóan — két egyenlő jogosított fél áll egymással szemben, legyen az akár két egyes ember, akár pedig két közjogi testület, a kik vagy a melyek közjogra támaszkodó ellentétes igények alapján vitáznak egymással.

Ezek az úgynevezett „Parteistreitigkeiten“, melyekben a felek részéről közigazgatási keresetnek van helye.

Másfelől megállapítja azon közigazgatási jogvitákat, melyekben az egyes valamely közigazgatósági hatósággal áll szemben s az képezi a vita tárgyát, hogy vajjon törvényes volt-e a közigazgatósági hatóság eljárása, különösen pedig, hogy jogositva volt-e a hatóság az egyest jogában korlátozni, őt valamely jogától megfosztani, tőle valamely szolgáltatást vagy cselekvést követelni, avagy megtagadni részére valamely jognak elismerését vagy bizonyos közhatósági intézkedésnek foganatba vételét.

Ezeknél, a közigazgatási hatóság (kerületi kapitányság vagy miniszterium) határozatai ellen, a közigazgatási főtörvény-

székhez — mely mint első és utolsó fórum dönt — megtámadási keresetnek van helye. (Anfechtungsklage.)

A magánfelek között folyó jogviták, melyeknél a vita tárgyát képező viszony a maga egész mivoltában, tehát úgy ténybeli, mint jogi ágában s a benne esetleg előfordulható mértékhatározási esetekkel együtt birói döntés tárgyát képezi, részletesen, taxative fel vannak sorolva.

Ellenben a közigazgatási hatóságok és egyesek között előfordulható viták, melyeknél inkább jogi kérdéstről van szó, s melyek fölött a közigazgatósági bíróság jogi kontrollt gyakorol, elvi általánosítás útján vannak megállapítva, melyek alól azonban a törvény több kivételt tesz.

A közigazgatási bíráskodás céljának és lényegének helyes felfogását mutatja azon intézkedés is, melynél fogva még a magánfelek között folyó vitákban is, ha a közigazgatási bíróság úgy találja, hogy ahhoz közérdekek fűződnek, akkor a keresetet a fél csakis a közigazgatási bíróság beleegyezésével vonhatja vissza.

A perbevonási jog minden harmadik személyekkel szemben fennáll, a kiknek érdekét (nem szükségkép jogi érdek) a közigazgatási bírósági döntés érinti.

A perbehívott fél a közigazgatási perben szereplő rendes fél jogállásával bir.

Első fokban a közigazgatási kerületi kapitányságok (Kreishauptmannschaften) bíráskodnak.

Ezek ítélete ellen két héten belül felebbvitelnek van helye a közigazgatási főtörvényszékhez.

A közigazgatási bíráskodásra vonatkozó szászországi törvény 61. §-a rendelkezik a közigazgatási bírósági ítéletek jogi hatálya felől is és pedig a következőképen:

A jogerős közigazgatási bírósági ítélet a vita tárgya tekintetében, a feleken kívül úgy a közigazgatási bíróságokat, mint a közigazgatási hatóságokat is kötelezi és pedig ezen utóbbiakat azon hatálylyal, hogy a felek beleegyezése nélkül nem intézhetnek a közigazgatási bírósági ítélettől eltérőleg.

Ezen törvényes rendelkezésből az következik, hogy a magánfelek között folyó közigazgatási jogvitás ügyekben hozott közigazgatási bírósági ítélet hatálya nem igen lesz megváltoztatható, mert a megváltoztatás, mely az egyik félnek előnyére

szolgálna, a másikat hátrányosan érintené és így az bizonynyal nem fog hozzájárulni.

Ott pedig, a hol egy magánfél van s a közigazgatási per másik személye egy közigazgatási hatóság, ott a közigazgatási bírósági ítélettől való eltérés a fél javára mindenkor lehetséges lesz, — ha ezt a közérdek megengedi.

A közigazgatási bírósági ítélet tehát abszolút joghatálylyal csakis magára az illető közigazgatási bíróságra nézve bír, de a felekkel szemben ez a joghatály csak relativ.

* * *

Ha a fentebb ismertett közigazgatási bíráskodási jogrendszerek röviden körvonalozott tárgykörét vizsgálat alá vesszük, azon tapasztalatra jutunk, hogy a közigazgatási bíráskodás valódi célját és lényegét valamennyi közül legkiválóbb mértékben a francia, angol és porosz közigazgatási bíráskodások valósítják meg.

A francia rendszer ugyanis a *contentieux de pleine juridiction* útján az alanyi jogok tekintetében a legkiterjedtebb védelmet nyújtja úgy az egyeseknek, mint a közjogi testületeknek, a közigazgatási hatóságok részéről szenvedhető jogsértésekkel szemben, a mennyiben minden szerzett jogot jogvédelemben részesít.

A *contentieux de l'annulation*ban megnyilatkozó megsemmisítő joghatósága pedig úgy a jog-, mint az érdek sérelmekre nézve — különösen a *Conseil d'Etat* rendkívül szabadelvű bíráskodása folytán — a legmesszibbre menőleg biztosítja az orvoslás lehetőségét.

Ha a tárgykör megállapítása szempontjából valamit kifogásolni kell, úgy az csakis az lehet, hogy kiindulási pontjául nem a közjog és közigazgatási jog s illetve az állami és közviszony természetét veszi, hanem magát a közigazgatási tényt mint ilyent s ennek következtében a közigazgatási bíráskodás tárgykörét a rendes bíráskodásénak rovására kiterjesztve, magánjogi viszonyokat is a közigazgatási bíráskodás tárgykörébe von.

Csak a legnagyobb elismeréssel lehet szólani az angol közigazgatási bíráskodás rendszeréről is.

Ennek a tárgykörre vonatkozó azon alap gondolata szerint,

hogy az egyes személy vagy vagyona ellen csakis a jogszolgáltatás lényeges biztosítékai mellett szabad kényszert alkalmazni, s ennél fogva mindott, a hol e kényszer alkalmazása meg van engedve, a bírói módszer elvei szerint kell eljárni, az egyéni jog- és érdekvédelem rendkívül nagy mértékben érvényesül.

Igy tehát a tárgykörnek ilyen elvi általánosítás útján való kijelölése a speciális angol viszonyok között nagyon szerencsés megoldásnak mondható, mert ennek útján a közigazgatási jogélet egész körére kiterjesztett a jogvédelem.

Csakhogy ennek előfeltételei, a sok százados békebírói rendszer s magának az egész közigazgatásnak bírói módszer szerinti vitele és ezáltal egy erős jogászai érzékkel fölruházott közigazgatási hatósági szervezet megteremtése más államokban hiányozván, ennél fogva e rendszer általában követhető példát nem képezhet.

Ebben a tekintetben legelső helyen áll a poroszok közigazgatási biráskodási rendszere (s az ezt követő szászországi közigazgatási biráskodás), mely az angol közigazgatási biráskodásnak Poroszországban is megvalósítható elemeit szerencsés kézzel ültette át a porosz jogéletbe.

A tárgykör szempontjából az, a mit a taxáció ellen általában fel lehet hozni, kétségtelenül itt is jogosult ellenvetés.

Amde az is bizonyos, hogy a poroszok ezt a taxációt újabb és legújabb törvényekben mindig a legnagyobb gonddal folytatják s ez által a közigazgatási jogéletben is megteremtik a hatósági eljárásban azt a nagyfokú biztonságot, mely a hatásköri összeütközéseket minimális számra korlátozza.

Nagy érdeme e rendszernek az, hogy a rendőri természetű intézkedések s a mértékhatározási eseteknek vagyis az érdeksérelmeknek elvi általánosítás útján a közigazgatási biráskodás tárgykörébe való utalása következtében, a közigazgatási hatósági intézkedések ellen éppen azon a téren nyújtatik bírói védelem az egyeseknek, a hol a pártpolitikai szempontok befolyása s a közigazgatási hatóság egyéni jó- vagy rosszindulata az egyes állampolgároknak legtöbb sérelmet, méltánytalanságot, kellemetlenséget és zaklatást okozhat.

A porosz közigazgatási biráskodásnak pedig azon jellemző vonása, hogy a tárgykör megállapításánál maguknak a vita

tárgyává tett jogoknak természetét is figyelembe vették, arról tesz meggyőző tanubizonyságot, hogy ott a közigazgatási bírászkodás közjogi bírászkodási mivoltának s a közigazgatással való szoros összefüggésének teljes tudatával bírtak.

Az osztrák közigazgatási bírászkodási rendszer tárgykörébe — amint láttuk — a közigazgatási hatóságok által elkövethető mindennemű jogsérelem orvoslása tartozik.

Ennélfogva mértékhatározási közigazgatási esetek csupán igen kivételesképen részesülnek birói módszer szerinti védelemben.

E rendszernek legnagyobb hiányát képezi azon körülmény, hogy maga a közigazgatási birói jogvédelem csakis az összes rendes közigazgatási fórumok döntése után vehető igénybe s akkor is csak azon joghatálylyal bírhat a közigazgatási bíróság ítélete, hogy a sérelmes közigazgatási határozat feloldatik, illetve megsemmisítettik.

Maga a bíróság azonban az ügy érdemében nem dönt, hanem megint csak a közigazgatási hatóságot kell kérni arra, hogy a közigazgatási birói döntésben kifejezett nézethez alkalmazkodva, tegye meg a konkrét ügyre vonatkozó közhatósági intézkedést.

Az olasz közigazgatási bírósági rendszer egész az 1890. évig szintén csak a közigazgatási hatóságok tényei által okozott jogsérelmek ellen nyújtott védelmet, de ezt is nagyon fogyatékosan és tökéletlenül, mert minden olyan esetben, a hol valamely alanyi jognak a közigazgatási hatóság tényei által való megsértése képezte a per tárgyát, a rendes bíróságok csupán arra vannak jogosítva, hogy a megtámadott közigazgatási intézkedés jogkövetkezményeit a per tárgyát képező dologhoz való viszonyában megállapítsák.

Sem a sérelmesnek minősített közigazgatási hatósági intézkedés feloldása, sem megváltoztatására nem terjed tehát ki e rendes bíróságok joghatósága, úgy, hogy a közigazgatási keresettel élő feleknek ismételten magához a közigazgatási hatósághoz kellett folyamodni s tőle kérni, hogy a szóban forgó közigazgatási ügyet a bíróság jognézetének szem előtt tartásával intézze el.

Az olasz bíróságoknak a közigazgatási jogsérelmet csupán jogilag minősítő ezen joghatósága tulajdonképpen nem is egyéb, mint egy autentikus véleménynyilvánítás, mely tanácsként

szolgál a közigazgatási hatóságoknak a további intézkedések miként leendő megtételére nézve.

Az 1890-ik évben a megyei közigazgatási bizottság és az államtanács útján létesített közigazgatási biráskodás már nagy haladást jelent a helyes cél felé s itt már a biráskodó testületek megsemmisítő joghatósággal vannak felruházva. —

Kétségtelenül az volna az ideális állapot, hogy az állam az életviszonyoknak a közigazgatás és az egyesek vagy közjogi testületek között felmerülhető összes vonatkozásait jogilag rendezze és szabályozza.

Ekkor aztán ott, a hol ilyen szabályozás létesül s a hol e szabályozásból az egyeseknek vagy közjogi testületeknek alanyi köz- vagy közigazgatási jogai származtak, ott a közigazgatási sérelmek elleni jogvédelem hatáskörének megállapítása igen könnyen és szabatosan volna eszközölhető.

Csak hogy egy ily mértékben fejlett közigazgatási jogrend nagyon hosszú, fáradságos és kitartó nemzeti munka eredménye, mely csak lassanként részletről-részletre dolgozva építhető ki a jogász által megkívánt szabátossággal.

Alkotmányos államban a pozitív jogok legnagyobb része pedig szükségképen legelső sorban azt a viszonyt szabályozza jogilag, melyben közte és az egyesek között közösnek elismert célok megnyilatkoznak s az egyénnek mint személyiségnek szabadsága a jogrend részéről elismerést és méltánylást nyer.

Ez pedig az állami s illetve a közviszony.

Ennélfogva az egyesek részére ebből származó alanyi közjogok, a *polgári jogok* okvetlenül bevonandók a közigazgatási biráskodás tárgykörébe azon jogsértések tekintetében, melyeket velük szemben a közigazgatás az objektív közigazgatási jog által megállapított hatáskörében, sérelmükre elkövetett.

A polgári jogokkal szemben a közigazgatás által elkövethető ilyen jogsértések főként rendőri természetűek.

Ha pl. egy közigazgatási tisztviselő személyes szabadságot az ő törvényes hatáskörében és szabályszerűen eljárva korlátozza, az e fölötti jogvita helyesen csakis a közigazgatási biráskodás tárgykörébe sorozható. Mert itt arról van szó, hogy egy konkrét esetben vajjon helyesen hajtotta-e végre vagy alkalmazta a közigazgatási hatóság az érvényes jogszabályokat és követte-e eljárásában a törvény által előírt alakszerűségeket.

Ha azonban a közigazgatási tisztviselő hivatali hatalmával visszaél, valakit törvényellenesen elfog, elfogat, vagy letartóztat, akkor már személyes szabadságom ellen a büntető jogrendbe ütköző jogsértést követett el, a melyért nem közigazgatási bírói uton, hanem a büntető bíróságok előtt felel.

Ugyanigy vagyunk a tulajdon sértetlensége, illetve szabadságára vonatkozó polgári joggal is.

Itt is legtöbbször rendőri természetű korlátozások érhetik a közigazgatási hatóságok részéről a tulajdonost, melyeknél az eljárás törvényességének vitatása a közigazgatási bírósághoz, az okozott kár megtérítése iránti kereset pedig alaptermészeténél fogva a rendes bírósághoz tartozik.

A vallásszabadság, gyülekezési és egyesülési szabadság, sajtószabadság, nemzetiségi egyenjogúság s az anyanyelv használatának szabadsága mint polgári jogok tekintetében is egészen hasonló a helyzet.

A közigazgatási hatóságok a maguk határozatai vagy intézkedései által ezen polgári jogokat oly mértékben korlátozhatják, hogy ez által vagy egyáltalában lehetlenné teszik e jogok gyakorlatát, vagy pedig azok gyakorlását a törvény betűivel avagy szellemével össze nem egyeztethető módon, de csak részben gátolják, illetve befolyásolják.

A kérdés első sorban mindig az, hogy ezen intézkedései közben megmaradt-e a közigazgatási hatóság törvényes hatáskörében és ezen belül jog és szabályszerű volt-e eljárása.

Mihelyt ezekkel ellenkezően járt el, minden ilyen esetben, az egyénnek mint személyiségnek az állam által jogilag elismert és védett egyéni érdeke és akarata szenved sérelmet, melynek megszüntetése nemcsak az egyén szabadságának érvényesülését, de egyuttal magának az állam azon céljának megvalósulását is jelenti, melyet ez — az állami viszony objektív szabályozása alkalmával — szem előtt tartott és követett.

A polgári jogoknak tehát a közigazgatási bíraskodás útján való védelmezése, az állam és egyén között fennálló állami viszony alapján közösnek elismert célt szolgálja s ugy az egyén szabadságát, valamint az államnak e szabadsággal szemben gyakorolható jogszerű uralmát biztosítani van hivatva.

De egyuttal azon körülmény, hogy köztudat szerint minden egyes egyén részére nyitva áll a közigazgatási sérelmek-

kel szemben bírói rendszerű védelmet igénybe venni, lehetővé teszi az alkotmányos állampolgári engedelmesség jogi köteletségének az egyesben rejlő személyiség sérelme nélküli megvalósítását.

Nemcsak a polgári jogokat, hanem a közigazgatási mint közjogi bíráskodás tárgykörébe sorozandónak véljük a közigazgatási hatóságok részéről a politikai jogokkal szemben elkövethető közigazgatási sérelmek orvoslását is.

E politikai jogoknak közjogi bíráskodás utján jogi védelme ugyanis annyival is inkább elsőrangú érdeke magának az államnak is, mivel e közjogok útján éli az állam az egyesekben a maga életét s minden közigazgatási ténykedés, mely az egyénnek politikai jogai elleni sérelmet eredményez, nemcsak az egyénnek mint közjogi szervnek egyéni szabad működését gátolja, de egyuttal érvényesülésében akadályozza az államnak az egyén által megvalósítani kívánt célját.

A közigazgatási bíráskodás tehát, az egyesek politikai jogainak a közigazgatás által okozható jogsérelmek elleni védelme útján úgy az állami, mint az egyéni lét szabadságát biztosítja.

A közigazgatási bíráskodásnak felfogásunk szerinti céljából önként következik, hogy a közigazgatási bíráskodás tárgykörébe az objektív közigazgatási jogból az egyesek részére származó összes közigazgatási alanyi jogokat, melyek közviszonyokon alapulnak, bevonandóknak tartjuk.

E tekintetben az angol közigazgatási jog nyújtja a legkiválóbb példát, melyben a rendkívül nagyszámu egyes közigazgatási törvények a közigazgatás működésének alávetett viszonyokat jogilag szabályozván, ily módon az egyén külső szabadságát ugyszólván teljes jogvédelemben részesítik.

Azt tartjuk azonban, hogy a közigazgatási bíráskodás tárgykörének megállapításánál kizárólag csak az alanyi közjogok védelméről gondoskodni nem elég, mert ily módon nem valósítható meg teljesen magának a közigazgatási bíráskodásnak célja: az állami és egyéni lét szabadságának az államegész szempontjából kiinduló biztosítása.

Az alanyi közjognak értekezésünk rendén megállapított fogalmában az egyesek akaratán felül álló és a közösség alapokát képező cél, erő és gondolat: az állami egész s az

általa megvalósítandó, s az egyesek egyéni érdekét az állammal összeegyeztető közszékek képezték a jellemző alkotó elemet.

Igy fogva fel, az alanyi közjog védelme első sorban az állam érdeke, mert minden közjog az államra néz, nemcsak tőle ered, de főként az ő érdekét tartalmazza.

Azonban miként már fentebb kifejtettük, az államnak ezen érdekében az egyes állampolgár érdeke is benne foglaltatik s az egyénnek természetes szabadsága a jogrend elismerése folytán jogivá alakulván, ennél fogva ugyanazon intézmény, mely az egyéni akarat tevékenyülése útján az állam valódi uralmának megvalósulását előmozdítja, egyuttal és egyidejűleg az egyén szabadságát is biztosítja.

Csakhogy persze a közviszony s ezen alapuló alanyi közjog természetéből kifolyólag az egyéni akarat itt is csupán korlátozott s az állam célja által meghatározott megnyilatkozást nyerhet.

Ennél fogva az egyéni közjog feletti vitás kérdésekben tehát csak arról lehet vitázni: megsértetett-e a köz- vagy közigazgatási jog a hatósági intézkedés által s származott-e ebből a köz- vagy egyéni érdeket érintő sérelem?

Ez a kérdés pedig egyenlő azzal, hogy a vitatott esetben a törvény, rendelet vagy szabályrendeletben megállapított általános akarat lett-e végrehajtva?

Az így megállapított akarat állami akarat.

Vajjon a közigazgatási hatóság egy adott esetben ezt az akaratot hajtotta-e végre?

Ime a „törvényesség“: helyesebben a jogszerűség kérdése.

A közjogi keresettel élő állampolgár ennek a kérdésnek eldöntését kívánja és e vitában elfoglalt állása az államhatalom szabályozására szolgál.

A mint mondani szokás, akkor él az egyes a közjogi keresettel, ha a közigazgatási hatóság a „törvényes“, azaz a jog által megállapított határokon tulment.

A hatóság ilyen ténykedése már most *vagy valóságos törvénysértés, vagy a törvény helytelen felfogásán* alapul.

Minden valóságos törvénysértésnél *tárgyi* és *alanyi* kérdéssel állunk szemben.

Alanyi kérdés a közhivatalnok felelőssége.

Ennek szempontjából azt kell vizsgálunk, hogy megsértette-e a hatósági közeg az ő hivatalos kötelességét?

Személyileg követett-e el törvénybe ütköző cselekvényt? megvesztegette-e magát; visszaélt-e hivatalos hatalmával; követett-e el mulasztást, vétkes gondatlanságot és okozott-e ezen cselekvései vagy magatartása által valakinek anyagi kárt?

Ebben az esetben nem az ügy érdeme, hanem a közhivatalnok személye felett kell itélni, őt kell felelősségre vonni.

E felelősség három irányban érvényesül:¹ 1. fegyelmileg, 2. büntetőjogilag és 3. vagyoniilag.

Első a hatósági tekintély védelme; itt az lesz vizsgálva, teljesítette-e a hivatalnok a hivatalnoki kötelességeket és megtartotta-e a rendet.

Második a büntetőjogi felelősség, mely azon fordul meg, vajjon követett-e el a hivatalnok hivatalos eljárásában a büntetőjogba ütköző cselekményt.

A harmadik, a vagyoni felelősség azt czélozza, hogy mindazon anyagi károk, melyeket a hivatalnok kötelességellenes, bűnös eljárása és cselekedete által okozott (akár az egyesnek, akár az államnak), megtéríttessenek.²

Mindhárom irányu felelősség elbírálásánál tisztán az igazság kérdése a döntő és ez a végezől.

Az állam itt nem mint felségjogok alanya jár el, nem a maga énjéről rendelkezik.

Itt csupán egy külső vonatkozásról, egy jogviszonyról van szó, mely az állam és az egyes alany, a hivatalnok között létrejött.

A hivatalnok a maga cselekvése által az állami életnek részese.

De a mikor fegyelmi, büntetőjogi vagy vagyoni jogi felelőssége érvényesítéséről van szó, akkor róla mint önálló, az állam-személyiségtől különvált alanyról történik intézkedés.

Benne nem az állami cselekvés törvénytelenége vagy helytelen volta büntetettik, mert az államnak ilyen cselekvés soha sem czélja, hanem büntetve lesz a személy, a kinek a konkrét esetben hibája az állami akarat sérelmes megvalósítása.

¹ Dr. Kmetty: M. közigazgatási jog.

² L. e. n. Dr. Tomcsányi Móríz: „A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban“ czimü művét.

Mert nem az állam mint felségjogok alanya, hanem akaratának megvalósítói tévednek és hibáznak.

Itt egy konkrét jogkérdés logikai szabályok szerinti elbírálásáról van szó.

Tisztán rendes bírói funkció.

Éppen ezért nem helyeselhető a porosz közigazgatási bíráskodásban a „közvetett államhivatalnokok“ fegyelmi ügyeinek ide való bevonása.

Más a törvénysértés *tárgyi* oldala.

Itt már nem az egyes eset, hanem annak az állami és társadalmi egész álláspontjából tekintett összefüggése az iránytadó.¹

Ezen szempontból hozatván a közviszonyokra vonatkozó törvények, abból kell tehát kiindulni.

A valóságos törvénysértéseknél, midőn az objektív jogsértés megállapíttatik, ennek alapján lesz aztán eldönthető az a kérdés, hogy az alanyi felelősség alkalmazásának, tehát az eljáró közeg felelősségre vonásának van-e helye.

Ebből következik, hogy minden hivatalnok már csak azért is elkerülni törekszik az objektív jogsértést, mert tudja, hogy ennek nyomában jár az ő személyes felelősségre vonása.

A közhivatalnoki felelősség tehát már önmagában is erős védelmet nyújt az egyéni közjogoknak.

A hol azonban az alanyi momentum nem érvényesül, ott ez a védelem hiányozni fog.

Ez az eset áll elő akkor, midőn a közigazgatási hatósági közegek „szabad meggyőződésük törvényes határai“ között járnak el, vagyis mindent megtesznek, a mit a hivatali rend és a tételes jog oly czélből ír elő, hogy azok segítségével a hatóság helyes meggyőződésre juthasson.

Ez a jogos tévedés esete. a mikor a hatósági közeg alanyilag nem vonható felelősségre.

Nem a törvény, nem a tételes jog lesz itt szándékosan megsértve, hanem csupán téves magyarázat folytán helytelenül alkalmazva.

A rendes bíró téves ítélete s a közigazgatási hatóság téves intézkedése egyaránt jogos, bár téves meggyőződésen alapulnak.

A mint tehát nem képez törvénysértést a rendes bíró téves

¹ K u n c z, i. ért.

ítélete, melyet a felsőbb bíróság éppen a törvényesség szempontjából változtat meg, éppen úgy nem képez törvénysértést a közigazgatási hatóság jogos tévedésen alapuló s ennél fogva sérelmes intézkedése.

Az egyéni közjogokat azonban úgy az állam szempontjából (melynek saját érdeke, hogy valódi akarata jusson uralomra) mint az egyes részére közjogi téren megállapított szabadság sértetlen fentartása érdekében jogi védelemben kell részesíteni.

Tehát be kell vonni a közigazgatási bíráskodás tárgykörébe úgy a valóságos, mint a törvény téves alkalmazásából származó jogsérelmeket.

E tekintetben legkiválóbb alakulás a francia jog recours excés de pouvoir-ja, mely, a mint fentebb láttuk, ugyszólván, minden a rendes közigazgatási bírósági keresettel meg nem oltalmazható jog- és érdeksérelem ellen védelmet nyújt, a megnyiben a sérelmes közigazgatási intézkedés megsemmisítésére vezet.

Az egyéni közjogok védelmével azonban a közigazgatási bíráskodás célja csak részben lesz megvalósítva és fél munkát végzünk, ha itt megállunk.

Az állami és egyéni lét szabadságának az állami egész szempontjából és a közjog terén is jogalanynak elismert állampolgár javára is szolgáló biztosítása, sokkal nagyobb körben szükséges, mint a melyre az alanyi közjogok kiterjednek.

Nemesak azért, mert nem minden a közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt közviszony nyer jogi szabályozást s így alanyi közjogok nem keletkezhetnek, hanem azért is, mert a mint fentebb említettük, a közigazgatás imperiummal bírván, joga van az állam törvényben (rendelet, szabályrendeletben) megnyilatkozó akaratát, a célzott siker és eredmény elérése végett, a konkrét viszonyoknak megfelelően kiegészíteni.

Ezen alapul a közigazgatás működésének diszkréczionárius természetete.

Minden törvény, melynek végrehajtása a közigazgatás körébe tartozik, az államegész s az általa megvalósítandó közcélok szempontjából hozatik és alapít alanyi közjogokat.

De csak akkor, ha a szabályozandó viszony állandó természetű s azt a kapcsolatos speciális életviszonyok eredeti mivoltából ki nem vetkőztetik, lehet szó a viszony szabatos külső

meghatározásáról vagyis az arra vonatkozó, jog és kötelesség pontos megállapításáról.

Tehát egyéni közjogok csakis akkor keletkezhetnek.

De mihelyt a viszonyok természete változó, úgy a jogi szabályozás csak az azokban rejlő állandó elemeket vonhatja körébe és az állam akaratának konkrét érvényesülésénél szükség van a közigazgatás kiegészítő elhatározásának és akaratának hozzájárulására.

Ilyen esetekben az állami akarat mondhatni csak az egyéni közjog ténybeli előfeltételeit állapítja meg.

Ezeknél van aztán tere a közigazgatás szabad mérlegelésének, melyben a parlamentáris kormányrendszer hatalmi visszaélései legkönnyebben érvényesíthetők.

Az az egyenlőtlenség, az a méltánytalanság, melyet itt, a valódi állami és társadalmi érdek rovására el lehet követni (mert hiszen egy párt érdeke nem mindenkor egyuttal a valódi államérdek is!), szintén bevonandó a közigazgatási biráskodás tárgykörébe, mert a párturalom sulya alatt álló közigazgatás nem a törvényes korlátok áthágásával és a külső alakiságok durva megsértésével, hanem a diszkréczionárius hatalom méltánytalan alkalmazásával követi el a valódi közérdek és egyéni szabadság elleni sérelmeket.

Még a legkiválóbban szerkesztett törvények sem képesek a közigazgatási cselekvés pouvoir discrétionaire-jét nélkülözhetővé tenni, mert az élet követelményei szerint nem az állami akarat betűinek, hanem szellemének megvalósítása a közigazgatás föladata.

Ennél a hivatásnál nem elég csak a tételes jogot ismerni, hanem birni kell maguknak az életviszonyoknak ismeretével.

Találóan fejezi ezt ki Dupont-White,¹⁾ midőn kijelenti, hogy a közigazgatás tudomány és mesterség egyaránt.

Mesterség, mert intézményeket alapít, szervezeteket létesít, a közérdek számára; de tudomány is, mert észlel, megfigyel s ezek alapján cselekvésében szabályokat állapít meg a tapasztalat útján.

Ilyen voltánál fogva föltételezi az emberek és az ő szükségleteik teljes ismeretét és egy egész sereg melléktudást.

1) L'État et l'individu ; la centralisation.

A jó közigazgatáshoz sok pszichológia és minden társadalmi tudomány ismerete szükséges.

Mindezek a törvény végrehajtásánál is, de még fokozottabb mérvben a törvény alkalmazásánál érvényesülnek.

A közigazgatási hatóságok ezen szabad mérlegelésének terét be kell tehát szintén venni a közigazgatási biráskodás tárgykörébe és ily módon lehetőséget kell nyújtani arra, hogy a közigazgatási cselekvésben mindenkor biztosítottassék az igazságos és egyenlő mérték alkalmazása.

Ez csak megnyugtató lesz, úgy a közigazgatási hatóságokra nézve, melyeknek ily uton alkalom nyitattik az angol békebirákéhoz hasonlóan, a közigazgatási jogszabályok kényesebb és fontosabb kérdéseiben birói döntést kapni (special cases) másfelől pedig az állampolgárokra is nagy erkölcsi hatást fog gyakorolni az a tudat, hogy az államhatalom mindenkor, még az ekvítés alapjáni érvényesülésénél is, jogi módszer szerinti ellenőrzésnek veti alá saját érdekét és az egyéni szabadságot.

Mit jelent a közigazgatásban az egyenletes, igazságos mértékhatározás?

Azt, hogy mindaddig, míg a közérdek nem változott, vagyis az államegész érdeke mást nem követel, velem szemben is ugyanazon előny vagy hátrány alkalmaztassék, melyben mások is részesültek.

A kérdés itt tehát az: vajjon a közigazgatási hatóság helyesen fogta-e fel egy konkrét esetben az állam közérdekét és azonos előfeltételek között egyenlően alkalmazta-e?

A hatósági intézkedést vagy határozatot megtámadó fél éppen ezt vitatja, s a közigazgatási bíróságnak éppen a fölött kell döntenie, hogy egy konkrét esetben helyesen mérlegelte-e a hatóság az állami közérdeket s annak a konkrét esetre való vonatkozását és ezen alapon jogos, igazságos és méltányos-e az intézkedés, avagy az államérdek szempontjából oly mértékben korlátozta az egyén szabadságát és ahhoz fűződő érdekeit, a melyet a közérdek nem igényelt?

Ha ezt be nem vonjuk a közigazgatási biráskodás tárgykörébe, úgy a közigazgatás terén való védelem illuzórius lesz és a közigazgatási bíróság, mely csak alanyi közjogokat fog védelmezni, tehetetlen lesz a közigazgatás által elkövethető minden olyan visszaéléssel szemben, a hol pedig igen gyakran

a legnyilvánvalóbb önkény és elfogultság a törvény korlátain belől és törvényes formák között érvényesülhet.

A közigazgatási bíráskodás tárgykörének helyes megállapítására legelső föltétel, hogy az állam és egyén közötti viszonyok szabatos jogi rendezést nyerjenek és a közigazgatási cselekvés mindott, a hol ezt a különböző ügykörök és viszonyok természete lehetővé teszi, jogilag szabályoztassék, mert a fejlett közigazgatási jogrend nem csupán jogi vonatkozásokban nyújt a közigazgatási tevékenységre biztos alapot, de egyuttal a közigazgatási *pouvoir discretionnaire* egyenletes érvényesítését is kedvezően befolyásolja, mivel ebbe a működésbe is beviszi a jogászai érzéket.

Mindezek alapján a közigazgatási bíráskodás tárgykörének *anyag*i körülírásánál következő elvek tartandók szem előtt:

I. Figyelembe veendő, hogy az állam nemcsak jogi, de erkölcsi személy is. Tehát a közigazgatási bíráskodás és az állami cselekvésnek nemcsak jogi, de erkölcsi önkontrollját is képezi.

II. A magán- és közviszony, magán- és közjog és a közigazgatás hivatása és jellemző sajátosságainak figyelembe vétele alapján kell a tárgykört kijelölni.

III. Alanyi közjogok és a közigazgatási mértékhatározás eseteire is kiterjesztendő a közigazgatási bíráskodás és pedig úgy a formális törvénysértés, mint a törvény téves alkalmazásának eseteire.

IV. Állam és egyén közti, a közigazgatással összefüggő minden közjogi vita a közigazgatási bíróság hatáskörébe adandó.

A hatásköri kérdés, *alaki* oldalát tekintve, a közigazgatási bírósági tárgykör megállapításánál úgy a *taxatio* (*specificatio*, *enumeratio*) mint az elvi megállapítás alkalmazandó.

Nagy előnye a *taxation*nak az, hogy a tárgykör biztosan és szabatosan s maga a törvényhozó által állapítható meg s nem lesz az a bíróság belátására vagy a felek tetszésére bízva.

Kétségtelenül nehézséget fog okozni az a körülmény, hogy a tételes intézkedések ilyen felsorolása, még a leggondosabb kiválasztás daczára is csak tökéletlen lesz s ez uton nagyon sok és érzékeny jogsérelemmel szemben nem lesz biztosítható a bírói jogvédelem.

Azonban mindazon esetek, melyekben úgy az *anyag*i, mint az *alaki* intézkedések a tételes jogban megvannak, *taxative*

felsorolandók, mert ezek a vitás jogok eleve megállapíthatók, sőt szükség esetén a fejlődő jogélet figyelembe vételével kiégszithetők.

Az ilyen felsorolás lehetővé teszi a közigazgatási és rendes bírói hatáskör szabatos elhatárolását s ennél fogva a hatásköri összeütközések elkerülését.

A közigazgatási bíráskodás hatáskörének a közigazgatási jog egész körére kiterjedő jogvédelem létesítése szempontjából való megállapítására tagadhatlanul az elvi általánosítás rendszere látszik legalkalmasabbnak.

Ámde olyan egységes meghatározást, mely minden előfordulható jogséreelmet magában foglalna s egyuttal sem a közigazgatás gyorsaságát nem érintené, sem pedig a különböző funkciókra szervezett államhatalom egyes ágai között összeütközésre nem vezetne, a tudománynak mindezideig megállapítani nem sikerült.¹

Az érdeksérelmekre s illetve a közigazgatási mértékhatározás eseteire nézve azonban csupán elvi megállapítás lehetséges, mert az állami akarat érvényesítése folytán keletkező vonatkozások és állapotok összes alakulatai előre nem láthatók s tehát jogilag nem is szabályozhatók.

A közigazgatási bíráskodás tárgykörének ily módon való megállapítása a közigazgatás minden vonalán biztosítja a jogi ellenőrzés érvényesülését és lehetővé fogja tenni a közigazgatási hatóságok intézkedései vagy határozatai által okozható anyagi jog- és érdeksértések mellőzését.

És ekkor aztán a közigazgatás által uralt összes viszonyokban is megvalósul az ujkori alkotmányos állam jellemző vonása: uralmának és cselekvésének jogszerűsége és igazságossága.

¹ Még a Conseil d'État hatáskörét megállapító és valamennyi között legjobb elvi megállapítás mellett is számos hatásköri összeütközés fordulhat elő!

A közigazgatási bíráskodás szervezetéről.

E tanulmány rendén egyfelől azon eredményre jutotunk, hogy:

1. a közigazgatás valóságos állami cselekvés, mely konkretizálva valósítja meg az állam akaratát az uralmának alávetett személyi és természeti elemekben s nem csupán végrehajtja, de az általános állami akaratot saját akaratával is kiegészíti vagy pótolja; és másfelől, hogy

2. a közigazgatási bíráskodás lényegében nem egyéb, mint a közigazgatási tevékenység bírói módszer szerinti ellenőrzése, mely minden közigazgatási tény jogszerűségét és helyességét biztosítani kívánja, tehát hogy a közigazgatási bíráskodás is közigazgatás és a cselekvő közigazgatástól nem alapjára, nem lényegében, hanem csupán módszerére nézve különbözik.

Értekezésünk azon részében, a hol a közigazgatási és a törvénykezési funkció lényegéről szólottunk, kifejtettük, hogy a közigazgatás sohasem tekintheti az elébe kerülő ügyet fogalmi oldaláról, elszigetelten, önmagában véve, hanem ki kell terjeszkednie a konkrét eset összes sajátosságaira és mindenkor szem előtt kell tartani az államnak, a köznek érdekét, a mi tehát annyit tesz, hogy itt nemcsak egy absztrakt tényálladék egyénileg, hanem az állam és a társadalomhoz való vonatkozásaival együttesen mérlegelendő.

E felfogással kapcsolatos az angol közigazgatási jognak azon elve, hogy a közigazgatási tény és jogkérdés egymástól elválaszthatlanok.

Éppen ezért a közigazgatási esetek helyes és méltányos eldöntésére nem elég a jogszabályok korrekt logikai alkalmazása, hanem szükséges megfelelő, egyenletes és igazságos mértékalkalmazás, ez pedig csak azoknál található föl, a kik e

mértékhatározással, a viszonyok és körülmények szabad mérlegelésével állandóan foglalkoznak, tehát a közigazgatási hatóságoknál és az abban önkormányzat útján résztvevő elemeknél.

Ebből következik, hogy *a közigazgatási bíraskodás első fokában a cselekvő közigazgatással kapcsolatosan és az önkormányzati elemek széleskörű bevonásával szervezendő, még pedig testületi alakban.*

Gneistnak teljesen igazat adunk abban, hogy az állam és társadalom szerves összekapcsolása nélkül, csak külső viszony lesz az állam és polgára között, melyben az ember erkölcsi természete — a mi pedig az állami lét alapja — nem fog érvényesülhetni.

Kell tehát minden vonalon keresni az államnak az ő polgárai erkölcsi természetével való érintkezést és alkalmat kell nyújtani az állami érzés és gondolkodás kifejlődésére s ezek tevékenyülésére.

A mint a büntető jogszolgáltatásban az esküdti szolgálat, éppen úgy szükséges a közigazgatási cselekvésben és annak jogi ellenőrzésében a tiszteletbeli tisztség, az állam érdekébeni munka.

A birói függetlenséget és a viszonyok ismeretét magukkal viszik az ilyen elsőfoku bíróságba azok a független elemek, a kik polgártársaik bizalmából ezen birói testület tagjaivá érdeemesíttetnek.

Általuk tehát — még ha a közigazgatási hatóságoknál hiányoznék is — a birói tárgyilagosság biztosítva lesz.

Az így beválasztott önkormányzati elemek birni fogják a viszonyoknak s a közigazgatás cselekvése által érintett köz- és egyéni érdekeknek azt az ismeretét, mely számukra lehetővé fogja tenni, hogy az elébük kerülő kérdést a vele kapcsolatos összes körülmények szem előtt tartásával, tehát magát a közigazgatási vitás esetet konkretizálva szemléljék és bírálják el.

A kormánytól és a közigazgatástól való teljes függetlenségük, önállóságuk, melynek fokozottabb biztosítása okából — az angol békebírákéhoz hasonlóan — a közigazgatási birói tisztet bizonyos vagyoni cenzushoz lehet kötni, s e mellett még bizonyos magasabb foku szellemi képzettséget is meg lehet kívánni, — teljes mértékben biztosítja a közigazgatási bíróság birói pártatlanságát, részrehajlatlanságát és függetlenségét.

Az elsőfoku közigazgatási bíróságban többségben szereplő választott laikus elem függetlenségének érdekében helyes, tör-

vényes rendelkezés útján, ezen állásokat hosszabb időn belül állandóvá és elmozdithatlanná tenni, s az összes elsőfoku közigazgatási bírák fölötti fegyelmi bíráskodást magára a legfelsőbb közigazgatási bíróságra bízni.

A *testületi* alakulatnak az *elsőfoku* közigazgatási bíróságra való alkalmazása szintén egyik elengedhetlen előfeltétele a közigazgatási bíráskodás sikeres szervezésének.

Nem ugyan, azon francia alapelvből kifolyólag, melynél fogva a cselekvés egyéni tény, ellenben a határozás többek dolga, — mert hiszen egy személy is határozhat és sikeresen véghez viheti az ítélkezés általános, logikai műveletét, — hanem azért, mert ilyen módon több egyén hasonló logikai műveletének összekapcsolása, a vitás közigazgatási ténynek többek részéről történő együttes mérlegelése, többek belátásának, nézeteinek és tapasztalatainak egybevetése, mind megannyi újabb biztosíték arra nézve, hogy a bírói döntés emberileg tökéletes vagyis igazságos lesz.

A konkrét kérdésben tehát mindezek fokozottabb mértékben biztosítják azt, hogy a közigazgatási bíráskodás útján, a jog által rendezett közigazgatási viszonyokban a jog uralma, a diszkrecziónárius közigazgatásban pedig a köz- és egyéni érdekek igazságos érvényesülése fog eléretni.

E mellett a testületi szervezés alakjában a bírói függetlenség tárgyi biztosítéka is rejlik.

A testületileg szervezendő elsőfoku közigazgatási bíróságba be kell azonban vinni a szakképzettséget magával hozó hivatásos elemet, vagyis a közigazgatási organumot is.

Az ilyen bírói testületnek közigazgatási hivatalnoki tagjai nemcsak mint az ügy előadói tesznek igen jó szolgálatot a vitás kérdésnek a bíróság tagjaival való alapos megismertetésére, de egyuttal mint a közviszonyok irányításával állandóan foglalkozó hatósági közegek, beviszik a nélkülözhetlen közigazgatási érzéket és jogi ismereteket s ezáltal képesek lesznek a köz- és egyéni érdekeknek a konkrét esetben jelentkező egymásra való vonatkozásait kellőképen megvilágítani és így a közigazgatási bíróságot, a közigazgatási ügy természetének megfelelő objektív ítélkezés lehetőségéhez juttatni.

Az elnöklés tisztét — nézetünk szerint — a laikus elemek sorából választás útján kijelölendő elnökre kell bízni, hogy így

elkerülhető legyen az az anomália, melyet úgy a francia elsőfoku közigazgatási biráskodásnál, a kormány bizalmi férfiának, a präfet-nek elnöklési joga, valamint Poroszországban a Landrath és a Regierungspräsident elnöklési joga felmutatnak.

A birói rendszerü közigazgatási védelem hatályosságának előmozdítására, fokozására és biztosítására rendkívül nagy fontossággal bír a közigazgatási biráskodás szervezésének kérdésénél magának az eljárásnak mikéntje, mely e bíróságok előtt a jogok és érdekek védelmére igénybe vétetik.

Miután a közigazgatási biráskodás intézménye a gyakorlati életből, a közigazgatás által uralt életviszonyok zavartalan fejlődésének biztosítása szükségességéből nőtt ki, nem lehet elzárkozni az innen merithető tanulságok és tapasztalatok mérlegelésétől.

Mi az oka — legtöbbször — egy közigazgatási intézkedés sérelmes voltának?

Elvitázhatlanul (legalább azokra nézve kik a gyakorlati életet ismerik!) azon körülmény, hogy a tényállás s annak minden elemei csupán egyoldaluan, a fél vagy felek közvetlen meghallgatása nélkül lesznek megállapítva és ezen hiányosan s tehát hibásan körvonalozott tényálladéokra lesz alapítva a közigazgatási hatóság intézkedése.

Mi már most ennek legtermészetesebb orvosszere?

Az, hogy a felek kölcsönösen és közvetlenül meghallgatassanak, az elsőfoku közigazgatási bíróság előtt legyen helyesbítve a tényállás, előtte legyenek szembe állítva a vitás jogok és érdekek, előadva érvek és ellenérvek, felhozva bizonyítékok és ellenbizonyítékok, szóval a vitás közigazgatási ügy a felek részvételével készítettessék elő a birói döntésre.

Mindezek együttesen a birói módszer szerinti közigazgatási döntésnek tárgyi garanciái, melyek útján úgy az államnak, mint az egyeseknek érdekei, a közigazgatási cselekvés által okozható sérelmekkel szemben, a jog és igazság kívánalmainak megfelelően megóvhatók.

Ennél többre pedig sem az egyénnek, sem az államnak szüksége nincsen.

De ennél többet nem is adhat az állam a közigazgatás gyorsaságának, hatályosságának megrontása, s a mi ezek nyomában jár, az általa megvalósítandó s az egyesek javát szolgáló közcélok és közérdekek sikerének kockáztatása nélkül.

Az eljárás kontradiktórius formái és a nyomozási elv alapján a bíróság által mindenkor a panaszló kérelmén túl is kiterjeszhető bizonyítás, a felek szóbeli előadása: mindezek első fokban teljes mértékben kielégítik a közigazgatás jogi ellenőrzésének követelményeit.

Sem az alanyi közjog védelme, sem a szabad mértékhatározás esetei nem nélkülözhetik az elsőfoku közigazgatási bírósági szervezetet, mert csak a viszonyokkal ismerős, azokban benne élő bírák tudják a fenforgó esetet méltányosan és minden vonatkozásban kellően mérlegelve eldönteni.

De másfelől azért is szükséges az elsőfoku bíróság, mert a jog- vagy érdeksérelem bírói megállapítása és eldöntése a legtöbb esetben meg fogja nyugtatni a panaszló felet, tehát célra vezet.

Ha pedig tovább akarja az illető vinni az ügyet, úgy a felső bíróság előtt egy minden kétséget kizáró és bírói módszer szerinti ténymegállapítás fog állani, mely a vitatott kérdés helyes eldönthetésének összes előfeltételeit magában foglalja.

És ha azt szokták a közigazgatás szemére vetni, hogy nincs meg műszerveiben a kellő jogászi érzék, akkor a közigazgatási bíráskodásnak elsőfokulag a cselekvő közigazgatással kapcsolatban való szervezése kiválóan alkalmas lesz ezen jogászi érzék megteremtésére.

A közigazgatási tisztviselő pedig, a ki e bíróságban mint bíró részt fog venni, mindig képviselhetni fogja az állami közérdeket vagyis módjában lesz rámutathatni a kérdés közjogi jellegére.

Az angol békebírónak vitás közigazgatási ügyek eldöntésénél sohasem volt kárára az, hogy egyuttal az aktív közigazgatással foglalkozott.

A francia főnökségi tanács ma is közigazgatási hatóság és elsőfoku közigazgatási bíróság.

A porosz járási bizottság nemcsak a járási közigazgatást vezeti s közvetíti az államigazgatás teendőit, de egyuttal elsőfoku közigazgatási bíróság, mely minőségében a közigazgatási vitás eljárás szabályai szerint dönt.

A mi már most a közigazgatási bíráskodásnak végső (néhány pozitív jogban másodfoku, így Anglia, Franciaország, Szászország stb., másutt harmadfoku, pl. Poroszország) fokban

való szervezését illeti, itt már a külön bíróságok rendszere látszik leghelyesebb megoldásnak.

Azok az indokok, melyek az elsőfoku közigazgatási bíróság szervezésénél az önkormányzati elemeknek döntő számmal való bevonását szükségessé tették, a végső foku közigazgatási bíróságnál a külön bíróságként való szervezés mellett szólanak.

Ha már egyszer ugyanis, a vitás tényállás a birói módszer követelményei szerint az összes érdekelt bevonásával, kontradiktorius eljárás keretében megállapítást nyert, akkor olyan rendezett peranyag áll a legfelsőbb közigazgatási bíróság előtt, melynek alapján – akár jogi, akár mértékhatározási esetekről legyen is szó — mindenkor nehézség nélkül kimondhatja a maga döntését.

Minthogy azonban, a közigazgatási ügy ilyen természetét a birói módszer szerinti döntés dacára is megtartja és miután nézetünk szerint a közigazgatási bíráskodás tárgykörébe ugy az alanyi köz- és közigazgatási jogok védelme, mint a szabad mérlegelés alapján létrejött közigazgatási tények által okozható sérelmek orvoslása bevonandó, ennél fogva a legfelső közigazgatási bíróság nagyobb részben magasabb jogi képesítéssel bíró és vezető közigazgatási állásban eltöltött hosszabb gyakorlatot szerzett köztisztviselők vagy kiváló jogászokból, kisebb részben pedig a legmagasabb ítélőbirákból szervezendő.

A legfelső közigazgatási bíróságnál így elérhető elméleti és gyakorlati képzettség nemesak a közigazgatási érzéket és tapasztalatokat viszi be a birói testületbe, de egyuttal a közigazgatási jognak nagyfoku ismeretét, másfelől pedig a hosszas birói gyakorlat által kifejlesztett jogi érzéket és jogász logikát s mindezek által meg fogja adni e bíróságnak a szak-képzettségnek azt a fokát, mely a közigazgatási bíráskodás valódi céljának elérését mindenkorra biztosítja.

Egyéb tekintetekben mindazon elvek, melyeket a rendes bíróságok legfelsőbb foku szervezésénél követnek, itt is teljes mértékben érvényesítendőek.

Az elsőfoku közigazgatási bíróságnál a közigazgatási tisztviselő egyuttal a mindenkori közérdek védője is és így a közérdek külön képviselőjére szükség nincsen.

Ellenben a legfelső közigazgatási bíróságnál a közérdek képviselőjére, azon miniszterium részéről, melynek ügykörébe

a vitás ügy tartozik, mindenkor hatósági képviselő rendelendő ki.

A kölcsönös meghallgatás, a szóbeliség és közvetlenség s a nyilvánosság elvének az elsőfoku és legfőbb közigazgatási bíróságok előtti eljárásban — ugyanazon indokokból, mint a rendes biráskodásban — érvényesülni kell.

De érvényesülni kell a kutatási elvnek is, mely kötelességévé tegye a közigazgatási birónak azt, hogy minden rendelkezésre álló eszközzel a saját kezdeményezéséből törekedjék a valódi tényállás kiderítésére s ez uton az objektív döntés lehetőségére.

Az ilyen módon szervezett közigazgatási biráskodás, a birói módszer következetes és a közjogi per természetének megfelelő alkalmazása, a birák teljes függetlensége, valamint közigazgatási jártassága: a közigazgatási cselekvés végérvényes, tárgyilagos, jogi ellenőrzését teljes mértékben biztosítja s ez által a mindenkori államérdek és az egyéni szabadság összhangzó érvényesülését teszi lehetővé.

II.

KÜLÖNÖS RÉSZ.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BIRÁSKODÁS ÉS PERES
ELJÁRÁSRÓL.

A magyar közigazgatási biráskodási intézmény keletkezésének története.

A köz- vagy közigazgatási jog alapján támasztható igényeknek bírói rendszerű védelme s a jog uralmának a közigazgatás körén belül intézményileg való biztosítása iránti kívánalom hazánkban legelső ízben a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvényzikk parlamenti tárgyalása alkalmával hangzott el.

Nálunk ugyanis a hatalmi ágak elválasztásának tanát ezen javaslat iktatta törvénybe, midőn első szakaszában kimondotta, hogy az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítetik és sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hataskörébe nem avatkozhatnak.

E törvényjavaslat tárgyalása alkalmával tétetett a képviselőházban indítvány az iránt, hogy a rendes bíróságok hatásköre a közigazgatási intézkedések és határozatok elleni jogvédelemre is terjesztessék ki.

Később 1871-ben a községek rendezéséről szóló törvényjavaslat részletes tárgyalásánál, az akkori balközép vezére, Tisza Kálmán indítványozta, hogy a község vagy egyesek részéről emelt panasz esetén, bizonyos jogsértő közigazgatási hatósági intézkedésekkel szemben a végső foku határozat hozatala bizassék a rendes bíróságokra.

Azonban sem az 1869-iki, sem az 1871-ik évi indítvány elfogadva nem lett.

Pár évvel később, 1877-ben jelenik meg magyar tudományos irodalmunkban a politikai tudományok nagy tudósának, *Concha Győző*-nek „A közigazgatási biráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában“ czimű tanulmánya, melyben ő a rendes bíróságok útján való jogvédelem érdekében szállott sikra.

Alig egy évvel később, a Jogtudományi Közlöny 1878-iki évfolyamában *Kuncz Ignác* teszi közzé a közigazgatási biráskodásról irt terjedelmes és nagyon értékes tanulmányát, melyben szögös ellentétben *Concha* felfogásával, a közigazgatási biráskodást magát is közigazgatásnak tekinti s azt magában a közigazgatásban kívánja szerveztetni.

Ezek hatása s a közvéleményben és napi sajtóban ismétlen megnyilatkozó óhajtás befolyása alatt, 1880-ik évben a képviselőház ismét foglalkozik a közigazgatási biráskodás kérdésével s a pénzügyi bizottság javaslata alapján, a költségvetés tárgyalása alkalmával arra utasította a kormányt, hogy a mennyiben a közigazgatási biráskodás egyhamar nem volna szabályozható, úgy a pénzügyi biráskodás tárgyában mielőbb és sürgősen terjeszsen a ház elé javaslatot.

Nagyon behatóan foglalkozott a közigazgatási biráskodás kérdésével s annak hazánkban leendő létesítésével az 1882-ik évi nyolczadik jogászgyűlés, melynek legközérdekűbb kérdéseinek egyike volt: a közigazgatási biráskodás szabályozásánál követendő elvek kifejtése.

A kérdés tárgyalására *Concha Győző* által, a negyedik szakosztályhoz benyújtott javaslat adott alkalmat.

E javaslat vezérelvei a következők voltak:

1. a közigazgatási biráskodással a rendes bíróságok ruháztassanak fel;

2. alakíttassék a rendes bíróságok körén belül kétfoku szervezet, első fok a királyi törvényszékekből, második a királyi kuriából;

3. a közigazgatási biráskodás a közviszonyokból eredő összes egyéni alanyi jogokra terjedő hatáskörrel ruháztassék fel; az érdekek, a célszerűségi és általában az összes nem jogi tekintetek méltatása kizárólag a közigazgatást illetvén;

4. a hatáskör elvi általánosítás útján formulázandó:

5. a közigazgatási biráskodás törvényes hatáskörében a rendes birói hatalom teljével láttassék el;

6. a közigazgatási peres eljárás a gyorsaságot s főleg az olcsóságot biztosító egyszerű formákkal szerveztessék a vizsgálati és tárgyalási elvek kombinációja alapján, az eljárás közvetlenségét megengedő, de nem kivétel nélkül kötelező módon.

Ezzel szemben a negyedik szakosztály előadójául megvá-

lasztott dr. *Lánczy Gyula* hat pontból álló s ugyancsak a közigazgatási biráskodás létesítésének vezérelveiről szóló javaslatot terjesztett be, melyek közül a nyolczadik jogászgyűlés *Concha* javaslatának mellőzésével a III. és IV. tétel alatti elveket fogadta el.

Ezek a következők voltak :

III. A közigazgatási jog terén, a közigazgatási biráskodás intézményének megállapítása egy hatályos, egységes bírósági szervezet teremtése által eszközözendő, melynek hatásköre az állami és önkormányzati igazgatás összes ágaira, jelesen a pénzügyi biráskodásra is kiterjed.

IV. Ezen közigazgatási biráskodás gyakorlása közigazgatási szakbíróságokra ruháztatik, melyek rendszere a következő elvek alapján alakítandó :

1. Minden törvényhatóságban egy első folyamodású közigazgatási törvényszék alakittatik az államigazgatási, önkormányzati és birói elemek kellő érvényesítésével és tekintetbe vételével s a birói érdekeletlenség, függetlenség és ügyképeség biztosítékai alapján.

2. Felső fokban a közigazgatási és törvénykezési pályán működött kiváló erőkből és tekintettel egy pénzügyi tanács alkithatására, egy közigazgatási főtörvényszék szerveztetik, melynek tagjai a birói függetlenség minden biztosítékaival s attributumaival felruházattván, a királyi kuria tagjaival minden tekintetben egyenrangúak.

3. Ezen bírósági szervezet hatásköre kiterjed mindazon jogviszonyok elbírálására, melyek a közigazgatás illetékességi keretében akár magánfelek közt, akár közhatósági intézkedés folytán vitásakká váltak.

4. A közigazgatási bíróságok ítéletei nem szoritkoznak csupán a jogszerűség kérdésére, nem csupán semmitő jellegűek, hanem az ügy érdemében döntők s ennél fogva végrehajtási hatálylyal bírók.

5. A közigazgatási biráskodás törvényes hatáskörében a rendes birói hatalom teljével lévén felruházva, az országos főtörvényszék a törvények és mindennemű rendeletek jogérvényességének vizsgálatára is illetékes.

6. Az eljárás legyen kötelezően nyilvános, nem kötelezően szóbeli, vagyis a felektől függjön a tárgyaláson személyesen vagy ügyvéd útján felszólalni.

7. A közigazgatási bíróság illetékességét a közhatóságokkal szemben önmaga állapítja meg s a közte és a közigazgatási hatóságok között felmerülő hatásköri összeütközések esetében végérvényesen dönt.

Alig egy évvel a nyolczadik jogászgyűlés megtartása után, 1883-ik évben a kormánv betérjesztette a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló javaslatot, mely a törvényhozás mindkét háza által elfogadtatván, mint az 1883. évi XLIII-ik törvényczikk nyert szentesítést.

Ezen érdemben döntő joghatósággal felruházott egyetlen foku bíróság utolsó fokon és véglegesen ítelt azon felebezések fölött, melyek a közigazgatási hatóságok által egyenes adó s illetékügyekben hozott a fennálló törvények értelmében ezen bíróságok ítétele alá bocsátható határozatok ellen beadattak.¹

Hatásköre a taxatio rendszerével volt megállapítva, s a bíróság előtti eljárás a szóbeliség és közvetlenség kizárásával kötelezően nyilvános volt.

A közigazgatási bíraskodás szervezésének kérdése 1886-ban a törvényhatóságokról szóló törvény tárgyalása alkalmával ismételtelen fel lett vetve s a kormány fel is hivatott az erre vonatkozó törvényjavaslat elkészítésére és benyújtására.

Végre az 1891-iki XXXIII-ik törvényczikk, a Lex Szapariána, 2. §-a, törvényes kötelességévé tette a kormánynak a közigazgatási reformjavaslatokkal egyidejűleg a közigazgatási bíróságokról szóló javaslat előterjesztését is.

Ilyen előzmények után 1893. év október hó 29-én nyújtotta be a képviselőházhoz Hieronymi Károly belügyminiszter, részletes és igen alapos indokolás kíséretében, a közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslatot.

Ez a javaslat összesen 209 szakaszból állott s három részre oszlott:

1. Szervezeti;
2. Hatásköri és
3. Eljárási részre.

I. A *szervezetre* vonatkozó része az érdemben döntő és két fokozatu bíróság létesítéséről rendelkezett.

¹ Az 1883. XLIII. tcz. 1. szakasz.

Elsőfoku közigazgatási bíróság szervezése, magával az aktív közigazgatással összeköttetésben volt tervezve.

Budapest székesfővárosában, minden vármegye székhelyén és minden törvényhatósági joggal felruházott városban lettek volna ilyen bíróságok.

Ezen bíróságok elnöke lett volna a főispán, tagjai pedig az alispán (polgármester), tiszti főügyész, valamint a törvényhatósági bizottság által három évre választandó hat tag (három rendes, három póttag).

Rendszerinti előadója lett volna a tiszti ügyész, vagy helyettese.

Érvényes határozat hozatalára elnökön, alispán és tiszti ügyészen kívül legalább két választott tag jelenléte volt előírva.

Jogi felelősség tekintetében az összes tagok a törvényhatósági tisztviselőkre érvényes törvényes intézkedések hatálya alá helyeztetek s a fegyelmi eljárásról szóló 1886. évi XXIII. törvényzikk rendelkezései bizonyos módosításokkal reájuk is alkalmazást nyertek volna.

A közszellem ébrentartása s a politikai munka iránti kötelesség érvényesülésének biztosítása végett, e törvényjavaslat azokat az önkormányzati elemeket, a kik ezen közigazgatási birói tisztet elfogadni vonakodtak, a politikai jogok gyakorlásában való korlátozással, a községi adó vagy más tartozások időleges felemelésével sujtotta, viszont azonban az illetők közreműködését meghatározott ellenszolgáltatásokkal honorálta.

Második s illetve végső fokon Budapesten egy „Királyi felső közigazgatási bíróság“ volt tervbe véve, mely a pénzügyi közigazgatási bíróság beleolvasztásával, a magyar királyi kuria mintájára lett volna szervezve.

Ezen bíróság tagjait a kormány előterjesztésére a király nevezte volna ki és pedig a birák fele részét a magasabb birói és fele részét pedig a magasabb közigazgatási hivatalok viselésére elméletileg és gyakorlatilag képesített egyének sorából.

E bíróság elnöke, tanácselnökei és ítélő birái a legfőbb rendes bíróság hasonló állásu tagjaival egyenlő ranggal és jelleggel birtak volna, s a jog és fegyelmi felelősség szabályozása a legfőbb rendes bíróság tagjaira nézve fennálló szabályok szerint terveztetett.¹

¹) L. az indokolás 68. és köv. lapok.

A bíróság két osztályban :

1. általános közigazgatási és
2. adó és illetékügyi osztályban működött volna.

A mint e rövid ismertetés is mutatja, habár az elsőfoku közigazgatási birói szervezet ellen éppen hazánk közviszonyainak természetéből, különösen a főispáni elnöklési jog ellen alapos kifogásokat lehetett emelni, másfelől azonban a végső foku közigazgatási bíróság szervezete ezen hivatás természetének megfelelő eltérésekkel, de egyébként a magyar királyi kuriáéval teljesen azonos lett volna.

II. A közigazgatási bíróságok *tárgyköre* a taxatio rendszerével volt megállapítva.

Tizenöt czim alatt külön fel voltak sorolva a közigazgatási bíróság döntése alá utalt közigazgatási jogviták.

E felsorolás szerint a következő közigazgatási ügyekre vonatkozó vitás kérdések vonattak be a közigazgatási bíróság hatáskörébe :

1. a községi,
2. a törvényhatósági,
3. állami nyugdíjazási,
4. közegészségi,
5. rendőri,
6. vallás- és népoktatási,
7. vízjogi,
8. közuti és vám,
9. vasuti,
10. állategészségi,
11. erdészeti,
12. vadászati,
13. halászati,
14. cseléd, munkás és napszámos,
15. adó- és illetékügyek köréből kiválogatott vitás kérdések.

E törvényjavaslat be kívánta vinni a jogoltalom sánczai közzé nem csupán a törvényben, de a miniszteri rendeletekben s a törvényhatósági és rendezett tanácsu városok szabályrendeleteiben biztosított jogokat is, a mennyiben panaszjogot adott olyan közigazgatási intézkedések és határozatok ellen, melyek az említett jogforrásokon alapuló jogokat sértették.

A közigazgatási bíróság előtti eljárásnak előfeltételül az

tétetett, hogy egy megelőző és sérelmesnek tartott közigazgatási intézkedés vagy határozat álljon fenn.

Nem lett tehát megengedve az, a mi a porosz közigazgatási biráskodás rendszerében megvan, hogy a vitás ügy megelőző közigazgatási hatósági intézkedés nélkül is, egyenesen a közigazgatási birói uton tárgyalassék és döntessék el.

Megnyittatott azonban a közigazgatási birói ut nálunk mindjárt az elsőfoku közigazgatási intézkedés vagy határozat ellen, és így tisztán az érdekelt felekre bízott, hogy a mennyiben gyorsan le akarják jártatni a vitás ügyét, úgy a másod és harmadfoku közigazgatási fokozatok elhagyásával, mindjárt az elsőfoku határozatot vagy intézkedést a közigazgatási bíróság előtt megvitázhassák s ez uton a szóban forgó ügyet gyorsan befejezzék.

A javaslatnak ezen intézkedése egyfelől a közigazgatás gyorsaságának, másfelől a felek érdekeinek nagy szolgálatot tevő igen értékes rendelkezés, melynek éppen ellentéte az osztrák közigazgatási biráskodásnak azon elve, hogy a közigazgatási biráskodás csak az összes közigazgatási hatósági fokozatok határozatainak kimerítése után vehető igénybe.

III. Hieronymi törvényjavaslatának a közigazgatási bíróságok előtti *eljárásról* szóló része a nyilvánosság s a fakultatív szóbeliség és közvetlenség elveire volt fektetve.

A mig tehát a nyilvánosság általánosan kötelezővé tétetett, szóbeliség és közvetlenség csak a felek kívánatára lett volna a tárgyalásnál alkalmazva.

Azonban éppen a közigazgatási biráskodás közjogi biráskodási voltánál fogva és a bíróságnak ennek folytán előálló különleges perbeli jogállása folytán, a szóbeli és közvetlen tárgyalás elrendelésének joga a bíróság részére is megadatott.

Ezen rendelkezés szükségszerű folyamánya volt, az eljárásban érvényesült indítványi és nyomozási elvnek, melyek alapján a feleknek jogában állott az ügynek védelmében teljes szabadsággal eljárni, de egyuttal a bírónak is jogában és kötelességében állott a vitás kérdés törvényszerű eldöntésére minden lehetőit elkövetni még akkor is, ha a felek ez irányban nem is léptek fel indítvánnyal.¹

¹ Lásd erre nézve az indokolás 97. l.

A másodfoku vagyis felebbviteli bíróságnál a nyilvánosság elve megmaradt, de a szóbeliség és közvetlenség elve kizárattott éppen azon indokból, mivel az elsőfoku közigazgatási bíróság előtt lefolytatott közigazgatási vitás eljárásban, a vitatott kérdések tényálladéka legtöbb esetben kétséget kizáró bizonyossággal tisztába hozatott, minélfogva a felsőbb foku bíróság előtti szóbeli és közvetlen eljárás feleslegesnek s ugy az államot, mint a feleket a legtöbbször oknélküli költségekkel terhelőnek tekintetett.

Hogy a közigazgatási bíróság elé vitt vitás ügy teljes mértékben tisztáztassék, a jogvédelem biztosítottassék s a tárgyalagos birói döntés lehetővé tétessék: ennek biztosítására a tárgyalást megelőző iratváltás, a bizonyítás szabadsága, a felebbvitel hozzáférhetősége; a panasz vagy felebbvitel benyújtására kiszabott határidő elmulasztása esetében az igazolással való élés joga s az újra felvételi és végrehajtási panasz jogára vonatkozó rendelkezések vétettek be a törvényjavaslatba.

A most ismertetett javaslat nemcsak a képviselő ház által kiküldött külön bizottságban, de a magyar jogászegyletben is erős megtámadtatásokban részesült.

Különösen az első foku bíróságok javaslatba hozott szervezete s ennél a főispán elnöklési joga, valamint a hatáskörnek a taxatio rendszere szerinti körülírása lett erősen megtámadva.¹

Ezen támadások daczára azonban, a képviselőház által kiküldött bizottság a javaslatot lényegében fenntartotta, s csupán az elsőfoku bíróság birói jellegének fokozása, a taxatio bővítése, az elsőfoku bíróság határozatainak megfélebbezhetősége s az eljárási szabályok egyszerűsítése érdekében hozott módosításokat javaslatba.²

Az időközben beállott kormányváltozás következtében, e javaslatra csak 1896-ik évben került sor s egy újabb bizottság küldetett ki annak ismételt tárgyalására.

¹ L. erre nézve Concha Győző bírálatát a Jogtudományi Közlöny 1893. évi 50—52 számaiban; Dr. Némethy Károlynak 1894. évben erre adott válaszát; továbbá Dr. Láncezy Gyulának a Magyar Jogászegyletben 1894. évben tartott felolvasását, illetve beszédeit.

² Dr. Némethy Károly „A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata. Bevezetés.

Ezen újabb bizottsági tárgyaláson már lényeges módosítások történtek, különösen a bírósági szervezetet illetőleg.

Bárha a bizottság maga¹ is elismerte, hogy úgy az elméleti mint a gyakorlati szempontok hazai viszonyaink között, kettős foku közigazgatási bíraskodás szervezését kívánják, mégis tekintetbe véve azt, hogy az alsófoku közigazgatási bíróság javasolt szervezete ellen nagy ellenszenv nyilvánult, míg ellenben a felsőfoku közigazgatási bíróság kontemplált szervezete általánosan elfogadtatott, ennél fogva azon jelentéssel terjesztette be a képviselőházhoz, hogy az elsőfoku közigazgatási bíróságok felállításának mellőzésével, egyetlen foku érdemben döntő közigazgatási bíróság állíttassék fel Budapesten, s a közigazgatási jogviták alsó fokon, továbbra is a közigazgatási hatóságok hatáskörében hagyassanak meg.

Ugy a bizottságot, valamint magát a képviselőházat is, ezen álláspont elfoglalására, a következő nagyfontosságú lényegesebb indokok készítették :

1. Miután az 1891-ik évi XXXIII-ik törvényezikk 2-ik §-a utasította a belügyminisztert arra, hogy a vármegyei közigazgatási közegekről és hatásköréről, a vármegyék önkormányzatáról, a közigazgatási bizottság szervezéséről és hatásköréről is nyújtson be javaslatot, ennél fogva az elsőfoku közigazgatási bíróságok, a közigazgatási hatósági szervezet tervbe vett megváltoztatása következtében, csak átmenetileg lettek volna megalakíthatók.

2. Miután pedig a közigazgatás újjászervezését éppen a most hivatkozott törvényes kijelentés folytán már a közel jövőben remélték, nehogy az elsőfoku közigazgatási bíróság intézményének átmeneti szervezésével esetleg magának az intézménynek sikeres működését kockáztassák, vagy pedig azt a jövőre nézve diszkreditálják, helyesebbnek látszott az elsőfoku közigazgatási bíróság szervezését mellőzni.

3. Végül ilyen állásfoglalásra készítette a bizottságot és a képviselőházat annak tudata is, hogy a fennállott állapotokkal szemben, már magának az egyetlen fokban létesítendő közigazgatási bíróságnak szervezése is nagy haladást jelent, és a közigazgatás egyenletes, igazságos és rendszeres eljárásának biztosítására kiváló befolyást fog gyakorolni.

¹ Bizottsági jelentés 1. és köv. l.

Mindezen érveket az akkori belügyminiszter elfogadván, ujonnan kidolgozott törvényjavaslatot terjesztett a képviselőház elé, melyben csupán a felsőfoku, véglegesen döntő bíróság szervezetet s az eredeti javaslatnak a hatáskörre és eljárásra vonatkozó részei, ezen szervezeti változtatásnak megfelelően átalakítva kerültek a képviselőház elé.

Ezen újabb javaslat 1896. évben május havában négy ülésen tárgyalatván, minden lényeges változtatás nélkül elfogadtatott, s miután a főrendiház is magáévá tette, az 1896. évi július 27-én szentesítést nyert, s mint az 1896. évi XXVI. törvényzikk az országos törvénytárban 1896. évi augusztus hó 1-én kihirdettetett.

Ez rövid története magyar közigazgatási biráskodási intézményünk keletkezésének.

A magyar közigazgatási biráskodás jogforrásai.

Az 1896. évi XXVI. törvényezikk 16. §-a értelmében a közigazgatási bírósági hatáskör keretében oltalmazandó *jogok alapjául* a magyar közigazgatási jog külső forrásai:

I. A törvény

II. rendelet és

III. szabályrendelet jelöltettek meg.

I. A *törvény* kétségkívül minden jognak legfőbb forrása, mely által az államnak valamely életviszonyra vonatkozó általános akarata kifejezést nyer.

A magyar közigazgatási biráskodásnak tehát szintén ez, nevezetesen az 1896. évi XXVI-ik törvényezikk képezi főforrását.

Ugyancsak jogforrást képez különösen a közigazgatási peres eljárás tekintetében a polgári peres eljárásról szóló 1868. évi LIV. törvényezikk és a sommás eljárásról intézkedő 1893. évi XVIII. törvényezikk is, melynek a tanuskodási képesség, a tanuk kifogásolása, kihallgatása és megesketése, a tanuskodás megtagadása s a tanuk járandósága, a helyszini szemle elrendelése és foganatosítására vonatkozó intézkedései a közigazgatási bírósági eljárás természetéből folyó eltérésekkel alkalmazhatnak.

II. A magyar közigazgatási biráskodás külső forrásai között második helyen kell emlitenünk a *rendeleteket* (kormány vagy miniszteri).

Általában a kormány vagy miniszteri rendeletek csak átmeneti forrásai a jognak, miután érvényük csak ugyanezen kérést szabályozó törvény megalkotásáig áll fenn.

Azonban mint a végrehajtó hatalom által általánosan kötelező erővel kibocsátott állami akaratnyilvánítás, fennállásuk tar-

tama alatt azon viszonyokat, melyekre vonatkoznak, a törvény hatályával szabályozzák s így jogforrást képeznek.

A közigazgatási biráskodásra nézve ilyen rendeleti jogforrásnak kell tekinteni:

1. az 1896. évi november hó 20-án kelt 21.973. M. E. számú rendeletet a közigazgatási bírósági törvény végrehajtása tárgyában;

2. az 1897. évi január hó 28-án kelt 4472. és az 1897-ik évi április 5-én kiadott 33.875. számú B. M. rendeleteket, melyek a közigazgatási bírósághoz intézett panaszokról vezetendő iktatókönyvek tárgyában keltek;¹

3. az 1896. évi december hó 23-án 24.300. M. E. szám alatt a közigazgatási bíróság ügyrendjére nézve;

4. az 1879. évi márczius 17-én 4636. szám alatt a magyar királyi közigazgatási bíróság teljes- és osztályüléseinek ügyrendje tárgyában;

5. az 1897. évi augusztus hó 6-án 76.873. szám alatt a panasz beadásának helye és módjára vonatkozó;

6. a közigazgatási bírósági törvény életbeléptetése alkalmával az 1896. évi december 29-én 3302. szám alatt a pénzügy-miniszter;

7. az 1896. évi december 29-én 2500. szám alatt a földmivelésügyi miniszter;

8. az 1896. évi december 31-én 4501. szám alatt a vallás- és közoktatásügyi miniszter által az alájuk rendelt testületekhez, hatóságokhoz és szakközegekhez kibocsátott rendeleteket és utasításokat.

III. Harmadik jogforrást képezik:

a) a vármegyei törvényhatóságok,

b) a törvényhatósági joggal felruházott városok és

c) a rendezett tanácsú városoknak *szabályrendeletei*, a melyekben foglaltató és a közigazgatási birói hatáskörbe bevonandó joganyag, minisztertanácsai felhatalmazás alapján, miniszteri rendelettel megállapítandó.

Közigazgatási bírósági törvényünk 16. §-a ugyanis, midőn a bírósági hatáskör körvonalozásánál az oltalmazandó jogok alapját megállapította, a vármegyei törvényhatóságok, s a törvény-

¹ A vármegyei ügyviteli szabályok 61 §. által hatályon kívül helyezve 1902. nov. 12-iki 125.000 sz. B. M. rend.

hatósági és rendezett tanácsu városok szabályrendeleteiben megállapítható közigazgatási jogokat is bevonta a közigazgatási birói védelem körébe.

Törvényünk ezen rendelkezés által kétségtelenül azon jogokat akarta közigazgatási birói védelemben részesíteni, melyek az életviszonyoknak a helyileg különböző jelenségek s az ezekhez fűződő különleges partiális érdekek szerinti önkormányzati szabályozásából keletkezhetnek.

Az 1896. évi XXVI. t.-cz. bizottsági tárgyalása alkalmával kifejezésre jutott vélemény szerint azonban, csakis a törvény vagy általános miniszteri rendelet alapján az összes törvényhatóságok és rendezett tanácsu városok által *egyöntetűen* megalkotandó szabályrendeletekben előforduló jogosítványok tekintetnek a közigazgatási birói védelemre alkalmasnak s ezek is csak akkor, ha minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelettel a közigazgatási biráskodás tárgykörébe tényleg bevonatnak.

Nincsenek ugyan a jogalkotás képességével felruházva, tehát a jog kötelező ereje belőlük le nem vezethető s így nem képeznek jogforrást, ámde a közigazgatásra gyakorolt irányító befolyásuknál fogva kiváló jelentőséggel bírnak: *a magyar királyi közigazgatás bíróság által hozott döntvények* ;

Minden kétségen felül áll, hogy a birói döntvényalkotás joga az igazságszolgáltatásban a jogbizonytalanság elkerülésének s a jogegység megteremtésének hatalmas és igen jól bevált eszköze.

Ugyanez áll a közigazgatási bíróság részére az 1896. évi XXVI. törvényezikk 21. §-a által biztosított döntvényalkotási jogról is.

A hivatkozott törvényszakaszban foglalt rendelkezés szerint a közigazgatási bíróság előtt felmerült elvi jelentőségű vitás jogkérdéseket az illető osztály, melynek körébe az ügy tartozik, *osztályülésben* dönti el.

E döntvényekben foglalt elvi jelentőségű megállapodások a közigazgatási bíróság illető osztályainak tanácsait mindaddig kötelezik, míg azokat újabb osztályülés meg nem változtatja,

Bárha tényleg nincsen is kimondva az, hogy e döntvények az eljáró közigazgatási hatóságokat kötelezik, mégis kétségtelen hogy azok, a közigazgatási intézkedések és határozatok meg-

hozatalánál iránytadó jelentőséggel bírnak, mert hiszen, a mennyiben a közigazgatási hatóság e döntvényeket figyelmen kívül hagyja, úgy a közigazgatási bíróság alkalmazkodván a már egyszer megállapított elvhez, a panasszal megtámadott közigazgatási intézkedéseket és határozatokat meg fogja változtatni.

Nemcsak a hatósági tekintély fentartása érdekében, de azért is szem előtt lesznek e döntvények tartva, mivel a közigazgatási hatóságok iránti becsülés és bizalom fokozására s ez uton a közigazgatás cselekvő erejének növelésére rendkívül jótékony befolyással van az a körülmény, hogy az eljáró hatóság intézkedését és határozatát, a közigazgatás jogszerűségének ellenőrzésére hivatott legmagasabb közigazgatási birói testület is jóváhagyja és szentesíti.

A mi e döntvényalkotás jogának gyakorlását illeti, arra nézve az 1896. évi márczius 17-én 4634 szám alatt kiadott öszszminiszteri rendelet 3. és további szakaszai következőleg intézkednek :

1. ha valamely ügynek előadásakor, vagy az ügy felett folytatott tanácskozás alkalmával elvi jelentőségű vitás jogkérdés merül fel, s az előadónak, vagy a tanács bármelyik tagjának abbéli indítványát, hogy a felmerült elvi vitás kérdés osztályülés elé vitessék, a kérdés fontosságánál fogva a tanács többsége magáévá teszi s ehhez a bíróság elnöke is hozzájárul;

2. ha az ügy tárgyalása, vagy az ügy felett folyó tanácskozás közben a tanács tudomást nyer arról, hogy az előadottal hasonló ügyben a bíróság már ellentétes alapon nyugvó határozatot hozott;

3. ha a bíróság elnöke (másodelnöke) ellentétes elvi alapon nyugvó tanácsülési határozatokról nyer tudomást: akkor ezen elvi jelentőségű vitás jogkérdés az osztályülés határozata alá terjesztendő, feltéve, hogy ehhez a közigazgatási bíróság elnöke hozzájárul.

A mennyiben a közigazgatási bíróság elnöke valamely felmerült elvi jelentőségű kérdésnek az osztályülés elé való vitelet feleslegesnek tartja, úgy az illető tanács, melyhez az ügy tartozik, köteles azt legközelebbi ülésében eldönteni.

Ha elnök a döntvény alkotását szükségesnek látja, úgy az osztályülést a vitás elvi kérdéstről való értesítés mellett, legkésőbb 15-öd napra egybehívja.

Az osztályülésen ugyanazon előadó terjeszti elő a vitás elvi kérdést, a ki annak a tanácsban előadója volt.

Előadó köteles indokolt indítványát legalább 5 nappal előbb az elnökhöz (vagy másodelnökhöz) sokszorosítás és az osztályülés tagjaival való közlés czéljából bemutatni.

Az osztályülésen előadó előterjesztésének és ellenindítványnak meghallgatása után tanácskozás és ennek befejezésével szavazás következik, melynél előbb a bírák, azután a tanácselnökök rangidősebb sorrendben s utánuk a másodelnök s az elnök szavaznak.

A szavazás eredménye — rövid indokolás kíséretében — elnök által kihirdettetvén, négytagu bizottság küldetik ki a döntvény szövegének elkészítésére.

A döntvény indokolással együtt teljes szövegében beiratik az osztályülésről vezetett jegyzőkönyvbe és az osztályülésen történt hitelesítés után a közigazgatási bíróságnál vezetett közigazgatási s illetve pénzügyi külön döntvénykönyvbe.

Minden döntvény hiteles másolata megküldetik a miniszterelnöknek, belügyminiszternek, pénzügyminiszternek, valamint az érdekelt szakminiszternek, két-két példányban közzétel véget a „Hivatalos Lap“-nak, valamint a „Belügyi“ és „Pénzügyi Közlöny“-nek egy-egy példányban, s végül a közigazgatási bíróság elnöke, másodelnökének és az osztályülés minden ítélőbirájának egy-egy példányban.

Míg az elvi jelentőségű vitás jogkérdés el nem döntetik, úgy az ennek alapjául szolgáló ügy, valamint a függőben tartott hasonló ügyek elintézése szünetel.

A vonatkozó döntvény hitelesítése után azonban ezen ügyek a legközelebbi tanácsülésben eldöntendők.

Az elvi jelentőségű döntvények megváltoztatása vagy módosítása bekövetkezhetik vagy

1. az érdekelt szakminiszter indokolt megkeresésére, vagy
2. akkor, ha ezt az érdekelt osztály bármelyik tanácsának többsége szükségesnek látná s ezen véleményt a közigazgatási bíróság elnöke is indokoltnak találja.

Az eljárás ezen esetben is ugyanaz, mint a döntvényalkotásnál.

A magyar közigazgatási biráskodás területi és időbeli hatályáról.

A magyar közigazgatási biráskodás *területi hatálya* a magyar szent korona országainak *egész területére* kiterjed:

1. Vasuti ügyekben;
2. adó- és illetékügyekben;
3. az állami alkalmazottak illetményei és nyugdíjügyében.

Más ügyekben Horvát-Szlavon-Dalmátországokra nem terjed ki, Fiuméra pedig az ottani viszonyoknak megfelelő módosításokkal lett életbeléptetve.

A területi hatály ilyen megállapításának oka Magyarország és a társországoknak egymáshoz közzogi viszonya.

E viszonynál fogva azon ügyeket, melyekre nézve a törvényhozást a magyar szent korona országainak egész területére a magyar parlament gyakorolja, de a végrehajtás a társországok autonómiájának tartatott fenn, a magyar közigazgatási bírósági eljárás köréből ki kellett hagyni.

Ott azonban, hol a végrehajtást ezen területeken is a magyar kir. kormány eszközölteti, mint a fentebb felsorolt ügyekben, ezek is fel lettek véve a magyar királyi közigazgatási bírósági hatáskörbe.

Bárha kétségtelen, hogy a magyar nemzetállam szempontjából legfontosabbnak tartott jogegység s az egységes jogi öntudat az állami együvé tartozás kiváló hatékony tényezője, melynek érvényre juttatására a kormányhatalom működésének és ellenőrzésének azonos jogszabályok alapján való keresztülvitele kiváló hatással lenne, mégis tekintve a mai viszonyok között majdnem leküzdhetetlen jogi nehézségeket, melyek ugyancsak a polgári peres eljárásban is hasonló anomáliára vezettek, be kell ismerni, hogy e pozitív intézkedésnél kedvezőbb eredményeket elérni nem lehetett.

Nem is fog lehetni mindaddig, míg a közjogi nehézségek fenn fognak állani.

Ugy magyar nemzeti, mint a modern állam jogkövetelményei szempontjából is azonban hangsúlyoznunk kell, hogy a magyar szent korona fogalma alatt értett magyar állam tekintélye, valamint az államhatalom teljes érvényesülése megkövetelik, hogy a magyar szent korona egész területén törvényhozás és végrehajtás egységes legyen.

A magyar közigazgatási biráskodás időbeli hatályára nézve a közigazgatási bírósági törvény 152. §-a mondotta, hogy *csak azon közigazgatási intézkedések és határozatok ellen kereshetni a magyar királyi közigazgatási bíróság előtt orvoslást, melyek ezen intézmény létesítését kimondó törvény hatályba léptének napja után keletkeztek.*

E törvény életbeléptetésének napja 1897. január hó 1. volt.

Ez az időpont az 1896. évi XXVI-ik törvényzcikkben szabályozott közigazgatási biráskodás hatályának kezdetét állapítja meg.

Miután hazai jogunkban a közigazgatási biráskodást az 1896. évi XXVI. törvényzcikk hozta be, ennél fogva az a kérdés, mely újabb törvények alkotásánál felmerül, hogy t. i. a folyamatban levő perekre nézve minő szabályok alkalmaztassanak, jelen esetben nem igényelt eldöntést.

Minthogy azonban a forum rendszerben változás állott be, ennél fogva meg kellett állapítani, hogy a legfelsőbb közigazgatási hatóságok végeldöntése alá tartozó közigazgatási jogviták, mely időponttól kezdve utaltassanak át a közigazgatási bírósághoz.

Erre nézve a törvény úgy intézkedett, hogy az életbe lépte előtt keletkezett hatósági intézkedések és határozatok tekintetében a korábban fennállott fórumok döntsenek.

Itt tehát a vita tárgyát képező sérelmek *keletkezési időpontja* vétetett alapul; ennek alapján mondatott ki, hogy a közigazgatási jogviták a keletkezésük idejében érvényben volt szabályok szerint döntsenek el.

Kivételes helyzet állott fenn az egyenes adó- és illetékügyekre nézve, miután ezek fölött végső fokban az 1883. évi XLIII-ik törvényzcikk által szervezett pénzügyi közigazgatási bíróság előtt 1897. évi január hó 1-éig folyamatba tett ügyekre

nézve kimondatott, hogy e bíróság köteles azokat áttenni a magyar királyi közigazgatási bírósághoz, mely ezen ügyek fölött a pénzügyi osztályban, de az 1883. évi XLIII. törvényzikk szabályai szerint jár el.

Ugyanezen szabály alkalmaztatott azon felebbezésekkel szemben, melyek adó- és illetékügyekben a pénzügyi közigazgatási bíróság feloszlatása után ugyan, de a közigazgatási bíróságról szóló törvény életbelépte előtt keletkezett határozatok és intézkedések ellen adattak be.

Ez intézkedés a peregység elméletén alapszik, a mely szerint, miután a per egy egészet képez, ennélfogva a régi törvény uralma alatt keletkezett pereket a régi törvény szerint kell lebonyolítani.

A magyar közigazgatási biráskodás céljáról.

Az ujkori alkotmányos államnak a jogállam sajátosságainak kifejtésére irányzott törekvése a közigazgatás terén is törvényekkel, állandó szabályokkal igyekszik megállapítani a jogköröket s a polgároknak nemcsak magánjogait, de a köz és közigazgatási jogait is birói oltalomban részesíti.

A törvények végrehajtásának és alkalmazásának biróilag való biztosítása kétségtelenül nagy jelentőséggel bír az egyén szabadsága szempontjából, mert lehetővé teszi az egyéni jogkörök sértetlen fentartását még magával az állam nevében s a közérdek javának céljából cselekvő közigazgatással szemben is.

Minden közigazgatási biráskodási intézmény s így a mienknek hivatása is tulmegy azonban ezen a körön.

Mert minden ilyen intézmény létesítése, nem csupán az egyesek és testületek köz és közigazgatási jogainak hatályosabb, intenzivebb védelmét szolgálja, és nem csupán egy uj s minden eddig létezettnél jobb és megbízhatóbb orvoslást nyujt a közigazgatási szervek határozatai vagy intézkedései által okozható sérelmekkel szemben, de egyuttal maguknak a közigazgatási hatóságok működésének ellenőrzésére egy olyan szervezetet alkot, mely nemcsak általában biztosítja a törvényeknek és rendeleteknek vagy szabályrendeleteknek szabatos és lelkiismeretes végrehajtását, de minden egyes közhatósági intézkedésnek jogszerűségét és pártatlanságát konkrétan is garantálja.

A magyar közigazgatási biráskodás is tehát úgy a közigazgatás objektív jogrendjének, mint az egyesek és testületek alanyi köz- vagy közigazgatási jogainak s ezekben biztosított szabadságának biztosítója.

Ilyennek tekintette a közigazgatási biráskodást magyar törvényhozásunk akkor, midőn megalkotta az 1896. évi XXVI.

törvényezikket, mint a közigazgatásban a törvény, a joguralom megvalósításának intézményét.

Ezen alkotásnál az a törekvés vezette hazánk törvényhozását, hogy a közigazgatás ne csupán törvény által legyen szabályozva, de legyen a pártpolitikai befolyásoktól ment és a függetlenség minden jellemző vonásával felruházott olyan jogszolgáltatás, mely felmerülő szükség esetén ítéljen a fölött, hogy a közigazgatás szervei helyesen alkalmazták-e a törvényeket?

Nem-e okoztak határozataik vagy intézkedéseik által sérelmeket egyeseknek, testületeknek vagy közérdeknek?

És ha ilyent okoztak volna, legyen mód e sérelmek orvoslására, létezzék pártatlan, minden elfogultságtól ment megbízható védelem a közhatalom által elkövetett jogsértések megelőzésére.

Ezt a feladatot megoldani hivatása magyar közigazgatási biráskodásunknak, melynek *czélja a közjog alapján támasztható igényeket birói oltalom alá helyezni és a jog uralmát a közigazgatás körén belül is intézményileg biztosítani.*¹

A magyar közigazgatási biráskodás intézménye ennél fogva kettős hivatással bír.

1. *Első a közjog alapján támasztható igények birói oltalmazása.*
Mit jelent e kifejezés?

Az egyesek (testületek) alanyi köz- és közigazgatási jogainak, kontradiktórius eljárás keretében és független bíróság által való védelmét a közigazgatási hatóságok sérelmes határozatai és intézkedései ellenében.

Ámde ez a cél magyar törvényünk értelmében nem érvényesül az egyesek vagy testületek javára fennálló összes köz és közigazgatási alanyi jogokra nézve, hanem csupán azokkal szemben, melyek az 1896. évi XXVI. törvényezikben vagy későbbi törvényekben egyenként fel vannak sorolva.

Közigazgatási biráskodásunk tehát mai alakjában és hatáskörének mai terjedelmével, csak részben valósítja meg a közigazgatási biráskodás intézményének hivatását, mert igen számos közigazgatási viszonyt nem részesít a birói oltalom kedvezményében.

Az igazság kedvéért azonban el nem hallgathatjuk azt, hogy ez intézmény létrejöttének körülményei között, magyar

¹ Bizottsági jelentés 2. lap.

közigazgatási jogunk fejletlensége mellett és sajátos államjogi viszonyaink miatt joggal nem is követelhetünk sokkal többet annál, mint a mennyi az eredeti Hieronymi-féle javaslatban foglaltatott.

2. Közigazgatási bíraskodásunknak czéljában foglalt második hivatása: *A jog uralmának a közigazgatás körén belül intézményileg való biztosítása.*

Ha valamely közigazgatási tény a törvény, rendelet vagy szabályrendelet által körülírva, meghatározva lett egy szóval jogi szabályozást nyert, úgy a közigazgatási cselekvésnek jogi korlátja van.

A mi annyit jelent, hogy meg vannak állapítva ama feltételek, melyekre a szóban forgó közigazgatási tény keletkezésében, fennállásában támaszkodhatik.

Ha már most a közigazgatás ezen jogi korlátok figyelmen kívül hagyásával vagy éppen azok áthágásával jár el, úgy a közigazgatás ténye az ő cselekvőségének jogszerű korlátain túl ment, hatása jogellenes vagyis a jog által nem akart, meg nem engedett lesz és így azok részéről, a kikkel szemben ilyen hatása nyilvánult megtámadhatóvá válik.

Ez a megtámadhatóság, a közigazgatási cselekvés sikerét, az általa elérni kívánt czélt kockáztatja.

Már pedig minden közigazgatás s így a mienk is a jogrend korlátjain belül, a nemzeti közszükségletek, a közfeladatok konkrét eseteivel foglalkozó állami működés, melynek hivatása a nemzet és az egyesek szükségleteit szolgálni, s ezeket kielégíteni vagy kielégítésüket lehetővé tenni.

Ezt a működést s ennek ilyen hivatását az alkotmányos állam kockára tenni nem engedheti, mert ezzel saját magának és polgárainak czéljait veszélyezteti.

Kell tehát a közigazgatásban is egy olyan szilárd elemről gondoskodni, mely e működés biztonságát s úgy a köznek, mint az egyeseknek javára irányuló hatósági cselekvésnek sikerét előmozdítja, védi a közérdeket, oltalmazza az egyesek szabadságát s lehetővé teszi a kettőnek összhangzó, harmonikus érvényesülését.

Ezt valósítja meg és ezt biztosítja a közigazgatási bíraskodás akkor, mikor joguralmat teremt a közigazgatás körén belül.

De nem csak ezt teszi, hanem a jog eszméjének a közigazgatási cselekvést befolyásoló ereje folytán, erős etikai hatást érvényesít magára a közigazgatás egész működésére és hozzá szoktatja azt az igazságos, méltányos, egyenletes és következetes eljáráshoz, nemcsak a jog által szabatosan elhatárolt körben, de azon téren is, a hol cselekvésével szemben nem áll alanyi köz- vagy közigazgatási jog, hanem a közigazgatás szabad mérlegelése érvényesül.

Mai közigazgatási bírósági szervezetünk mellett, és különösen az elsőfoku közigazgatási bíróságok hiánya következtében, a közigazgatási bíráskodásnak ez az etikai befolyása nem hatályosul oly közvetlenséggel, mint akár Porosz-, akár Franciaországban avagy Angliában. De majdnem 10 éves közigazgatási bíráskodásunknak ezen idő alatt hozott döntvényei és határozatainak, egyfelől a közigazgatási szervekre gyakorolt mérséklő, másfelől a jogászai érzéket és judiciumot fejlesztő hatását a gyakorlati élet ismerője előtt elvitatni nem lehet.

A magyar közigazgatási biráskodás tárgyköréről.

Az 1896. évi XXVI. törvényczikk 1. §-a értelmében a Budapesten szervezett m. kir. közigazgatási bíróság végérvényesen dönt az ezen törvény második részében felsorolt közigazgatási jogviták felett.

Tételes jogunk ezen intézkedése szerint tehát, közigazgatási biráskodásunk tárgykörébe a *közigazgatási jogviták tartoznak*.

Ennélfogva, hogy valamely közigazgatási jogviszony felett folyó vita a m. kir. közigazgatási bíróság döntése alá kerülhessen, pozitív jogunk ennek két feltételét állapítja meg:

I. *A jogviszony s illetve az annak alapját képező jognak vitásnak kell lennie.*

Konkrét esetekben tehát azért folyhat a vita, mert a jogozott az ő jogosultságában foglaltató szabadságot, jogigényt nem érvényesítheti, mivel annak érvényesülése elé egy közhatóság akadályokat gördít; vagy azért, mert a közigazgatási viszony másik alanya, rendszerint valamely közigazgatási hatóság az ő terhén, a jogozott javára fennálló kötelezettség teljesítését megtagadja.

Igy példának okáért az első eset fordul elő akkor, midőn valamely közigazgatási hatóság a vízhasználatra nyert engedélyt megszüntnek nyilvánítja, vagy vámszedési jogomat és engedélyemet elévültnek mondja ki; vagy a második eset fordul elő, pl. akkor, midőn a közigazgatási hatóságok a törvény, rendelet, szabályrendelet vagy jogszokás értelmében kiállítandó bizonylatok kiszolgáltatását az egyes részére megtagadják s illetve el nem rendelik.¹ Ilyenek pl. szegénységi, ártatlansági, vagyoni, erkölcsi, adóügyi, kisajátítási anyakönyvi stb. bizonyítvány.

¹ 1896. évi XXVI. t.-cz. 22. 56. 62. §§.

A felhozott példák mindenikében a viszonyt rendező jog s illetve e jogi rendezésből származó alanyi jog képezi a vita tárgyát. A közigazgatási bíraskodás hatáskörébe — tételes jogunk szerint — mindenkor jog, vagy jogok feletti vita vagyis valamely, pozitív jogunkon alapuló jogigény vitatása tartozik.

A közigazgatási bíróság előtt szereplő felek tehát mindenkor jogokat vitatnak, ezek felett perelnek.

E vita azonban mindenkor csak a körül forog, hogy vajjon a sérelmezett közigazgatási határozat vagy intézkedés összeütközésbe jött-e a törvénnyel vagy más érvényes jogszabályokkal és ha igen, származott-e ebből a közigazgatási keresettel fellépő félre nézve jogsérelem.

Törvényünkben a jogvita kifejezés használata tehát azt jelenti, hogy minden közigazgatási perben jogok állanak egymással szemben és pedig vagy a köznek joga az egyesek vagy testületek jogával szemben, vagy pedig az egyeseknek más egyesekkel szemben fennálló hasonló jogaik.

Hogy valamely jogvita azonban a közigazgatási bíróság elé vihető legyen, annak döntése alá kerülhessen, annak tételes jogunk szerint:

II. *Közigazgatásinak kell lenni.*

Ennek jelentősége az, hogy csak oly ügyekre vonatkozó jogviták és csak annyiban tartozhatnak a közigazgatási bíraskodás tárgykörébe, a melyekre nézve és a mennyiben azok felett határozni vagy intézkedni a közigazgatási bíróságról szóló törvényünkben vagy más újabb törvényekben megjelölt közigazgatási hatóságok joga és hivatása.

A jogvita tárgyának tehát közigazgatásinak kell lenni és pedig nemcsak alapjánál, természeténél fogva, de tételes jogunk által is ilyennek és illetve a közigazgatási birói eljárásra alkalmasnak kell minősítenie.

Még ezek közül is azonban, csak azon közigazgatási jogviták tartoznak közigazgatási bíraskodásunk tárgykörébe, melyek közigazgatási bírósági törvényünkben egyenként fel vannak sorolva, vagy későbbi törvények avagy minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet által a közigazgatási bíraskodás tárgykörébe utaltattak.

Törvényünknek a jogvitákkal kapcsolatban használt ezen „közigazgatási“ kifejezéséből azt lehet következtetni, hogy nem

a közigazgatási ügy maga mint ilyen, hanem a megjelölt közigazgatási ügyekre vonatkozó közigazgatási hatósági határozatok, vagy intézkedések feletti jogvita tartozik a közigazgatási bíraskodás hatáskörébe.

Ez azt jelentené, hogy közigazgatási bíróságunk csakis akkor dönthet a taxative felsorolt közigazgatási ügyek felett, ha azokra vonatkozólag ugyancsak a törvényben megjelölt valamely közigazgatási hatóság által határozat hozatott, vagy intézkedés tétel, mely az érdekeltekre nézve sérelmes.

Közigazgatási bíróságunk azonban egy 1906. évi elvi jelentőségű határozatában¹ kimondotta, hogy a közigazgatási bíróság hatáskörére nézve nem az döntő, hogy a panaszszal megtámadott határozat vagy intézkedés, mely hatóságtól származik, hanem, hogy mi a határozat vagy intézkedésnek a tárgya.

A hatáskör kérdésének eldöntésénél tehát magának a panaszszal megtámadott intézkedésnek vagy határozatnak a tárgyát kell vizsgálni.

Ebből következik, hogy ha tehát valamely közigazgatási bírósági hatáskörbe utalt ügy tekintetében, illetéktelen közigazgatási hatóság határozott vagy intézkedett, mint — a most említett elvi határozat alapjául szolgált konkrét esetben, — azért, mert ezen közigazgatási hatóság nincsen megnevezve a törvényben mint olyan, melynek határozata vagy intézkedése ellen a közigazgatási birói ut nyitva áll, azért magának az ügynek tárgyánál fogva a közigazgatási bírósághoz lehet fordulni jogvédelemért.

Mindenesetre egy igen fontos és mélyreható elv ez, mely a közigazgatási hatóságok vagy szervek esetleges jogkör usurpálásai daczára is biztosítja a birói védelmet, legalább azon ügyek tekintetében előállható jogvitákban, melyek közigazgatási bíróságunk tárgykörébe, érvényes jogunk által bevonattak.

A közigazgatási hatóságok határozatai vagy intézkedései folytán keletkezhető sérelmek tekintetében tételes jogunk oly messzire megy, hogy az illető hatóságok határozatai vagy intézkedései által a közigazgatási bírósági hatáskörbe tartozó ügyekben okozható „bármely sérelem“ ellen megadja a közigazgatási birói utat.

¹ 612. sorszámú elvi határozat.

Az 1896. évi XXVI-ik törvényczikk végrehajtása tárgyában kibocsátott miniszterelnöki rendelet 7. §-a szerint a panasz bármely sérelem orvoslására, vagyis a magánpanasz bármely hatóság intézkedése vagy határozata ellenében, ugy a jog, mint az érdeksértés orvoslására, ugy a magán, mint a közérdek védelmére kiterjed.

A törvény rendelkezését magyarázó ezen intézkedés csak azt jelentheti, hogy a részletesen felsorolt közigazgatási ügyekben előfordulható jogsérelmekkel kapcsolatos érdeksérelmek is általában a közigazgatási bírászkodás tárgykörébe tartoznak.

E kifejezéshez azonban szó fér.

Mert ha egyszer a jogrend az egyénnek valamely érdekét elismerte, azt jogilag minősítette, jogi védelemben részesítette, akkor e rendezésből az egyesnek alanyi joga származik, a melylyel szemben a közigazgatási hatósági határozat vagy intézkedés csak jogsérelmet követhet el, mivel az alanyi köz- vagy közigazgatási jog megállapításánál, az egyesnek a törvény, rendelet vagy szabályrendelet által védett érdekei már jogi méltatást nyertek.

A jogsérelem kifejezés tehát absorbeálja az érdeksérelmet.

Törvényünk szellemében¹ pedig annyival is inkább csak a jogsérelmek tartozhatnak a közigazgatási bírósági hatáskörbe, mivel az egészen keresztül huzódik azon elv, hogy csak olyan ügyek kerüljenek a közigazgatási bíróság döntése alá, melyekben a törvény vagy érvényes jog kifejezetten jogot biztosít a feleknek.

A mennyiben nem így fogjuk fel, ugy azt kellene mondani a fentiek alapján, hogy a közigazgatási bírászkodás tárgykörébe általában a jogvitával kapcsolatos érdeksérelmek, tehát a közigazgatás szabad méltatása alapján hozott határozatok vagy intézkedések által okozható sérelmek is bevonattak, a mit azonban kizártnak kell tekinteni a törvényjavaslat indokolásában található következő kijelentésnél fogva:

Közigazgatási jogunkban nagyon sok a diszkreczionális elem, a mennyiben számos oly esetben, melyekben az egyesek és testületek részére jogokat lehetett és kellett volna biztosítani, a törvények által minden gyakorlati szükség nélkül a közigazgatási hatóság belátására lett bizva a döntés joga; az érdek-

¹ Indokolás 77. lap.

sértések pedig természetüknél fogva nem igen alkalmasak arra, hogy birói kogniczió és elhatározás tárgyát képezhessék.¹

A közigazgatási biráskodásunk tárgykörébe tartozó jogviták tekintetében közelebbi tájékozást nyújtanak azon jogforrások, melyekből a közigazgatási birói uton vitatható jogok fakadnak.

A közigazgatási birói tárgykör megállapításánál egyik főfontosságu kérdés ez, mert hiszen ez adja meg a birói oltalom jogalapját.

A közigazgatási biráskodás utján oltalmazandó jogok alapjául tételes jogunk a magyar közigazgatási jog forrásai közül az alábbiakat jelöli meg:

1. *a törvény;*
2. *miniszteri rendeletek;*
3. *törvényhatóság, törvényhatósági joggal felruházott és rendezett tanácsu városok szabályrendeletei.*

1. *A törvény* a jognak a közigazgatás terén is legtökéletesebb és végső forrását képezi.

Magyar alkotmányunk értelmében a törvényesen egybegyült országgyűlés által, a törvényes formák megtartása mellett alkotott s koronás Királyunk által szentesített, királyi pecséttel ellátott és kellő módon kihirdetett általánosan kötelező államakarata ez, a mely által az egyeseknek vagy testületeknek adott jogok nemcsak külső szabatosságuk, de különösen állandóságuknál fogva is igen alkalmasak a közigazgatási birói oltalomra.

A törvényekben megállapított alaki és anyagi intézkedések az egyes eseteknek a közigazgatási birói hatáskörbe való utalását nemcsak könnyebbé de egyuttal biztosabbakká is teszik.

Éppen azért az alanyi közjogok tekintetében, a közigazgatási biráskodás tárgykörének megállapításánál egy olyan egyseges elvi meghatározás, egy olyan formula kínálkoznék legalkalmasabbnak, mely kimondaná, hogy a törvényekben megállapított minden köz- vagy közigazgatási alanyi jog a közigazgatási hatóságok határozatai vagy intézkedései által előidézhető sérelmekkel szemben közigazgatási birói védelemben részesítettik.

¹ Ugyanott.

Csakhogy hazánkban ennek szinte legyőzhetetlen akadálya az, hogy közigazgatási jogrendünk nincsen odáig fejlődve, hogy a közigazgatásnak minden ágát és az uralmának alárendelt összes életviszonyokat jogilag szabályozza.

A hol azonban minden újabb törvényalkotásnál a köz- és közigazgatási alanyi jogok szabatos megállapítására kiváló gondot fordítanak a törvényhozások, ott ezen a hiányon időnkénti újabb taxatióval sikeresen lehet segíteni.

És az ilyen eljárásnak meg lesz az a nagy előnye is, hogy a hatásköri összeütközés, mely minden elvi megállapításnál elkerülhetetlen, ezen rendszer követése által majdnem teljesen mellőzhető lesz.

A közigazgatási birói oltalomban részesített jogok második forrását képezik :

2. a miniszteri rendeletek.

A miniszteri rendeletek, a törvényt kiegészítő vagy pótló állami akarat forrásai, melyek azonban rendszerint inkább csak a közigazgatási életnek részszerű és változékonyabb viszonyait szabályozzák, s éppen ezért nem állandók és hatályuk vagy a viszonyok megváltozásával, vagy pedig törvény alkotása következtében megszűnik.

Egyébként formailag ezek is alkalmasak arra, hogy bennük a közigazgatási birói oltalomban részesíthető köz- és közigazgatási alanyi jogok állapíttassanak meg, de éppen említett sajátságuknál fogva az ilyen, miniszteri rendeleten alapuló köz- és közigazgatási jogoknak a közigazgatási bírósági hatáskörbe való beállítása sok nehézségbe ütközik.

A törvényben ugyanis csakugy rövidesen és általánosságban nem lehet azt kimondani, hogy a miniszteri rendeletekben megállapított vagy megállapítandó köz- és közigazgatási alanyi jogok birói oltalom tárgyát képezik, mert ez által az ilyen alanyi jogok megállapítása vagy megszüntetése teljesen a párt-miniszter tetszésére bízotnék.

De még az enumeráció rendszere mellett sem lehetne ezeket beállítani, mert a rendelet megváltoztatásával, — amit elvégre éppen a kormányzat sikere érdekében sem az előbbi, sem az utóbbi esetben nem lehet kizárni, — elesnék magának a köz- vagy közigazgatási alanyi jognak alapja s ennek nyomában megszűnnék a közigazgatási birói oltalom.

Viszont az is ellenkeznék a törvénnyel, mint az állam legfőbb jogszabályával, hogy a törvény, a miniszteri rendeletek minden módosulását és változását árnyékként kövesse s a megszünt rendelet alapján a közigazgatási birói védelmet szűkebb körre szorítsa.

Éppen ezért magyar törvényhozásunk két rossz közül a kisebbet választotta akkor, midőn az 1896. évi XXVI-ik törvényczikkben (16. §.) a jogtalomnak a rendeletek körébe való bevitelét kimondotta ugyan, de azon korlátozással, hogy az ilyen miniszteri rendelet csak minisztertanácsi felhatalmazás alapján adható ki.¹

A miniszteri rendeletnek mint jogforrásnak tárgyalásánál mindenesetre felmerül az a kérdés, hogy jogában áll-e a közigazgatási bíróságoknak olyankor, midőn az elejükbe került jogviták ilyen rendeleteken alapulnak, ezen rendeletek törvényessége fölött is határozni?

Tételes jogunk e kérdésre igenlőleg felel.

Az 1896. évi XXVI. törvényczikk 6. §-a ugyanis a közigazgatási bíróság ítélő biráira is kiterjesztette a birói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvényczikk 19. §-át, mely szerint:

A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni. A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem vonhatja, de a rendeletek törvényessége felett egyes esetekben a bíró ítél.

Ennélfogva tehát, a közigazgatási bíróság ítélő birái minden eléjük kerülő konkrét esetben jogosítottak azt vizsgálni, hogy a rendelet törvényesen jött-e létre.

A miniszteri rendelet törvényes létrejöttének közjogunk által szabályozott általános föltételein kívül, a közigazgatási bírósági tárgykör szempontjából — itt még az is méltatás tárgyát képezi, hogy vajjon megvolt-e a minisztertanácsi felhatalmazás a szóban forgó rendelet kibocsátására.

Harmadik jogforrását képezik az oltalmazandó közigazgatási jogoknak:

¹ Indokolás 80. l.

3. *A vármegyei törvényhatóságok, törvényhatósági joggal felruházott városok és rendezett tanácsu városok szabályrendeletei.*

Az önkormányzatnak jogot tartalmazó, szabályt képező rendelkezései, rendszerint a szabályrendeletek alakjában jelennek meg¹ s önkormányzati testületeinknek ilyen, területükre kötelező formában megállapított szabályt alkotó rendelkezései, ha új jogot tartalmaznak, a partikuláris jog forrásaivá válnak²

Minthogy azonban ezeknek tárgyát a közigazgatási élet aprólékos és egymástól helyileg különböző jelenségei képezik, az ezeken alapuló jogok is a legkülönbözőbb természetűek, úgy hogy egységes szempontok szerint igen nehezen csoportosíthatók, miért is a közigazgatási bíróság tárgykörébe való bevonásuk sok nehézséggel jár.

Éppen ezért nyilvánult már a képviselőházi bizottságban a törvényjavaslat ezen rendelkezésének tárgyalásánál azon vélemény, hogy közigazgatási bíraskodásunk hatáskörébe csupán azon jogositványok vonassanak be, melyek a törvényhatóságok és rendezett tanácsu városok által vagy a törvény vagy pedig valamely miniszteri rendelet folytán, az összes törvényhatóságok és rendezett tanácsu városok részéről egyöntetűen lettek megállapítva.

Az ilyen szabályrendeleteken alapuló jogositványokra azonban, a közigazgatási bíróság hatásköre csupán minisztertanácsai felhatalmazás alapján terjeszthető ki.

E rendelkezés nem csupán a különböző miniszteriumok által követendő eljárás egyöntetűségét, de egyúttal azok összehangzatosságát is hivatott biztosítani.³

Érvényes tételes jogunk rendelkezéseiből következik, hogy a közigazgatási birói oltalom csakis oly közigazgatási jogvitákra vehető igénybe, melyek a felsorolt három jogforrás valamelyikére támaszkodnak.

A közigazgatási bírósági törvényünk 156. §-ában foglalt azon rendelkezés, melynél fogva a törvény életbe léptekor hatályban levő miniszteri rendeleteket és szabályrendeleteket — a bíróság hatáskörének rendeleti uton kiterjeszthetése szem-

¹ Dr. Balogh: Politikai jegyzetek 64. l.

² Dr. Nagy Ernő: Magyar Közjog 8. l.

³ Dr. Némethy Károly: i. m. 38. l.

pontjából — az illető minisztereknek az 1896. évi XXVI. t.-cz. életbeléptetésétől számított öt év alatt át kell vizsgálniok, még mai napig sincsen végrehajtva, a mi tulajdonképen értéktelenné teszi a törvénynek az ezen jogforrásokon alapuló alanyi köz- és közigazgatási jogok birói oltalomban részesítésére irányzott elvi kijelentését.

Mint minden közigazgatási biráskodás tárgykörének megállapításánál, így a mienkénél is, alaki és anyagi elvek vétetek figyelembe.

Közigazgatási biráskodásunk tárgykörének *alaki* megállapításánál a *felsorolás* vagyis a *taxatio* (*enumeratio*, *specifikatio*) elve érvényesült.

Törvényünk indokolása is elősmeri azt, hogy valamely konkrét eset hovatarozása leginkább, tiszta és szabatos elvi körülírás alapján határozható meg és ezen az uton volna lehetséges az egyesek és testületek részére az egész közigazgatási jogra kiterjedő birói oltalmat biztosítani.

Azonban ennek daczára nem helyezkedett az elvi meghatározás álláspontjára és pedig az indokolásban kifejezett alábbi lényeges indokokból:

I. Egyfelől azért, mert ennek alkalmazása mellett jóformán állandósíttatnának a hatásköri összeütközések a bíróságok és a közigazgatási hatóságok között;

II. másfelől pedig azért, mert nem létezik mai napig sem olyan egységes fogalom meghatározás, mely biztos határvonalat képezhetne a bíróságok és a hatóságok működési köre között.

A két érv ellen de lege ferenda szempontjából sok ellenvetés tehető.

A hatásköri összeütközések tekintetében ugyanis az indokolásban felhozott aggodalmak csakis akkor lehetnének jogosultak, ha a közigazgatási biráskodás a cselekvő közigazgatástól való merev elkülönítésben és mint a közigazgatással ellentétben álló intézmény szerveztetnék.

Akkor volna érthető a hatásköri összeütközéstől való ilyen mértékbeni félelem, ha a közigazgatási biráskodás az olasz mintára, egy általános kijelentéssel a rendes bíróságok hatáskörébe utaltatott volna.

Mert ha a rendes bíróságok egy általános elvi megállapítás útján, a közigazgatási ügyek feletti biráskodással felru-

háztatnának, ebből a közigazgatási cselekvőségre nézve az a nagy hátrány származhatnék, hogy egy konkrét esetben, a köz- vagy egyéni érdek javára szükséges közigazgatási hatósági intézkedés hatályosulása elé, a közigazgatási érzékkel és a konkrét eset mérlegelésének ez által megkívánt képességével föl nem ruházott rendes bíró beavatkozása, bármikor egyéni belátás és tetszés szerint gátat vethetne, miután egy ilyen általános elvi kijelentés alapján bármely ügynek saját hatáskörébe való reklamálása, és egyuttal annak a rendes bíró szempontjából való eldöntése is lehetségessé válnék.

Itt tehát a rendes bírói funkciónak a közigazgatási hatósági funkciókkal való ellentétes voltából csakugyan származhatnék veszély a közigazgatás által szolgált köz- és egyéni célok érvényesülésére nézve.

Ha azonban nem tévesztjük szem elől azt, hogy szabad és peres közigazgatás *nem anyagilag* különböznek egymástól, hanem *csak alakilag*, vagyis módszerük tekintetében, akkor e hatásköri összeütközés, miután a közigazgatási ügy az ő természetének megfelelő megoldást nyer, így is és úgy is, s a hatásköri összeütközés egy és ugyanazon cél és hivatás szolgáltatára szervezett államhatalomnak belső ügye maradt és nem idéz elő ellentétet az államhatalomnak más funkciókra való organizációjával szemben, akkor az általános elvi megállapítás nehézség nélkül alkalmazható.

Igy járt el például a francia közigazgatási jog akkor midőn a Conseil É'tatra nézve kimondotta, hogy ezen államtanács szuverénül dönt a közigazgatási vitás ügyekben s a különböző közigazgatási hatóságoknak semmiségi panaszszal megtámadott közigazgatási tényei felett.

Persze egy ilyen megállapítás lehetőségének legelső feltétele az, hogy a közigazgatási peres ügyek általános fogalma jogászai szabatossággal megállapitassék.

Ilyen elvi általánosítás mellett és illetve a közigazgatási bíráskodás ilyen szervezése mellett bekövetkező hatásköri összeütközés esetén csak az a veszély érheti az egyest vagy a közigazgatási hatóságot, hogy valamely a szabad közigazgatás jogkörébe tartozó közigazgatási ügy nem a közigazgatási rendes és gyorsabb eljárás szerint intéztetik el, hanem a bírói módszer szerint, a mi hosszadalmasabb, nehezkesebb, de nem-

csak magának a közigazgatásnak, hanem az uralmának alárendelt felekre is megnyugtatóbb, mert az elintézés törvényességére fokozott garanciát nyújt.

A közigazgatás cselekvő erejét és uralgó állását pedig az ilyen hatásköri összeütközés nem fogja veszélyeztetni azért, mert a törvényhozónak mindenkor módjában fog állani olyan természetű közigazgatási ügyek tekintetében, melyeknél a közigazgatás által megvalósítandó közérdek vagy egyéni érdek érvényesülésének időleges elhalasztásából ezekre nézve helyrehozhatatlan kár vagy más, később talán nem orvosolható sérelem származnék, a közigazgatási határozat vagy intézkedés azonnali végrehajtását kimondani s a közigazgatási birói eljárást csupán birtokon kívül engedélyezni.

A minthogy ezt magyar közigazgatási bírósági törvényünk 103. §. ki is mondja, akkor midőn ugy intézkedik, hogy a közigazgatási határozat vagy intézkedés a panasz daczára végrehajtható akkor, ha :

I. A szóbanforgó határozat vagy intézkedés ellen a fennálló törvény, rendelet vagy szabályrendelet értelmében eddig is csak birtokon kívül lehetett felebbvitellel élni.

II. Ha a végrehajtás elrendelését állami közérdek követeli ;

III. Ha a végrehajtás elmulasztásából bármely félre, tehát ugy a magánfélre mint a hatóságra, ugy a panaszlóra, mint a panaszlottra, vagyis a közigazgatási eljárásban nyertes, vagy vesztés félre, helyrehozhatatlan kár származnék.

A közigazgatási biráskodásnak mint birói módszer szerint folyó közigazgatásnak felfogása mellett tehát *csak alakilag* lesz összeütközés a közigazgatási biráskodás és a szabad közigazgatás között, de nem anyagilag, a mikor is aztán tulajdonképen csak az lesz a kérdés tárgya, hogy vajjon alkalmazható-e valamely közigazgatási ügyre nézve a birói módszer vagy nem.

Ennek a kérdésnek méltatását, pedig a törvényhozás, midőn a közigazgatási birói intézményt létesíti, már eleve eszközlheti és pedig szabatosabb s minden kétséget kizáró biztonság okáért, az eseteknek taxativ felsorolásával, vagy pedig az egyes ügykörökre vonatkozó elvi megállapítás útján is.

A mi az indokolás második érvét vagyis az általános elvi meghatározás egységes formulájának hiányát illeti, ez is kifogásolható.

Ha ugyanis például a francia közigazgatási jognak a Conseil d'État hatáskörét megállapítható törvényes rendelkezéseit nézzük, a mely szerint: az államtanács szuverénül dönt a közigazgatási vitás ügyekben és a különböző közigazgatási hatóságok semmisségi panaszszal megtámadott közigazgatási tényei felett, vagy ha ettől eltekintve az osztrák közigazgatási bíraskodás tárgykörét megállapító általános elvi kijelentést tekintjük, a mely szerint a közigazgatási bíróság mindazon esetekben ítélt, melyekben valaki magát valamely közigazgatási hatóság törvényellenes határozata vagy intézkedése által jogában sértettnek véli, — bárha az utóbbi rendszerrel s annak következményeivel egyet nem értünk, — mégis el kell ismerni, hogy a közigazgatási jognak sokkal nagyobb területére biztossított bírói jogvédelem, mint a mi törvényünk által.

De még szerencsésebb elvi megállapításnak mondható a porosz közigazgatási bíraskodás tárgykörébe utalt rendőri ügyekre vonatkozó törvényes intézkedés, a mely szerint a helyi és járási rendőri hatóságok intézkedései ellen — a mennyiben a törvény mást nem rendel — a felettes közigazgatási hatóságokhoz panasznak és illetve felebbezésnek van helye, és a rendes közigazgatási uton utolsó fokon határozott rendőri hatóság határozata ellen pedig közigazgatási keresetnek a közigazgatási főtörvényszékhez.

A fölhozott példákban is kitűnik, hogy az általános, elvi megállapítás úgy a közérdek, mint az egyesek és testületek védelme szempontjából is a legelőnyösebb és a leghatályosabb megoldást képezi, különösen akkor, ha a kivételek szabatos taxatio útján meg lesznek állapítva.

Ámde ha a magyar közigazgatási bíraskodásunk intézményét és különösen annak a hatáskörre vonatkozó részét nem mint elszigetelt egyéni jelenséget, hanem azt a maga konkrét mivoltában vagyis a speciális magyar közjogi és közigazgatási viszonyokkal kapcsolatban és az ezekből folyó törvényhozási nehézségekkel együtt tekintjük, nem zárkozhatunk el annak elismerésétől, hogy a törvény az adott viszonyok között indokoltan alkalmazta a taxatio rendszerét.

Ez a rendszer különben is teljesen soha nem nélkülözhető, mert ha általános szabály útján állapítjuk meg a közigazgatási bírósági hatáskörbe tartozó ügyek körét, akkor

mindenesetre *taxatio* útján leszünk kénytelenek a kivételeket megállapítani.

Ezt látjuk különben a gyakorlati életben a rendes bírói hatáskörnek a közigazgatástól való elválasztásánál, a hol nemcsak az elvi megállapítás, de az egyenkénti *taxatio* is szolgálja e két hatáskör elkülönítését, mert hiszen minden újabb, akár igazságügyi, akár közigazgatási törvényben, valamely ügynek akár a rendes bíróságok, akár a közigazgatási hatóságok vagy bíróságok hatáskörébe való utalása tulajdonképen nem egyéb mint egy *taxatio*.

II. Közigazgatási bíráskodásunk tárgykörének *anyagi* körülírása:

1. a jogforrások szabatos megjelölésével, a közigazgatás eszméjének lényegét képező czélok és feladatok szem előtt tartásával, s a közigazgatási és törvénykezési hatósági körök megkülönböztetése mellett, másfelől pedig

2. a magán és közviszony különböző természetének s ebből folyó következményeknek figyelembe vételével történt.

Közigazgatási bíráskodásunk tárgykörébe:

A) községi,

B) törvényhatósági,

C) s az állami és törvényhatósági közigazgatás hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyek vonattak be.

A) *Községi ügyek.*

Általánosságban meg kell jegyeznünk azt, hogy a községi ügyekre vonatkozó községi határozatok, sohasem képezhetik *közvetlenül* közigazgatási bírói panasz tárgyát.

A közigazgatási bírósághoz intézendő panasznak ilyen ügyekben, esakis a középfoku és felsőfoku közigazgatási hatóságoknak ezen ügyekre vonatkozó határozata vagy intézkedése ellen van helye.¹

Ezt a gyakorlati élet követelményei teszik szükségessé.

Ha ugyanis a községi határozatoknak közvetlenül a Budapesten székelő közigazgatási bírósághoz való vitele lehetségessé válnék, ugy ez által, ezen egyetlen foku közigazgatási bíróság

¹ A bizottsági tárgyalásokban résztvett s magának a közigazgatási bíróságról szóló törvénynek munkása, és így leghivatottabb értelmezője is így értelmezi e rendelkezést. L. Dr. Némethy Károly i. m. 52. l.

nagyon apró és kicsinyes ügyek miatti állandó zaklatásnak lenne kitéve.

Persze egészen más lenne és nagyon is helyén való volna végleges eldöntés végett ezeket, az első fokon szervezett közigazgatási bíróságokhoz utalni s illetve a közigazgatási bírói hatáskörbe tartozó ilyen ügyekre nézve, a felek választására bizni, hogy a másodfoku közigazgatás hatóságához vagy az elsőfoku közigazgatási bírósághoz vigyék az ilyen ügyekben hozott, sérelmes, elsőfoku közigazgatási hatósági határozatokat.

Közigazgatási bíráskodásunk mai szervezete mellett azonban, éppen a felek érdekében sem lenne helyes mindjárt a községi határozat ellen megnyitni a közigazgatási bírói utat, mert hiszen ez igen hosszadalmas és költséges volna reájuk nézve és különben is a rendes közigazgatási eljárásban is, az esetek legtöbbszörében egyszerű felelővitel útján is ezelő érenek.

A közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó közigazgatási jogviták a következő községi ügyekre vonatkozhatnak.

I. A törvény, rendelet, szabályrendelet vagy jogszokás értelmében kiállítandó bizonylatok kiszolgáltatásának megtagadása. (22. §.)

II. A községi hatóság, a községben való település, a községi kötelékbe felvétel, a községi jogok és köteleességekben való részesülés; a felvételi díj fizetése és mérve. (23. §.)

III. A községi illetőség megállapítása. (25. §.)

IV. A községi legtöbb adófizetők és választók névjegyzékének elkészítése, a képviselőtestület tagjainak megválasztása és ezen minőséget időközben elvesztett képviselőtestületi tagoknak a lajstomból való törlése. (25. §.)

V. A képviselőtestületi gyűléseken való részvétel és szavazati jog gyakorlása. (26. §.)

VI. A községi alkalmazottak nyugdíjazása és az élvezett nyugdíj felfüggesztése vagy elvonása. (27. §.)

VII. A községi előljárók és más alkalmazottak megválasztása. (28. §.)

VIII. A községi előljárók és más alkalmazottak összeférhetlensége. (29. §.)

IX. A körjegyző, körgyám, körorvos és körállatorvos tartásához való hozzájárulás kötelezettsége és mértéke. (30. §.)

X. A községeknek az anyakönyvi kerület dologi kiadásaihoz való hozzájárulása iránt hozott határozatai (31. §.)

XI. A községi birói hivataloktól történt felmentés. (32. §.)

XII. A községi pótadók kivetésének jogalapja, aránya s a községhez csatolt puszták, illetve havasok és rendszeres gazdasági tervek szerint kezelt erdőtetek birtokosai részéről a község belsejében levő utak vagy a község határt védő gátak fenntartásához való hozzájárulási kötelezettség neme és mértéke. (33. §.)

XIII. A megállapított pótadóknak, valamint városok és községekben az állam által igénybe nem vett adónemeknek és a közvetett állami adók után szedett pótlékoknak, az illetékeknek, piaczi (vásári) helypénzeknek és vámoknak, a vízvezeték, csatornázás, kövezés, világítás, husvágás, szemétfuvarozás, éjjeli és mezei őrség s más hasonló intézmények létesítésére és fenntartására szolgáló járulékoknak és díjaknak egyéni kivetése. (34. §.)

XIV. Hatályba lépett községi szabályrendeletnek a törvény, rendelet vagy törvényhatósági szabályrendelettel ellenkező volta miatti megsemmisítése, és a községi költségvetésnek az 1886. évi XXII. t.-cz.-ben megállapított feltételek fenforgása daczára való megtagadása. (35. §.)¹

XV. A katona beszállásolási, nyilvántartási és a katonai gyakorlatok alkalmával okozott mezei károk becselő bizottsága költségeinek viselése. (36. §.)

XVI. S végül a karhatalmi költségeknek a községek által való megtérítése iránti ügyek.

A törvényben tüzetesen körülírt s fentebb csupán az ügyek lényege szerint megjelölt ügyek sorozata meggyőz arról, hogy a községi ügyekre vonatkozó azon közigazgatási jogviták feletti döntés utaltatott a közigazgatási bíróság hatáskörébe, melyek:

1. *A község s az ő polgárai közti közviszonyból keletkeznek és köztekintetek uralma alatt állanak, vagy a melyekben*

2. *A községi önkormányzati jogkör, akár az állami közigazgatási célok, akár a községi tagok szabadsága szempontjából séremlen lett gyakorolva.*

Általában az vezette törvényhozásunkat tételes jogunk ma is érvényes és ide vonatkozó szabályainak megalkotásánál,

¹ A még hatályba nem lépett községi szabályrendeletnek ilyen jogcímen való megsemmisítése azonban a törvényhatósági bizottság jogkörébe tartozik.

hogy a közigazgatási bírói jogtalom különösen azon esetek összességére legyen kiterjesztve, melyek természetüknél fogva és a mindennapi tapasztalás tanúsítása szerint gyakran politikai vonatkozásokkal állanak kapcsolatban.¹

Mindenesetre nagy hiánya közigazgatási bíráskodásunknak az, hogy a község önkormányzati jogainak védelmére ki nem terjed.

E téren a közigazgatási bíráskodás a községi önkormányzat részére ugy a vármegyei törvényhatóságok, valamint az állami és törvényhatósági közegek és közhatóságokkal szemben erős garanciát nyújtott volna, mely egyuttal a községi önkormányzat szabadabb és egészségesebb fejlődését vonhatta volna maga után.

Ennek elmaradása folytán azonban, megmaradt változatlanul továbbra is az a helyzet, a mely korábban fennállott, hogy tudniillik, a községeknek szabályrendelet alkotási joga merőben illuzórius, mert a törvényhatóságok a községi szabályrendeleteket nemcsak a törvényszerűség, de czélszerűség szempontjából is korlátlanul felülvizsgálhatják és azok jogerőre emelkedését meggátolhatják.

A közigazgatási bírósági ut nálunk csakis a már hatályba lépett községi szabályrendelet védelmére nyitott meg törvényünk 35. §. 1. pontja által.

B) *Törvényhatósági ügyek.*

Közigazgatási bíráskodásunk tárgykörébe utalt jogviták az alábbi és külön czim alatt felsorolt törvényhatósági ügyekre s illetve ezekre nézve hozott határozatokra és intézkedésekre vonatkozhatnak :

1. Bizonyos kiadási tételeknek a költségvetésbe való felvételét elrendelő s a költségvetés tudomásul vételét és az alapokra vonatkozó törvényhatósági határozat jóváhagyását megtagadó belügyminiszteri intézkedésekkel szemben. (38. §.)

2. A törvényhatósági bizottságnak, a közigazgatási szükségletek fedezésére szolgáló pótdóhoz, a rendezett tanácsu városok részéről való hozzájárulás tekintetében hozott határozata ellen. (39. §.)

3. A közigazgatási bizottságnak a törvényhatósági pótdó egyénekenkénti kivetése elleni felelőzéseket elbíró határozatával szemben. (40. §.)

¹ Indokolás 86. l.

4. Az állandó bíráló választmánynak a törvényhatósági legtöbb adót fizetők névjegyzékére, a bizottsági tagok választására és a bizottság kötelékéből való időközi kizárára irányuló határozatai ellen. (41. §.)

5. A törvényhatósági bizottságnak bizottsági tagok és tisztviselők szólás- és szavazatjogának gyakorlására, s a tisztviselők és a segéd- és kezelő személyzet tagjainak megválasztására vonatkozó határozataival szemben. (42. §.)

6. A főispánnak azon intézkedésével szemben, melylyel rendezett tanácsu város rendőrkapitányát, törvényhatósági főorvost, rendőrkapitányt, levéltárnokot, árvaszéki nyilvántartókat, könyvvezetőket, járási és kerületi orvosokat, közigazgatási gyakoronkokat és a járási irnokokat, valamint vármegyékben a segéd és kezelő személyzet tagjait kinevezi, ha a kinevezettnek törvényszerű minősítése nincsen. (43. §.)

7. Összeférhetlenségi esetekben a törvényhatósági bizottságnak vagy belügyminiszternek határozatai ellen. (44. §.)

8. A törvényhatósági tisztviselők és más alkalmazottak és hozzátartozóik illetménye, ellátása és részeltetése ügyében hozott törvényhatósági bizottsági határozatok ellen, melyekben az a kérdés válik vitássá, hogy az illetőknek jogos igényük van e az ellátására vagy a részeltetésre, vagy hogy az alapul vett czímen mekkora összeg illeti meg őket, és az élvezett ellátás felfüggesztését vagy megszüntetését kimondó határozattal szemben adatott meg a közigazgatási bírósági út.

A törvény indokolása szerint közigazgatási bíróságunk hatáskörébe utalt törvényhatósági ügyek kiválasztásánál is az a szempont volt irányadó, hogy lehetőleg azok az ügyek részesüljenek közigazgatási birói védelemben, melyeknek gyakran van pártpolitikai vonatkozása és melyeknél ezen az uton elzártak azok a csatornák, melyeken át a közigazgatást vezető kormány legkönnyebben és legsűrűbben belesodortatott a párt politikai élet hullámvázaiba.

Maga az indokolás is elismeri azonban, hogy az önkormányzat részére biztosított védelem ezen a téren sem teljes, mert a miniszter diszkreczionális hatalommal van odaállítva a törvényhatóság fölé a czélszerűség kérdésében.¹

¹ Indokolás 87. l.

Ennek okát azonban ama körülményben látja, hogy a törvényhatóságnak az államkormányhoz valamint a közigazgatási hatóságokhoz és közegekhez való viszonya jogi alapon nincsen kellően rendezve, az önkormányzati hatáskör a többi hatáskörtől nincsen elkülönítve, és nincsen a törvényben részletesen körülírva, hogy mikor és mennyiben tagadhatja meg a kormány a törvényhatóság szabályrendeleteinek és határozatainak jóváhagyását, és mikor s minő feltételek mellett van joga a kormánynak vagy a közigazgatási hatóságoknak a törvényhatóság ügyeibe beleavatkozni.

C) *Állami és törvényhatósági közigazgatás körébe tartozó ügyek.*

E megkülönböztetés szerinti ügycsoportokból az alábbiak vonatnak be a közigazgatási biráskodás hatáskörébe:

I. *Közegészségi ügyek.* 1896. évi XXVI. t.-cz. 46—47. §§. (1898. évi XXI. törvényczikk 4., 5., 8. és 13. §.)

Ezen körből csak néhány eset vonatott be a közigazgatási bírósági hatáskörbe, miután törvényhozásunk az egészségügyi közigazgatás tulnyomó nagy részét, mint a közegészségügyi biztonság megóvására és előmozdítására szolgáló intézkedéseket, a közigazgatási birói ortalomra alkalmasoknak nem tekintette.¹

II. *Vallás és népoktatási ügyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 48—53. 1898. évi 14. t.-cz. 8. §.)

Közigazgatási bíróságunk hatáskörébe a vallási ügyek csoportjából csupán négy eset vonatott be.

A népiskolai ügyek köréből már számosabb eset lett ide sorozva, miután itt több olyan találtatott, mely esetekre nézve tételes jogunk által a vitás ügyekben való eljárás és döntés alapját képező ugy anyagi, mint alaki intézkedések adva voltak.

III. *Vizjogi ügyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 54—60. §§. és az 1898. évi 20934. számú földmivelésügyi miniszteri rendelet.)

A közigazgatási biráskodás tárgykörébe utalt vizjogi ügyek tekintetében, csupán a közigazgatási hatóságok jogkörébe tartozó kérdések fölötti jogviták vannak bevonva. Az ezekkel kapcsolatos magánjogi kérdések azonban a rendes bíróságok hatáskörében maradtak.

Az eredeti javaslatban ugy a közegészségi, mint a vízrendőri ügyeknek a közigazgatási biráskodás hatáskörébe való

¹ Indokolás 88. l.

bevonása is tervezetett. Törvényhozásunk azonban, a rendőri ügyekről szóló egész fejezetet mellőzván, ezen ügyek is kivonattak a közigazgatási bíróság ingerenciája alól.

IV. *Közuti és vámműgyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 61—66. §§.)

V. *Vasuti ügyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 67—69. §§) Ezen czim alatt részben a vasuti üzleti rendtartás alkalmazása felett keletkezhető jogviták, részben pedig a helyi érdekű, illetve az összes nem állami vasutak és az állam, illetve a kormány között támadható jogviták utaltattak a közigazgatási bírászkodás tárgykörébe.

VI. *Mezőgazdasági és mezőrendőri ügyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 70. §.) Ezek a Hieronymi-féle javaslatba fel sem voltak véve.

VII. *Állategészségügyi ügyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 71—72. §§. és az 1900. évi XVII. t.-cz. 6. §.)

Ezen ügykörre nézve is az volt a törvényjavaslat álláspontja, hogy az idevágó közigazgatási ügyek is, hasonlóan a közegészségügyihez, tulnyomó részben a közbiztonság megóvására és előmozdítására szolgáló intézkedésekből állanak. Az ilyen czélból kiadott parancsok és tilalmak pedig, a közigazgatási birói oltalomra alkalmasnak nem tekintettek. A Hieronymi-féle javaslatban az állategészségügyi kihágásokra szintén ki volt terjesztve a közigazgatási birói oltalom.

VIII. *Erdészeti ügyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 73—74. §§. és az 1898. évi 19. t.-cz. 22., 31., 46., 47., 51—54. §§-ai).

Törvényünk itt is kevés számú esetet vont be a közigazgatási birói hatáskörbe azon indokból, mivel az erdőügyi közigazgatás, ez ügyek sajátlagos természeténél fogva, inkább a kezelés és mivelés, valamint a szállítás módjainak megállapítására irányuló intézkedésekből áll, melyek a közigazgatási birói oltalomra nem alkalmasak. Az erdőrendészeti és erdő kihágások azonban az eredeti javaslatban szintén bevonattak a közigazgatási bírászkodás tárgykörébe.

IX. *Vadászati ügyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 75., 76. §§.)

X. *Halászati ügyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 77. 78. §§.)

XI. *Cseléd-, munkás- és napszámos ügyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 79. §.)

XII. *Házközösségi ügyek.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 80. §. és 1898. évi XII. t.-cz. 18. §.)

Eredetileg az 1885. évi XXIV. t.-cz. 53. §-a szerint ala-

kitott másodfoku közigazgatási bizottsági küldöttségeknek a házközösségi vagyon tárgyában hozott érdemleges intézkedésével szemben nyitott meg a közigazgatási birói ut. Ujabban ehhez járul még az 1898. évi XII. t.-cz. 18. §-ában megállapított eset.

XIII. *Adó és illetékügyek.* (1896. évi XXVI. törvényczik 81., 82. §§.)

Itt nagyrészt, a megszünt pénzügyi közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozott ügyek vétettek át, de újabb esetek is soroztattak be a fogyasztási adók köréből a község javára és illetve a pénzügyi közigazgatásnak az állami közérdek tulajdonított érvényesülésére irányuló esetleges hajlamaival szemben való védelem okáért.¹ Bányaugyeket egyáltalán nem vont be a közigazgatási birói oltalomba a mi törvényhozásunk azon nehézség miatt, mely egy külön bányaugyi tanács szervezése tekintetében fenforgott.

XIV. *Állami alkalmazottak illetmény- és nyugdíjügyei.* (1896. évi XXVI. t.-cz. 83. §.)

A közigazgatási bíróság az állami tisztviselők, altisztek és szolgálknak az 1893. évi IV. t.-cz. szerint járó illetményekre való igényéből eredő kérdések, valamint ezen igény alapján az államkincstárral szemben támasztott követelések felett ítél.

Ugyancsak a közigazgatási bíróság dönt ezek nyugdíjazási ügyeiben is és pedig e tekintetben a közigazgatási bíróság joghatósága csak az igényjogosultság, az ellátás vagy részeltetés összegének megállapítására és a már élvezett ellátásnak ideiglenes felfüggesztésére vagy végleges megvonására terjed ki. Midőn a közigazgatási bíróság a nyugdíjigény jogosultsága és mértéke felett dönt, egyuttal a személyi és tárgyi nyugdíjképeség s az ellátásra jogosító időt is vizsgálhatja és megállapíthatja.²

Végül ide tartozik még :

XV. *Az 1899. évi XV. t.-cz. 162. §-a* értelmében a képviselőválasztási elnök vagy küldöttségi elnöknek ezen minőségben elkövetett fegyelmi vétségei felett másodfokban való határozathozatal.

¹ Indokolás 96. 1

² Indokolás 88. 1.

Ha végig tekintünk és vizsgáljuk a közigazgatási bírászkodásról szóló törvénynek a hatáskört megállapító és az előzőekben körvonalozott rendelkezéseit, úgy ennek alapján megállapíthatjuk a következőket:

1. *Közigazgatási bírászkodásunk tárgykörének megállapításánál alapulvül tekintetett az alanyi köz- és közigazgatási jogok védelme.*

Éppen ezért a lehetőségig csak oly ügyekre terjesztetett ki a közigazgatási birói oltalom, melyekben a törvény kifejezetten jogot biztosít az egyesek és testületek számára.

Ezek közül is azonban csak olyan esetek lettek a közigazgatási bírósági hatáskörbe bevonva, melyekben adva voltak mind az anyagi, mind az alaki intézkedések, miknek alapján, illetve a melyek szerint a vitás ügyekben eljárni és döntenit kell.

A hatáskör megállapításánál az egyes ügyeknek ilyen gondos és óvatos mérlegelése kétségtelenül helyes és a törvényjavaslat tervezői ezért csak elismerést érdemelnek.

És pedig ezt annál is inkább, hogyha nem tévesztjük szem elől azt, hogy az 1896. évi XXVI. t.-cz. által megalkotott közigazgatási birói hatáskört maguk a tervezők is csak mint hazai közigazgatási viszonyainknak megfelelő kezdeményezést fogták fel, mely ahhoz képest, a mint közigazgatási jogrendünk fokozatosan fejlődni fog s a közigazgatásnak az egyesekhez és testületekhez való viszonya szabatos jogi rendezést nyer, folyton bővitetni és így a jog uralma a közigazgatási viszonyokban mind nagyobb mértékben érvényesülni fog.

Ezzel szemben azonban kárhoztatnunk kell azt a mulasztást, a melynél fogva a törvényben adott felhatalmazás folytán, a közigazgatási bíróság megalkotása előtt létrejött joganyag, a közigazgatási birói hatáskör kiterjesztése végett még mostanig nem lett átvizsgálva.

Törvényeink ismerője előtt nem lehet vitás az, hogy még igen nagy számmal vannak olyan alanyi köz- és közigazgatási jogok, melyek a közigazgatási bírászkodás tárgykörébe már az 1896. évi XXVI. t.-cz. megalkotása idejében bevonhatók lettek volna

Részünkről különösen a gyámsági és gondnoksági ügyeket tekintjük olyannak, melyek természetüknél fogva s a gyámoltak és gondnokoltak személyi és vagyoni érdekeivel kapcsolatos és a legtöbbször igen bonyolult közigazgatási jogi viták miatt,

be kellett volna hogy vonassanak a közigazgatási birói hatáskörbe. A kiskorúakra és gondnokoltakra, valamint a gyámok és gondnokokra a közigazgatási hatóságok intézkedései és határozatai folytán előállható sérelmek tekintélyes számot tesznek ki és ezeknek a közigazgatási bírászkodás útján való mellőzése mindenik érdekeltnek és mindenestre magának az egész gyámügyi közigazgatásnak is csak javára szolgálna.

Ott vannak továbbá az iparügyek, melyek tekintetében az 1884. évi XVII. t.-cz. határozmányjaiban foglalt eléggé szabatos jogmegállapító rendelkezések vannak, melyek számos esetben a közigazgatási hatósági határozatok vagy intézkedések által okozható sérelmekkel szemben a közigazgatási birói oltalomra alkalmasak lettek volna.

Hasonlóan vagyunk a rendőri bírászkodással, a népfelkelési, egyleti, kivándorlási és még egy egész sereg ügykörrel.

Ugyancsak a hatáskör megállapítás rendszeressége szempontjából is, — és épen természetüknél fogva — be kellett volna venni a közigazgatási bírászkodás tárgykörébe azokat a közjogi természetű vitás ügyeket is, melyek korábban a rendes bíróságok hatáskörébe lettek utalva. Pl. a képviselőválasztói jogosultság és a kisajátítási ár körül felmerülhető jogviták.

Nem hagyható megjegyzés nélkül az a jelenség sem, hogy az egyes miniszterek végső fokú közigazgatási döntése csak igen kevés esetben vettetik alá a közigazgatási bíróság ítékezésének.

Már pedig tekintve azt, hogy ma még közigazgatásunk összes számai a miniszter kezében futnak össze, ez azon veszélyt rejti magában, hogy állandóan ut nyittatik a pártpolitikai szempontok érvényesülésének s az egyesek és testületeknek a rajtuk végérvényesen elkövethető és így legsúlyosabb természetű sérelmekkel és zaklatásokkal szemben nem nyújtatik jogvédelem.

A közigazgatási bírászkodás céljával ellenkezik ez.

A kormány hatalmának alkotmányos korlátok és törvényes határok közé való szorítása a mai államban fokozottabb mértékben jelentkező szükségesség, különösen hazánkban, a hol — épen a közigazgatási bírósági törvény indokolásának elismerése szerint is, — közigazgatási jogunkban nagyon is sok a diszkreczionális elem s rendkívül nagy az a tér, melyen a miniszter éppen ezekben az ügyekben mint végső forum határoz és intézkedik.

Tagadhatlanul, az állam czéljának sikeres munkálása érdekében nem szabad e hatalmat lenyügözni s ez által cselekvésének erejét és hatályosságát kockáztatni.

De igenis arra kell törekedni és pedig leginkább a miniszteriumokkal szemben, miután ezek képezik a legfelsőbb fokban határozó vagy intézkedő szerveket, hogy a tárgyilagosság eszméje itt is érvényre jusson s az önkény lehetősége minél inkább kizárassék.

Ezért is kell a miniszteri határozatokat és intézkedéseket a legmesszebbre menőleg bevonni a közigazgatási birói hatáskörbe.

Ez a követelmény hazánkban is közigazgatásunk törvényességének biztosítója.

De nemcsak ez.

Hanem sokkal több ennél, nevezetesen közigazgatásunk alkotmányosságának garanciája is.

Ugyanis éppen közigazgatási jogunk fejletlensége adja meg a lehetőséget arra, hogy akkor, midőn nem egy parlamentális többségre támaszkodó kormány vezeti az ország ügyeit, vagy a midőn éppen a parlament félretételével, működésének felfüggesztésével intéztetnek hazánk ügyei, — akkor a közigazgatás rendje, — vagy a törvények nyílt megszegésével, vagy pedig a törvények hiányainak kihasználásával teljesen felbontassék.

És ezt annyival könnyebben megteheti egy a parlamenten kívül álló, azzal nem törődő, arra nem támaszkodó kormány, mert hiszen a közigazgatásnak még azon közegeit is, a kik ma érvényes jogunk szerint csak közvetítik az állami közigazgatást, de első sorban a törvényhatóságnak, illetve a községnek szervei, — uralhatja, velük legalább időlegesen elbánhatik, őket, — ha törvénytelen rendeleteiket nem teljesíti, — elmozdítja, s helyükbe téve a maga mindenre kész eszközeit, alkotmányellenes akaratát végrehajthatja.

Igaz, hogy az önkénykedni akaró hatalom nyers erejével szemben a jog és törvény csak eszmei fegyver.

Ámde mégis óriási jelentőséggel bír az alkotmányosság és törvényesség védelmében, mert tiltakozása által fentartja a jogfolytonosságot és jogosulttá teszi az ellenállást.

Egy nemzetnek a parlament nélkül kormányozni akaró kormányával szemben folytatott jogos küzdelemben hatalmas segítő társa az a független közigazgatási bíróság, mely előtt

esetről-esetre megvitázható a kormány határozata vagy intézkedése, mert ily módon csak a nyers erőszak útja marad fenn részére, ez pedig a történelem tanúsítása szerint az állampolgárok passzív ellentállásán csakhamar megtörik.

A közigazgatási biráskodás ilyen esetekben is tehát, nem csupán jogi biztosítéka a törvényességnek, de egyuttal azon körülménynél fogva, hogy minden egyes jogellenes kormányrendeletre támaszkodó intézkedésre reá sütheti a törvénytelenység bélyegét, s ez által a nemzet jogainak védelmében bátran helyt álló közigazgatási szervek ilyen működésének jogosságát igazolja és támogatja: magára a nemzetre s ennek ellenállási képességére, valamint ez utóbbinak fokozására kiváló etikai hatást gyakorol.

Meg kell tehát adni a miniszterek határozatait vagy intézkedéseit ellen — különösen hazánkban — a közigazgatási birói utat mintegy alkotmánybiztosítékképpen vagyis azért, hogy akkor, midőn a parlament külső okokból nem működhetik, s a kormányzat törvényességének a miniszter felelősségre vonása útján való általános biztosításától a nemzet elesik, legalább minden konkrét esetben független bíróság állapíthassa meg a közigazgatási határozat vagy intézkedés törvényszerűségét vagy törvénytelenységét.

A magyar közigazgatási biráskodásról szóló 1896. évi XXVI. t.-cz. 1. szakasza kizárólag „jogvitákat“ minősít a közigazgatási biráskodás tárgykörébe tartozóknak.

E törvény 17. §-a pedig azon kijelentést tartalmazza, hogy a közigazgatási bíróság hatósága rendszerint csak a hozzá utalt vitás kérdés tárgyalására és eldöntésére terjed ki. Oly esetekben azonban, melyekben a közigazgatási bírósághoz tartozó vitás kérdéssel más oly, különben a közigazgatási hatóságok hatásköréhez tartozó kérdés kapcsolatos, melynek előzetes vagy együttes elbírálása nélkül a bíróság elé tartozó főkérdés el nem dönthető, az előbbi felett is a közigazgatási bíróság határoz.

Ugy a törvény szövegéből s annak indokolásából, valamint a végrehajtási rendelet 3. §-ából sem vehető ki tisztán az, hogy vajjon törvényünk a közigazgatási bíróság hatáskörét csak a hozzá utalt jogvitákkal kapcsolatos jogsérelmekre, a vagy érdeksérelmekre is ki akarta terjeszteni.

Ha azonban a törvény 17. §-ának rendelkezését egybe-

vetjük a 84. §. azon rendelkezésével, mely szerint a közigazgatási bíróság hatásköréhez tartozó ügyekben tett hatósági intézkedések és hozott határozatok által okozott *bármely sérelem* orvoslása céljából megadatik a panaszjog, és ha figyelembe vesszük a végrehajtási rendelet 7. §-ának azon intézkedését, a melynek értelmében a magán panasz bármely hatóság intézkedése vagy határozata ellenében, ugy a jog, mint az érdeksértés orvoslására, ugy a magán mint a közérdek védelmére emelhető, akkor kénytelenek vagyunk — különösen a végrehajtási utasítás magyarázata folytán, — azon következtetést vonni, hogy közigazgatási bíróságunk érdeksértések felett is jogositott dönteni akkor, ha azok a közigazgatási birói hatáskörbe utalt jogvitákkal kapcsolatosak.

Hogy ez ellentétben van magának a törvénynek a 17. §-a indokolásánál kifejtett intencziójával, ezt fentebb már kifejtettük.

Sajátos közjogi viszonyaink folytán kihagyattak a közigazgatási bíráskodás tárgyköréből:

1. Ausztriával fennálló kapcsolatunk következtében létező közös ügyeink körében előfordulható azon jogséremlmek, melyek a magyar államban és Ausztriában ugyanazon elvek alapján készült törvények és közigazgatási szabályok szerint kezeltetnek, s a melyekben vagy közös hatóságtól származik az intézkedés vagy határozat, vagy pedig a másik állam hatóságának egyetértésével jött létre.

Miután az Ausztriában megalkotott közigazgatási bíróság hatásköréből az ilyen ügyek kihagyattak, nálunk is hasonlóan kellett rendelkezni, mert az ilyen közös természetű ügyekben létrejött határozatokat vagy intézkedéseket egyik állam közigazgatási bíróságának egyoldalú bíráskodása alá sem lehetett utalni. Kihagyattak továbbá;

2. Horvát-Szlavonországhoz való közjogi viszonyunk kapcsán azon ügyek, melyek tekintetében csak a törvényhozás közös Magyarország és Horvát-Szlavonország között, de a végrehajtás Horvát-Szlavonországok területén ezen országok részére tartatott fenn.

Az indokolásban kifejezést nyert ugyan, hogy Magyarország az általa alkotott törvény körében, a törvény hatálya

alá eső egész területen jogosult ellenőrzést gyakorolni, de tekintettel egy ilyen törvényes rendelkezésnek közjogi nagy fontosságára és a közigazgatási bíróságnak szervezésénél előfordulható nagy nehézségekre, törvényhozásunk az ilyen ügyeknek a közigazgatási birói hatáskörbe való bevonását jobbnak találta mellőzni.¹

Végül a tárgykör kérdésével kapcsolatban még csak egy megjegyzést.

Az 1896. évi XXVI t. cz. 19. §-a kizárja annak lehetőségét, hogy a közigazgatási bíróság hatásköre a jog és törvény-hasonlatosság elve alapján kiterjesztessék.

A taxatio elvének ez kétségtelenül természetszerű következménye.

Ámde egyuttal egy érv ez a taxatio ellen, és az elvi meghatározás mellett, a minek alkalmazása esetén a hatáskörnek analogia útján való kiterjesztése s ez uton az egyesek és testületeknek a közigazgatásban való fokozottabb védelme vált volna lehetségessé.

¹ Indokolás 78. l.

A magyar közigazgatási bíróság szervezetéről.

Tanulmányunk különös részének első fejezetében, midőn a közigazgatási bíraskodási intézmény keletkezésének történetét adtuk elő, feltüntettük a Hieronymi-féle törvényjavaslatnak a szervezetre vonatkozó intézkedéseit, a melyek szerint eredetileg, érdemben döntő joghatósággal felruházott két fokozatu bíróság létesítése volt tervbe véve.

Ez azonban a főntebb részletesen feltüntetett indokokból mellőztetett, úgy hogy jelenleg csak egyetlen és pedig legfelsőbb fokban szervezett közigazgatási bíróságról szólhatunk.

Közigazgatási bíróságunk szervezetéről az 1896. évi XXVI. t.-cz. 1—21. §§-ai, valamint a közigazgatási bíróság részére 1896. évi deczember 23-án kiadott 24.300. M. E. számú ügyrend rendelkeznek.

Törvényünk a közigazgatási bíróság *ítélő birái* kifejezés alatt az elnök, másodelnök, tanácselnökök és birákat együttesen érti.

A birói tagokon kívül rendelkezik a bíróság a megfelelő számú segéd- és kezelő személyzettel.

I. A magyar királyi közigazgatási bíróság külső szervezete.

Elnök.

A közigazgatási bíróság élén a magyar királyi kuria elnökével egyenlő ranggal és jelleggel bíró elnök áll, a ki hivatalának tartama alatt a főrendiháznak tagja.

A közigazgatási bíróság ezen elnök *vezetése* és közvetlen *felügyelete* alatt áll.

A *vezetésből* kifolyólag:

Lásd fentebb 217. lap.

1. Kötelessége és joga az igazgatási teendők állatása és az elnöki ügyek intézése.

2. Egyfelől a közigazgatási bíróság, valamint a közigazgatási hatóságok, másfelől pedig a közigazgatási bíróság és rendes bíróságok közötti érintkezés közötti közvetítés mindazon ügyekben, melyek nincsenek a közigazgatási birói hatósági körbe utasítva.

3. A teljes és rendszerint az osztályülésekben is elnökölni.

4. Az általa választható egyik tanács üléseit állandóan vezetni.

5. Joga van úgy az általános közigazgatási osztály, mint a pénzügyi osztály bármely tanácsainak üléseiben elnökölni.

6. Utalványoz a költségvetési összegben megállapított hitelösszeg erejéig. (Azonban az egyes rovatoknál előforduló tulajadásokat csakis bel- és pénzügyminiszter hozzájárulásával.)

7. Kötelessége intézkedni a hozzá intézett és jövőre is iránytadó rendeletek külön összegyűjtése és mutató melletti kezelése iránt.

8. Köteles a határidőhöz kötött és ismétlődő elnöki teendőkről nyilvántartási naplót vezettetni.

9. Köteles intézkedni a tárgyalási jegyzéknek s a hirdménynek kifüggesztése, valamint a hivatalos órák, a beadványok elfogadásának s a felek részére adandó értesítések idejének szembetűnő megjelölése iránt.

10. Ugy az elnöknek, mint helyetteseinek (másodelnök, összes tanácselnökök és tanácsvezetők) joga van a tárgyalási rend fentartása végett intézkedni s az annak tetteleg ellenszegülőket, vagy azokat, a kik nagyobb kihágást követnek el: nyomban letartóztatni és az illetékes büntető bíróság elé állíttatni.

A felügyeleti jogkörből kifolyólag:

1. Figyelemmel kíséri az összes közigazgatási bírósági ügyeket.

2. Az ügyek elintézésénél és az ügyvitel minden ágában a rendre, a pontosságra és egyöntetűsésre, törvények és jogszabályok megtartására és az esetleges visszaélések mellőzésére felügyel s kötelessége odahatni, hogy a teendők czélszerű s igazságos felosztása s a bíróság tagjainak egybevágó munkássága által a hivatali tevékenység előmozdítottassék.

4. Felügyeli a főigazgató által kezelt pénztárt, ennek

számadásait havonként, anyagszereit és nyomtatványait, valamint az ezekről vezetett számadásokat legalább évnegyedenként egyszer megvizsgálni köteles.

5. Elfogadja és elintézi a bírósági személyzet tagjai ellen irányuló panaszokat.

6. A bírósági személyzet tagjait a hivatalos kötelesség teljesítésében észlelt csekélyebb rendetlenség vagy a hivatalos állással össze nem férő viselet vagy életmód miatt szóbelileg megintja.

7. Az írásbeli hivatalos megintést az 1871 : VIII. 2., 29. §§-ai értelmében gyakorolja.

8. A segéd- és kezelő személyzet tagjai ellenében az ügyrend alapján rendbírságot szab ki.

9. A bírósági személyzet nyugdíjazására irányuló eljárás folyamatba tétele iránt intézkedik. (1871 : IX. t.-cz., 1885 : XI. t.-cz., 1892 : XXX. t.-cz.)

A fegyelmi eljárás megindítása, valamint büntett vagy vétség miatt a büntető eljárás folyamatba tétele iránt a fennálló törvények értelmében intézkedik.

Másodelnök és tanácselnökök:

Az elnököt teljes joggal helyettesíti a másodelnök vagy ennek akadályoztatása esetén a rangidősebb tanácselnök.

Az elnök saját kezéhez czímzett leveleket azonban csak külön elnöki felhatalmazás mellett bonthatja fel.¹

Másodelnök :

1. Az elnöki teendők egy részének végzését (elnöki átruházás folytán).

2. Esetleg a bíróság egyik osztályának állandó vezetését^a eszközli (ezt is elnöki átruházás folytán).

Hivatalának tartama alatt a másodelnök is tagja a főrendiháznak.

Ugy a másodelnök, mint a tanácselnökök a tanácsülésekben elnöki teendőket teljesítenek s a tanács ügyvitelére nézve — a szorosán vett elnöki teendőket kivéve — teljes elnöki hatáskörrel bírnak. Ezenkívül pedig kötelesek az elnököt működésében támogatni s a bíróság ügymenetét, a személyzet tevékenységét és működését éber figyelemmel kísérni s tapasztalataikat az elnökkel közölni.

¹ Ügyrend 32. és köv.

Tanácsvezetők.

A közigazgatási bíróság elnökének felterjesztésére a minisztertanács rendes birót is felruházhat valamely tanács állandó vezetésével, a ki ezen időre az előadói teendők alól lehetőleg felmentendő.

Egyes tanácsulésekben — szükség esetén — az elnök esetről esetre jelölhet ki rendes birót elnöknek.

Közigazgatási bírák.

A magyar királyi közigazgatási bíróság birái a birói teendőket végzik.

Ők a közigazgatási bírósági ügyek rendes előadói.

A magyar királyi kuria biráival egyenlő ranggal és jelleggel bírnak.

1. A fizetés;
2. felelősség;
3. összeférhetetlenség;
4. elmozdithatatlanság;
5. törvényszerű eljárás;
6. jogszolgáltatási kötelesség;

7. nyugdíj tekintetében, a magyar királyi kuria biráira érvényes törvényes rendelkezések a közigazgatási bírákra is kiterjesztettek.

Az összes ítélő bírák, vagyis a törvény 2. §-a értelmében ilyennek tekintett elnök, másodelnök és tanácselnökök is, a miniszterium előterjesztésére Ő felsége a király által neveztetnek ki.

Az ítélő bírák két csoportba oszthatnak és egyik részük a *jogászai szakképzettség minősítésével*, a másik fele rész *közigazgatási szakképzettség* minősítése mellett neveztetik ki, vagyis az illető bírák fele része a birói és másik fele része a magasabb közigazgatási hivatalok viselésére elméletileg és gyakorlatilag képesített egyének soraiból vétetik.

A birói karnak e kettős minősültsége lehetővé teszi azt, hogy közigazgatási bíróságunk működésében mind a jogosság, mint pedig a közigazgatási czélszerűség szempontjai kellőképen érvényesüljenek.

A jogi szakot képviselő biráktól a kuriai birákéval azonos minősítés kívántatik meg (kuriai bíráknak kinevezhető ügyészek, ügyvédek, közjegyzők, jogtudományi szakban működő egyetemi vagy jogakadémiai, rendes vagy magánjogtanárok, igazságügy-

miniszteriumban dolgozó jogtudók, továbbá a kik a kir. Kuriánál, a kir. Itélőtábláknál, kincstári jogügyek igazgatóságánál vagy közalapítványi ügyigazgatóságnál fogalmazói szakban legalább 10 évet szolgáltak.)

A közigazgatási szakot képviselő bírákra nézve pedig az 1883. évi I. t.-cz. 3. §-ában előirt képesítésen felül — ügyvédi oklevél, államtudományi vagy jogtudományi tudorság, vagy legalább a jogi 4 évi tanfolyam bevégezése és az államtudományi államtudományi vizsga letétele — valamely közigazgatási ágazat fogalmazási szakában eltöltött 5 évi szolgálat kívántatik meg, melyből azonban legalább 3 év magasabb hivatali állásban töltendő el.

E magasabb hivatali állás elbírálása teljesen a kormány belátására van bízva.

Ez ideig az osztálytanácsosi és ezzel egyenlő rangban álló hivatali állások tekintettek ilyeneknek.

Közigazgatási bíróságunk szervezésénél tehát az ítélő bírákra nézve a birói függetlenség elve éppen oly mértékben és ugyanazon feltételek szerint valósult meg, mint legfelsőbb rendes bíróságunknak, a magyar királyi Kuriának szervezésénél.

A bírák kötelességei:

1. Hűség a Királyhoz, az uralkodóházhoz, Magyarországhoz és ennek alkotmányához („bármi viszonyok között“).

2. A hivatalos titkot megőrizni.

3. A törvényeket, a törvényes szokásokat és rendeleteket megtartani.

4. A jogkeresőknek vagy hozzáfolyamodóknak személyválogatás, érdekeltség és elfogultság nélkül kérést, jutalmat, kedvezést, kedvkeresést, félelmet és gyűlöletet félretéve, részrehajlatlanul, lelkiismeretesen és birói meggyőződése szerint igazságot szolgáltatni.

5. A székhelyen vagy elnöki engedély mellett ahhoz közel fekvő helyen lakni.

6. Hivatalos ellátás végett akár a bíróság, akár az elnöktől hozzájuk utasított ügyeket — érdekeltség eseteit kivéve — ellátni.

7. Az elnök által kijelölt időben a hivatalos helyiségben megjelenni.

8. A felek irányában higgadt és előzékeny bánásmódot tanusítani.

9. Az ügydarabok átvételéről és elintézéséről előadói könyvet vezetni.

10. Az ügyrend 76. §-ában felsorolt ügyeket soron kívül, a többiek pedig iktatói számok rendes sorrendjében elintézni.

11. Minden bírónak mint előadónak kötelessége véleményének előterjesztésével a szavazást megnyitni, a tanácsban levő többi bírónak pedig a kineveztetés sorrendje szerint szavazni.

12. Minden bíró köteles a kiadmányt akkor is elkészíteni, mikor a bíróság az ő javaslatától eltér.

13. Köteles minden előadó bíró a szóbeli tárgyaláson előadandó ügyek iratait 3 nappal előbb elnöknek bemutatni.

14. A bizonyítási eljárásnak személyesen leendő keresztülvitele czéljából való bírói kiküldés esetén köteles a bíróság részéről adott megbízatást pontosan foganatosítani s annak eredményéről záros határidő alatt jelentést tenni.

15. Minden ítélő bíró köteles a kinevezés vétele után legkésőbb egy hónap alatt a hivatali eskü letétele végett jelentkezni és állását azonnal elfoglalni. Ellenkező esetben úgy tekintetik, mint a ki a kinevezést nem fogadta el.

Segédszemélyzet.

Az eddig előadottak tételes jogunknak a közigazgatási bíróság ítélő bíráira vonatkozó rendelkezései.

Az alább következők a fogalmazási és jegyzői teendők végzésére hivatott közegekre vonatkoznak.

Ilyen közegek:

1. *Elnöki titkárok.*

Ezeknek hivatása a közigazgatási bíróság elnökének az igazgatási ügyek ellátásánál segédkezni, az elnöki osztály fogalmazási teendőit ellátni, az elnöki iroda feletti felügyeletet gyakorolni és az elnök által reájuk bízott egyéb hivatalos teendőket teljesíteni.

Az elnöki titkárok tanácsjegyzőkül is kirendelhetők.

2. *A tanácsjegyző.*

E tisztviselők hivatalos kötelességét képezi a közigazgatási bíróság mind három osztályának, tehát úgy a teljes és osztály-, valamint a tanácsüléseknek jegyzőkönyveit vezetni.

Ha munkaerejük ezen hivatali teendők által kellően kihasználva nem volna, az ülésen kívüli ügyek (ügyrend 83—85. §§-ai) ellátásával is megbízhatók.

Szükség esetén a tanácsjegyzők az elnöki osztály teendőinek végzésénél is alkalmazhatók és egy tanácsjegyző a közigazgatási bíróság könyvtárának kezelésével is megbízható.

E segédszemélyzet tagjait, a közigazgatási bíróság elnökének meghallgatása mellett, az egyes szakminiszterek fogalmazói köréből, a minisztertanács osztja be a közigazgatási bírósághoz.

Az illetők továbbra is a szakminiszterium létszámában maradnak.

Kezelőszemélyzet.

A közigazgatási bíróság segédhivatalainál alkalmazott kezelőszemélyzetet, a 4 gymnaziális, a 4 reál- vagy 4 polgári osztályt szabályszerűen bevégzett egyének köréből, a belügyminiszter pénzügyminiszterrel egyetértőleg nevezi ki és lépteti elő.

A kezelőszemélyzet élén áll

1. A *segédhivatali főigazgató*, kinek az összes kezelőszemélyzet közvetlenül alá van rendelve.

Ennek kötelessége az irodaáltalánynak, az anyagszereknek, nyomtatványoknak és a bírósághoz érkező pénzeknek kezelése s ezekre vonatkozó számadások vezetése.

Ugyancsak ő látja el az elnöki iroda kezelési teendőit és szükség esetén elnök által úgy az általános iktató vagy kiadó, valamint irattári hivatalok valamelyikének vezetésével is közvetlenül megbízható.

2. Helyettese a *segédhivatali igazgató*, ki esetleg a főigazgató közvetlen vezetése alá nem rendelt hivatalok vezetésével is megbízható, tehát akár iktató, akár kiadó, akár irattárnoki teendőkkel.

3. A *kezelő tisztek*, kik az elnök kirendeléséhez képest végzik az iktató, kiadó és irattárnoki teendőket, de szükség esetén másolásra is alkalmazhatók.

4. Végül *irnokok*, kiknek kötelessége a másolás, de szükség esetén elnök által kezelési teendőkkel is megbízhatók.

Ugyancsak másolási teendőket végeznek a díjnokok, kiknek felfogadása vagy elbocsátása az elnök rendelkezéséhez képest, a segédhivatali főigazgatót illeti meg.

A hivatalszolgákat az 1873: II. t.-cz. s ennek tárgyában kiadott végrehajtási rendeletek megtartása mellett, a közigazgatási bíróság elnöke nevezi ki és lépteti elő.

II. A magyar királyi közigazgatási bíróság belső szervezete.

Közigazgatási bíróságunk belső szervezetét tekintve, szakosztályok és a szaktanácsokban működik. És pedig:

1. *Általános közigazgatási osztály*, melyben az összes közigazgatási jogviták feletti döntés történik — adó- és illetékügyek kivételével.

2. *Pénzügyi osztály*, melyben csak adó- és illetékügyek felett hozatik döntés.

Tanácselnököket és bírákat, valamint a tanácsjegyzőket is, e két osztály valamelyikébe az elnök sorozza be és pedig a bírákat a tanácselnökök vagy tanácsvezetők előzetes meghallgatása mellett.

Minden osztályban 3—3 tanács alakítottatott 5 taggal. Ugyanazon bíró több tanácsba is kirendelhető, akár mint szavazó, akár mint előadó. A tanács mindig egy év időtartamára alakítottatik és e beosztás évközben vagy csak fontos személyi tekintetektől, vagy csak az ügymenet érdekében változtatható.

A tanácsok alakítását feltüntető kimutatás minden év január hó 15-éig bemutatandó bel- és pénzügyminiszternek.

Ugyanezen miniszterekhez bejelentendő a tanácsokban évközben eszközölt változások is.

Ugy a rendes, valamint a rendkívüli tanácsülés napját itt is az elnök állapítja meg.

A magyar királyi közigazgatási bíróság teljes, tanács- és osztályülései.

A magyar királyi közigazgatási bíróság 3-féle ülést tart.

I. *Teljes ülés.*

A teljes ülésnek a m. kir. közigazgatási bíróság összes ítélő bírái tagjai. Ennek összehívása az elnök (másodelnök rangban idősebb tanácselnök) hivatása s az összehívás mindig a tárgy megjelölésével történik.

Az elnöklés joga elnököt, másodelnököt, rangban legidősebb tanácselnököt a felsorolás sorrendjében illeti.

Érvényes határozat hozatalára az összes bírói tagok kétharmad részének jelenléte szükséges. Előadó csak ítélő bíró lehet.

A teljes ülések nem nyilvánosak; jegyzőkönyvet a kirendelt elnöki titkár vagy tanácsjegyző vezetik.

A teljes ülés tárgyai:

A) A közigazgatási bírák eskütétele (1896. XXVI: t.-cz. 14. §., ügyrend 6. §-a.)

B) A kebelbeli fegyelmi tanács tagjainak megválasztása 1896 : XXVI. t.-cz. 9. §. (ügyrend 9. §.)

C) A közigazgatási bíróság elnöke által, a közigazgatási bíróság ügyrendjének módosítása vagy kiegészítése tárgyában a teljes üléshez utalt kérdések megvitatása s a módosítás vagy kiegészítésre javaslat tétele.

II. *Osztályülések.*

Az osztályülésnek tagjai: a közigazgatási bíróság elnöke, másodelnöke és tanácselnökei s az illető osztályba sorozott összes közigazgatási bírák.

Érvényes határozat hozatalára elnökön, másodelnökön, tanácselnökön kívül, legalább az illető osztályba sorozott bírói tagok kétharmad részének jelenléte szükséges.

Elnököl a közigazgatási bíróság elnöke, vagy másodelnöke, vagy a rangidősebb tanácselnök.

Jegyzői teendőket itt is a kirendelt elnöki titkár vagy tanácsjegyző végzi.

Az osztályülés nem nyilvános.

Az osztályülés hatáskörébe egyetlen tárgy tartozik nevezetesen: Akár az általános közigazgatási, akár a pénzügyi osztályban felmerült, elvi jelentőségű viták és jogkérdések eldöntése. Tehát a döntvényalkotás, a miről fentebb már részletesen szólottunk.

III. *Tanácsülés.*

Tanácsülésekben elnök, másodelnök, a rendes tanácselnökök vagy a kijelölt tanácsvezető bíró elnökölnek.

Minden tanácsnak 5 tagja van.

Érvényes határozathozatalra elnökön kívül 4 tag jelenléte szükséges, kik közül legalább kettő bírói minősítvánnyal kell hogy birjon.

Tanácsülésekben az illető tanácshoz beosztott ügyek felett hozatik határozat.

A tanácsülés:

a) vagy nyilvános ülés, ebben a közigazgatási per előadása megy végbe,

b) vagy pedig zárt ülés, mely utóbbiban a tanácskozás és határozathozatal történik.

Jegyzői teendőket a közigazgatási bíróság elnöke által kirendelt tanácsjegyző teljesíti.

A magyar királyi közigazgatási bíróság szervezetével ezekben foglalkozván, a következőkben a közigazgatási per tárgyalására térünk át.

A közigazgatási per fogalma, jogi természete, különös tekintettel a magyar közigazgatási perre.

Nézetünk szerint a közigazgatási per fogalmának fejtegetésénél magából a perből mint elvont alaki fogalomból kell kiindulni s vizsgálva e fogalomnak a polgári és büntető per alakjában való jelentkezéseit, törekednünk kell a közigazgatási pert mindkettőtől elhatárolni és ily módon magának e fogalomnak jellemző vonásait kidomborítani.

Főntebb már kifejtettük azt, hogy a birói módszernek mint tiszta alaki fogalomnak lényege:

1. kontradiktorius eljárás;
2. vitázó felek
3. és egy harmadik személy a bíró, ki a felek között lefolytatott vitában ítél.

Minden pernek alapfeltétele egy vitatott jog.

Ha egy konkrét esetben nem forog szóban valamely olyan jog, melyre nézve ellentétes igények állanak fenn, — melyeknek alapján jönnek létre jogi vonatkozások a felek és a bíróság között, — akkor nincsen per.

A per tehát jog vagy jogok feletti vita azaz röviden: jogvita, melyben azonban nem szabadtetszésük szerint érvényesíthetik a felek a maguk jogaikat, hanem csakis a jogrend által előírt szabatos formák között és ez által megszabott hatálylyal.

Az objektív jog által, a kontradiktorius eljárás alapján szabályozott ezen vita alkotja a pert.

A régebbi perjogi elméletek, per alatt, előre meghatározott szabályok végrehajtását és cselekvények foganatosítását értették oly czélból, hogy a bíróság valamely *vitás magánjog* felett a törvény által előírt módon döntsön.

E felfogások tehát a per fogalmát a magánjog fogalma alapján konstruálták és így e fogalom csakis a polgári perre

volt alkalmazható, miután a magánjogok felett rendszerint csak a polgári perben folyt vita.

Az újabb processzualisták azonban arra törekedtek, hogy a per fogalmát függetlenítsék a magánjogtól s általánosabb alapokra fektessék és úgy állapítsák meg, hogy az úgy a magánjogi, mint a közjogi perre alkalmazható legyen.

E törekvés eredményezte a pernek azon meghatározását, mely szerint a per birói uton érvényesíthető jogvédelmi eszköz, melylyel az élhet, a ki magát jogaiban sértve érzi.

Minden per tehát jogvédelmi eszköz és tulajdonképen egy eljárás, melynek rendén a felek vitás jogigényeiket előterjesztik, azok felett a jog által szabályozott és a bíró felügyelete alá helyezett formák keretében vitatkoznak, felhozzák mindazon ténybeli állításokat és adatokat melyekkel a maguk jogigényét indokolni és igazolni tudják, s az így összegyűjtött anyag felett a per harmadik személye a bíró dönt vagyis ítéletet mond.

Együttal azonban a per személyei közti jogi vonatkozások folytán a per egy jogviszony, melyben a per személyei vagyis az ügyfelek és a bíróság egy kontradiktórius eljárás keretében szerepelnek.

A per ezen általános fogalmának a jog különböző ágaira való alkalmazását s ennek következményeit illetőleg rendkívül szétágaznak a vélemények, melyek egységes kialakulása még csak a jövő kérdése.

A polgári pert illetőleg kialakult egyik jellegzetes felfogás szerint, a polgári per egy egységes jogviszony a peres felek és a bíróság között, magánjogok megvédelmezése czéljából.

Magát ezt a jogviszonyt azonban nem a magánfelek között, hanem a magánfelek és az államhatalom között fennállónak tekintették, s tehát közjoginak, miután ennek czélja az, hogy az állam az ő birói fenségjogában foglaltató közjogi kötelességénél fogva jogvédelmet nyújtson.

Ugyancsak e kérdésben kialakult egy második nézet szerint minden polgári per egy egységes, de háromoldalu jogviszony, egyfelől a felek között egymás irányában, másfelől pedig a felek és a bíróság között, tehát nem az állam között.¹

¹ Plósz: A keresetjogról 1876. (Magyar Igazságügy V. kötet); továbbá ugyanő „Adalékok a keresetjog elméletéhez“ 1879. Magy. Igazságügy XI. k.

Van olyan felfogás is,¹ mely a pert jogviszonynak tekinti ugyan, de csak tisztán a felek között fennálló jogviszonynak.

Más felfogás szerint a per nem egységes jogviszony, hanem két egymástól feltételezett közjogi viszonyból áll az állam és mindenik peres fél között, a melynek alapján az állam egyik fél kérelme folytán s a másik meghallgatása után, a felek cselekvését egy bizonyos magánjogi viszony tekintetében meghatározza.²

E felfogás főérve az, hogy a polgári per azért nem lehet egységes jogviszony, mert abban a két fél különböző tartalmu, habár egymásra vonatkozó teljesítésekre van kötelezve.

Ilyen kötelezések pedig csak különböző tényeken alapulhatnak és különböző jogviszonyokat teremthetnek.

Ezzel szemben azonban a pernek mint egységes jogviszonynak hívei azt hozzák fel, hogy több személynek egymáshoz való jogi vonatkozása azért, mert ugyanazonos tartalommal bíró kötelezettségeket vállalnak magukra, ez által még nem válik egységes jogviszonnyá, hanem igenis ilyenekké válnak rendszerint akkor, ha az egymáshoz való jogi vonatkozást egy és ugyanazon tény hozza létre.

De ugyanazon egy tény különböző tartalmu jogokat és viszonos kötelezettségeket is teremthet, a nélkül azonban, hogy ez a jogviszony egységességét érintené.

Ennélfogva a ma uralkodónak vehető nézet szerint a polgári per egységes jogviszony, mely a feleket és a bíróságot egymás között jogi vonatkozásba hozza és pedig oly módon, hogy e jogviszony a kereset indításával keletkezik és folyton fejlődve a felek és a bíróság újabb cselekményei következtében végre az ítélettel befejezést nyer.³

Valamint minden jogviszonynak, úgy a pernek mint jogviszonynak létrejöttéhez is jogi tényekre van szükség.

E jogi tények képezik a pernek előfeltételét.

A polgári perre nézve ezen előfeltételek főbbjei:

1. Valamely olyan magánjog létezése, mely az állam jogvédelmét igényelje.

¹ Kohler: Der Prozess als Rechtsverhältnis. 1888.

² Dr. Magyary Géza: A magyar polgári peres eljárás aaptanai.

³ Dr. Gaár Vilmosnak a perről, keresetváltoztatásról szóló cikkei.

2. Olyan bíróság létezése, mely e felett itélkezni jogosítva legyen.

3. Perképeséssel és perbeli cselekvési képességgel bíró felek, kik a per megalapításához szükséges egyéb törvényes előfeltételeknek eleget tettek. (Pl. perbiztosíték letétele, perköltségek kifizetése, stb.)

4. És hogy egyik ügyfél, az ő magánjogi igényeinek érdekében az állami jogvédelem felhívása céljából keresettel éljen.

A kereset a pert megindító jogi tény, de maga a keresetindítás nem különálló jog, hanem csak egy alakszerűség, mely által a fél az államnak jogvédelmét igénybe veszi.

Főntebb azt mondtuk, hogy minden pernek alapja egy vitatott jog.

Már most ahhoz képest, hogy ez a vitatott jog magán- vagy közérdekekre vonatkozik, tehát magán- avagy közjog, a per különböző célokat szolgál és egymástól elütő jellemző vonásokat vált ki.

Éppen ezért minden államnak nemcsak az egyéni és közérdekkel, de magának az egyéni akaratnak ezekre vonatkozó és a jogra nézve releváns megnyilatkozásával is számolni kell a perben.

Az egyéni akarat uralmának érvényesülési tere a magánviszony és ezeket szabályozó magánjog.

A közviszonyokat pedig az egyéneken túl fekvő és a közösség alapokát képező cél uralja s szabályozza a közjog.

Ennélfogva az egyéni akarat uralmának alávetett viszonyokban az egyéni cél, vagyis az egyeseknek az a követelése s illetve törekvése kell hogy érvényesüljön, hogy az egyes ember mint öncélú lény összes szellemi és fizikai tulajdonságait szabadon kifejthesse.

A magánjogi viszonyok vitatásánál, tehát a polgári perben is érvényesül ez az elv.

Az egyes ember azonban egyéniségének szabad kifejtése, érvényesítése és minél jobban való boldogulhatása céljából saját önző érdeke szerint cselekszik.

Ilyen cselekvése pedig nemcsak könnyen, de igen gyakran is összeütközésbe hozza őt mások jogkörével.

Ezen összeütközés folytán valamely jog tekintetében bizonytalanság áll elő, s ezt teszi szükségessé, hogy az állam

birói felségjoga működésbe jöjjön, a felismert valódi tényállásokra alkalmazza a jogigazságot és így megszüntesse a jogra nézve fennállott bizonytalanságot.

Az állam hatalmának e döntése ítélet, melynek hozatalára a per megindítása vagyis a kereset beadása adja meg az első lökést.

Amint már említettük tehát, a per ugy a magánjog, mint a közjog terén jogvédelmi eszköz.

Birói módszer alkalmazása valamely jogvita eldöntésére.

Ennélfogva természetesen, a per ahhoz képest a mint magán vagy közjogok felett foly a vita, bizonyos általános alapvonások megtartása mellett — egyébként a magán- és közjog különböző természetéhez képest, különbözőképen fog alakulni.

Mert hiszen maga az egész per és különösen a perbeli cselekvények, csak akkor nyújthatnak lehetőséget a jogvita objektív eldöntésére, ha az alapul szolgáló jogok természetét, jellemző vonásait hiven feltüntetik, beleviszik a perbe és a bírót a jogigazság objektív felismerésének lehetőségéhez eljuttatják.

A per fogalmi kellékei tehát feltalálhatók ugy a polgári, mint büntető és közigazgatási perben, de egyuttal ezek mindegyikénél egyénileg jellemző sajátosságokkal is találkozunk.

A magánjogi, vagyis a mint mondani szokás, *polgári perben* magánjogi vita felett ítél a bíró.

Itt tehát azért foly a per, hogy egy bizonyos magánjogi viszonyra vonatkozó cselekvése az érdekelt feleknek az állam birói felségjoga alapján birói tekintélyvel megállapíttassék.

Tehát magánfelek magánjogai, vagyis egyéni érdekei részesülnek itt jogi védelemben.

Egyéni érdekei felett pedig mindenki — a jogrend határain belül — szabadon és tetszése szerint rendelkezik, mert az állam az egyénnek a társadalomban való szabad érvényesülését csakis annyiban korlátozza, hogy minden egyes egyénnek az ő egyéniségének szabad kifejtetésére azonos viszonyok között, egyenlő lehetőség álljon fenn.

Az egyes egyén részére biztosított ilyen jogképesség teljesen az ő akaratalmának van alávetve.

Az állam nem kényszerít senkit arra, hogy magát egyéni érdekeiben, magánjogaiban megvédelmezze és teljesen az egyestől függ, hogy ha érdekeit, illetve magánjogait sértve látja, a bírósághoz forduljon jogvédelemért.

Ha azonban a vitás jog a bíróság elé vitetik, akkor az állam bírói felségjoga hivatik fel működésre és ebben a működésben tisztán államhatalom nyilatkozik meg.

Az a fél, a ki jogát keresi a bíróság előtt, (tehát a felperes) és az a fél, a kinek a jogvitát fel kell venni (alperes), mert különben joghátrányok érik, éppen azért a törvény által megállapított formák és a szabályok szerint kell hogy ezt tegye, mert hiszen csak így fogja megvalósítani mindazon előfeltételeket és csak így fogja megadni azt az alapot, melyen a bírói felségjog funkcionáriusai, a bírák, objektív ítéletet hozhatnak.

A polgári perben tehát a dominus litis maga a jogát kereső fél és a perbe vitt magánérdek az államra nézve teljesen idegen valami.

A magánfél uralkodik a per felett, a bíróság pedig csak vezeti azt.

Ennélfogva a polgári pert sajátlagosan jellemzi az, hogy az alapját képező jogigény teljesen a magánfélnek áll rendelkezésére.

Tisztán tőle függ, hogy egyáltalán vigye, avagy ne vigye ügyét a bíróság elé.

Tőle függ, hogy részben vagy egészben kérjen-e jogvédelmet.

Sőt szabadságában áll per közben is visszavonni a keresetet, letenni a pert.

Egyezséget köthet saját tetszése szerint a bíróság közbejöttével vagy a nélkül; egyezséget köthet a legfelsőbb foku bíróság ítélete előtt bármikor.

De még a jogerős ítéletet is peres felek közös akarattal a peres jogviszonyokra nézve hatálytalannak nyilváníthatják, akár új tárgyalást kérelmezhetnek, akár pedig a vitás jog felett szabadon kiegyezhetnek.

A polgári perben tehát jellemző az egyéni akaratnak, a per tárgya vitás jog feletti teljes uralma, melylyel szemben a bíró még akkor is tehetetlen, ha látja, hogy a fél igazságos perbeli igénye forog koczán.

Mert a mennyiben a fél valamely megszerezhető bizonyítékot produkálni nem akar, — pl. ha a fél úgy gondolja, hogy a kérdéses bizonyíték megszerzése neki több anyagi áldozatba kerülne, mint a mennyit a perbeli igény ér — úgy őt erre a bíró nem kényszerítheti.

Sok tekintetben másként vagyunk a *büntető perrel*.

A büntető per is egy jogviszony és pedig közjogi jogviszony a bíróság és a felek között, melynek célja az állam büntetési igényének érvényesítése vagyis a büntető igazság megvalósítása.¹

E pernek tárgya tehát nem az egyéni érdek, hanem az államnak a büntetésre vonatkozó igénye, vagyis egy közjogi igény.

Minden büntetendő cselekmény az állami jogrend épségét támadja meg.

Az államnak pedig ezt a jogrendet, annak sértetlenségét, szilárdságát állami hivatásából kifolyólag meg kell védelmeznie, mert különben megszűnik a jogbiztonság éppen azon emberi javak tekintetében, melyeknél a jogsértés nem csupán igen nagy, de esetleg helyrehozhatlan károkat és rombolást vonna maga után.

A jogrend oltalmazásának eszköze tehát a büntető per, melynek célja megvalósítani a büntető igazságot.

Ez a cél a közérdek célja, azon közérdeké, melynek az idők és a fejlődés folyamán kialakult mai fogalma megköveteli, hogy a büntetendő cselekmény felfedeztessék, a valódi tettes kideríttessék és a felismert valódi tényálladék alapján a bíró alkalmazza a tettesre azon büntetést, melyet az elkövetett büntetendő cselekvényre nézve az anyagi jog megállapít.

A ma már hazánkban is érvényes vegyes rendszerű bűnvádi pernek az a törekvése, hogy a büntető perben érvényesülést követelő állami érdekek a lehetőségig összhangba hozassanak a magánegyének alkotmányos jogaival, vagy legalább is az egyéni jogok a lehetőségig kimélve legyenek.

Ezért is érvényesül a büntető perben azon elv: in dubio pro reo.

A büntető igazság megvalósítása mint közjogi cél és az államnak a büntetésre vonatkozó közjogi igénye uralják és alakítják magát a büntető pert.

Természetesen a bűnvádi per tárgyát képező közjogi igény és e pernek közjogi célja folytán, büntető és polgári per között számos mélyreható különbség jön létre.

A legelső és kardinalis különbség a polgári és büntető per között az, hogy:

¹ Dr. Lukács Adolf: A bűnvádi per előkészítő része; továbbá Balog-Edvi-Illés-Vargha: A bűnvádi perrendtartás magyarázata.

1. valamely büntetendő cselekmény elkövetése folytán keletkezett büntetőjogi igényt az állam bizonyos közegeinek kötelessége a büntető bíróság elé vinni, tehát kötelessége az állam birói hatalmát működésre felhívni.

Itt tehát az egyéni érdek nem érvényesül, az egyéni akarat ugyancsak nem uralkodik, hiszen az érdekelt vádlott egyéni érdeke éppen abban állana, hogy büncselekménye megtorlás nélkül maradjon.

2. De nagy különbség a polgári és büntető per között az is, hogy a büncselekmény elkövetése folytán keletkezett büntetőjogi igényt csakis a bűnvádi per útján lehet érvényesíteni és csak birói határozattal lehet megállapítani.

Itt tehát az egyezkedés utja ki van zárva.

Lehet, hogy a vádlott adott esetben egy vagyont áldozna fel, csak hogy egyéni érdekeit kielégíthesse és a büntető igazságszolgáltatás kezét kikerülje.

De nincsen a kivel kiegyeznie, mert az államnak a büntetésre való közjogi igénye nem eladó, egyéni érdekből meg nem váltható, a bűnvádi per felett tehát egyezkedni nem lehet.

Ennélfogva ha oly cselekmény követtetett el, melynek folytán az államnak büntetőjogi igénye keletkezett, akkor a tettes megbüntetésre, ha pedig büntetésre való közjogi igény nem forog fenn, akkor a vádlott felmentendő.

3. Jellemző továbbá az, hogy a büntető perben nincsen a felek között az az éles ellentét mint megvan a polgári perben.

Pedig úgy néz ki, hogy a vádló, a kinek érdeke a vádlott megbüntetésére irányul, és a vádlott, a kinek érdeke a büntetés alól való menekülésre irányul, egymással erős ellentétben állanak.

Ez azonban csak látszat és csak formális ellentét, mert a büntető perben nem a magánérdek a döntő, hanem az anyagi igazság.

A meddig tehát a vádlott érdeke az anyagi igazság érdekével ellentétbe nem jön, vádló és vádlott között ellentét nincsen, mert az állam az anyagi igazságot nemcsak a vádlott ellen, de a vádlott javára is megvalósítja.

4. A büntető pernek az anyagi igazság kiderítésére irányuló célja vonja maga után azt, hogy az alaki igazság elvéből következtetés útján levont perjogi tételek nagyrésze, mint pl. *confessio pro veritate habetur*; *quod non est in actis non est*

in mundo; ne procedat iudex ex officio; volenti non fit injuria, a büntető perben rendszerint nem alkalmazható.

Igy pl. bárha a büntető per megindítása rendesen a vádhatóság indítványára történik, mégis a bíró hivatalból vagyis vád nélkül is eljárhat, ha azt a bünper sikere kívánja.

A vádlott beismerése daczára is meg kell szerezni az ő bünösségének egyéb bizonyítékait is.

Adatok gyűjtésére, a bizonyítékok megszerzésére, ugy a vádló, mint a vádlott a főtárgyalásig jogosítva vannak előterjesztést tenni.

Sőt magán a főtárgyaláson is kérhetik újabb bizonyítékok beszerzését.

És a bíróság az anyagi igazság érdekében nemcsak jogosított a bizonyítást illetőleg a felek indítványán túl menni, de erre kötelezve is van.

Ime a polgári és büntető per elhatárolása néhány jellegzetes különbség utján.

Hogyan állunk már most a *közigazgatási* perrel?

A közigazgatási per fogalma nemcsak új fogalom, de a közigazgatási jogtudománynak egyik igen vitatott kérdése, melyben sem általánosan elfogadott fogalom meghatározásra, sem egységes ismérvekre még eljutni s illetve ilyenekben megállapodni nem sikerült.

A mit *Gneist* annak idején a német jogászgyűlésen a közigazgatási biráskodásról mondott, hogy t. i. a hasonló kifejezések mögött az egymásnak ellentmondó eszmék világa áll, ugyanaz a közigazgatási per fogalmára is teljesen reá illik.

Annai azonban bizonyos, hogy a közigazgatási biráskodás ma már a legtöbb államban szervezve van és hogy a közigazgatási bíróságok előtt egy olyan eljárás szerint történik döntés a vita fölött, mely a per fogalmi kellékeivel bir.

I. Első sorban is szembetűnő, hogy a *közigazgatási per* is mint általában minden per, *egy jogvédelmi eszköz, melyet bírói uton lehet érvényesíteni.*

A bírói módszer közös tulajdonsága: kontradiktórius eljárás és 3 perbeli személy, a közigazgatási perben is épugy megvan, mint a polgári és büntető perben.

A mi tehát a pernek mint ilyennek fogalmi kelléke, az megvan itt is.

Megvan a kontradiktórius eljárás.

Megvannak az ügyfelek és megvan a bíró, a ki a vita felett ítéletet mond.

A mint tehát már említettük, éppen úgy mint a polgári és büntető perben a közigazgatási perben is három főszemély szerepel.

1. *Az a fél, ki a perbeli igénynyel fellép.*

Polgári perben a felperes, büntető perben a vádló, közigazgatási perben pedig a panaszló vagyis a közigazgatási kerezzel élő fél.

2. *A ki ez igénynek ellene mond s azt megtámadja és vitatja.*

Polgári perben az alperes; büntető perben a terhelt és közigazgatási perben azon közigazgatási hatóság, melynek határozata vagy intézkedése vita tárgyává tétetik.

3. *Végül a bíró, ki a perbe vitt igény fölött dönt.*

A polgári, büntető és közigazgatási perben a bíraskodást gyakorló bíró lehet egyes bíró vagy lehet bírói testület.

A mint az angol közigazgatási bíraskodás rendszerének ismertetésénél láttuk, a békebíró mint egyes bíró gyakorolja a közigazgatási bíraskodást.

De a legtöbb pozitív jog szerint, a közigazgatási perben ítélő bíró nem egyes bíró, hanem bírói testület.

II. *A közigazgatási perben is a per tárgyát maguk a felek jelölik meg.*

A mit tehát a peres felek per tárgyának meg nem jelölnek, a felett a bíróság nem ítélhet.

A „judex ne eat ultra petita“ elve tehát a közigazgatási perben is érvényesül.

III. *A közigazgatási per megindításának eszköze is egy a bírósághoz intézett kérelem, mely a perbe vonandó igény megjelölésével a per folyamatba tételét kéri.*

Polgári és közigazgatási perben ez a kereset, a büntető perben pedig a vád.

IV. *A közigazgatási perben is a tevékenységnek egy bizonyos sorozata viendő véghez a peranyag kiderítése végett.*

Igy nevezetesen: a közigazgatási per tárgyára vonatkozó és a bírói döntést befolyásolható adatok összegyűjtése, tények és körülmények kutatása, kiderítése, megállapítása, vagyis tehát a per anyagának kinyomozása (inkvizíció) mindhárom perben megvan.

Mint hogy azonban a polgári perben magánjogok felett foly a vita, melyekben egyéni érdekek forognak koczán, ez az elv csak odáig érvényesülhet, a meddig ez által az egyénnek az ő magánjogai feletti szabad uralma nem gátoltatik.

Ha az egyén azonban nem akarja a maga jogait kellően védelmezni, erre őt a polgári perben kényszeríteni nem lehet.

Általában azt mondhatni, hogy a nyomozás elve a polgári perben, a bíró széleskörű kérdezői joga nyomán érvényesül.

Másként van a büntető perben.

Ebben a bíró nincsen a felek akaratahoz kötve.

Ha szükségesnek látja, tul mehet a felek indítványán.

Nemcsak jogában, de kötelességében is áll az anyagi igazságot s illetve az arra vonatkozó perdöntő körülményeket minden rendelkezésre álló eszközzel keresni, kutatni.

A büntető bírónak ez a kötelessége a büntető per közjogi jellegéből és a per tárgyát képező közjogi igény ilyen voltából következik s az anyagi igazság megvalósulásának egyik erős garanciája.

A közigazgatási perbe vitt jogok közjogi természetének, az államnak a perhez füződő közérdekének és az egyeseknek a perhez füződő bár egyéni, de közjogainak érvényesülése vonja maga után azt, hogy a valódi tényállás kiderítésére és ez alapon az objektív birói döntés lehetővé tételére, a per anyagának összegyűjtésénél és földerítésénél, a közigazgatási per bírójára nézve, a büntető bíróéhoz hasonló s a polgári perben megengedettnél sokkal több jogot és szabadságot biztosító hatáskör áll rendelkezésre.

V. A közigazgatási perbe vitt igények felett a jog által szabályozott vita foly le (Debat), melynek rendén mindenik peres fél elő adja maga érveit és ellenérveit.

VI. A közigazgatási perben is érvényesül a kölcsönös meghallgatás elve (Audiatur et altera pars), a mi annyit jelent, hogy mindenik félnek a perbe vitt igénye a másik féllel közlendő és ezek vita tárgyává teendők.

VII. A közigazgatási perben is érvényesül a principium rei judicatae, vagyis mindenik peres félnek joga van követelni azt, hogy a perbeli jogvita véglegesen eldöntessék.

VIII. A közigazgatási perben is a perbeli cselekvésnek meghatározott szabályok szerint és ezek által megállapított időben, helyen és alakban kell végbe menni.

A perlényeges kritériumai tehát közigazgatási perben is megvannak, a mely közigazgatási per szintén egy egységes jogviszony.

Tárgya azonban mindig valamely közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése által okozott *jogsérelem* ott, a hol az objektív jog által oly szabatossággal van valamely viszony szabályozva, hogy ebből az egyesekre nézve alanyi köz- vagy közigazgatási jogok származnak; avagy *érdeksérelem* ott és akkor, a hol az állam a közigazgatásnak csupán általános direktívákat adott, de egyébként magára a közigazgatásra, az ő szabad mérlegelésére bízta azt, hogy az elébe kerülő konkrét esetben hogyan és miként határozzon vagy intézkedjék.

A közigazgatási pernek tárgya tehát mindig közjogi.

És a midőn az egyes egyén közigazgatási keresettel él, tehát arra törekszik, hogy a közigazgatási viszonyokban elismert joga érvényesüljön, vagy mindaz hatalmában álljon, a mit neki a jog megenged és hogy a jog szerint megállapítottnál többre ne köteleztessék, akkor tulajdonképpen egy közviszonyon alapuló közjogi vitát folytat az államnak a konkrét esetben határozni vagy intézkedni jogosított közigazgatási hatóságával.

E vita pedig a körül forog: hogy a közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése sérelmet okozott az egyesnek, mert vagy nem engedte részéről mindazt érvényesíteni, a mire neki joga volt, vagy pedig több szolgáltatásra kötelezte, mint a mennyire az érvényes jog szerint kötelezhető lett volna.

Minden ilyen közigazgatási jogvitának vagyis közigazgatási pernek célja tehát az, hogy valamely, az állam és az egyes közötti viszonyból kifolyólag egy közigazgatási hatóság és az egyes között felmerült összeütközésnél, a konkrét esetre vonatkozó jog és köteletség megállapíttassék.

Ez pedig egyenlő azzal, hogy a közigazgatás és az egyes állampolgárok közti viszonyokat rendező jogszabályok és az ezek alapján tett hatósági intézkedések vagy hozott határozatok között mutatkozó ellentét kiegyenlítettessék s a kettő közti összhang helyre állíttassék.

A közigazgatási perbeli feleknek közös és azonos érdeke és célja ez.

Mert az egyes egyén nem igényelhet többet, csak a jog által részére biztosított szabadságnak érvényesülését és tiszteletben tartását.

Ha többet követel ennél, ez részéről lesz jogtalan s a közigazgatás által helyesen vagyis törvényesen nyer visszautasítást.

Ha pedig a jogával való élést vagyis az abban foglaltató szabadság kifejtésében a közigazgatás meggátolja, akkor az egyes kevesebbet kap, mint a mire joga van, tehát jogában megrövidül, s jogcíme lesz elkobzott jogi szabadságának kikövetelésére.

Maga a közigazgatás pedig jog szerint nem akarhat többet annál, a mit neki a jogrend, a köznek javára és érdekében megenged.

Ha tehát közegei egy konkrét esetben ennél tovább mennek, akkor ez részükről jogtalan, a kérdésben érdekelt félre nézve pedig jogsérelemmel jár, a minek előidézése pedig az államnak soha sem célja, mert hiszen a jogállam színvonalára emelkedett államnak célja mindig az, hogy a közigazgatása a közcélakat csak a jog határai között valósítsa meg.

Az állam tehát csak jogszerű uralmat akar az egyesek felett, az egyes pedig magával szemben ezt a jogszerű uralmat kéri a közigazgatástól.

Midőn tehát az egyes egyén közigazgatási keresettel él azért, hogy az államnak ezen jogszerű uralmát magára nézve, a tévedő közigazgatási hatóság határozatának vagy intézkedésének megváltoztatásával s a törvénnyel összhangba hozatalával biztosítsa, akkor úgy a saját, mint az állam célját szolgálja.

Állam és a közigazgatási keresettel élő fél között tehát közös a cél és azonos ennek tartalma: t. i. a közigazgatás jogszerűségének biztosítása.

De nemcsak a cél közös, hanem maga a per is ugyanazon tényen alapul.

E tény a közigazgatás ténye, melyhez az államnak és egyesnek közös érdekei fűződnek.

A közviszonyban rejlő közös érdekei.

A közigazgatási perben tehát állam és a felek között nemcsak benső okok alapján, de külsőleg is egy egységes jogviszony jön létre, mert minden konkrét esetben a közöttük levő jogi vonatkozást egy és ugyanazon tény hozta létre.

E tény a közigazgatás ténye.

Valamely közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése sérelmes lesz az egyes egyén jogára nézve.

Ebből származik:

1. az egyénnek azon jogigénye, hogy a konkrét esetben sérelmes közigazgatási hatósági intézkedést, közigazgatási bírói uton megvitázhassa;

2. a közigazgatási hatóságnak azon kötelezettsége és joga, hogy e jogvitában perbe álljon s illetve az általa hozott határozatot vagy intézkedést védelmezhesse; és harmadszor

3. az államnak illetve az általa szervezett közigazgatási bíróságnak azon kötelezettsége, hogy a felmerült konkrét esetben ítélezzék s ezáltal a közigazgatási hatósági határozat vagy intézkedés és az érvényben álló jog között fennálló ellentétet megállapítsa, s azt kiegyenlítse.

E szerint tehát:

Miután a fél a közigazgatási kereset útján csak arra törekedhetik, hogy a közigazgatási viszonyokban elismert joga érvényesüljön, vagy hogy a jog szerint megállapítottnál többre ne köteleztessék;

a közigazgatási hatóság pedig csak a jog szerint vagyis a jogrend korlátain belül törekedhetik a közézők elérésére, a mi az egyeseknek biztosított alanyi jogok sértetlen fentartását jelenti; és végül

maga a közigazgatási bíróság pedig úgy az egyes által követelt, valamint a közigazgatási hatóság részére hivatásos köteleességképen előírt jogszerűség biztosítását kívánja lehetővé tenni:

Ennélfogva a közigazgatási perben álló összes felek között egy egységes jogviszony jön létre.

Ilyenformán aztán a közigazgatási perben szereplő összes felek ugyanazon célzt, az állam jogszerű uralmának biztosítását szolgálják.

I. A közigazgatási perben tehát, a pernek mint egységes közjogi jogviszonynak ilyen jellege világosabban kidomborodik, mint a polgári perben, melyben a peres felek egymással homlokegyenest ellenkező célzokat követnek.

De még a közjogi jellegű büntető per sem látszik annyira egységes jogviszonynak, mint a közigazgatási per, mert a vádló és vádlott között a formális ellentét mindig fenmarad.

II. A közigazgatási perbeli keresetnek mindenkor előfeltétele valamely közigazgatási hatóságtól jövő határozat vagy intézkedés által,

a közigazgatási bíráskodás tárgykörébe utalt ügyekre vonatkozólag okozott jog vagy érdeksérelem.

Tehát a közigazgatási keresetnek alapfeltétele, valamely a közigazgatási hatóság által okozott sérelem.

Ha a közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése nem olyan ügyben okoz sérelmet, melyre a közigazgatási bíráskodás hatásköre ki van terjesztve, úgy nincsen jogalap a közigazgatási keresetre.

Ilyenkor csak a rendes közigazgatási eljárás, a mint a francia közigazgatási jog kifejezi „voie gracieuse“ utja marad fenn az orvoslásra.

A büntető perben is megkivántatik a jogsértés és ez, a büntető jog közjogi jellegénél fogva, habár csak az egyesek egyéni joga ellen irányul is, mégis az állami jogrend elleni támadásnak tekintetik.

E sérelem adja meg a jogalapot a büntető perben, a kereset beadására vagyis a vád benyújtására.

Ellenben a polgári perben jogsértés nélkül is van keresetjog.

III. A közigazgatási per személyei épen ezen per közjogi jellegénél fogva, úgy a polgári, mint a büntető perben szereplő személyekétől bizonyos tekintetekben különböző jogállással bírnak.

Igy nevezetesen: a felek szabad rendelkezési joga úgy, a mint a polgári perben, — nem érvényesülhet.

Részben kisebb itt a rendelkezési jog, részben pedig több mint amazoké.

Feleknek a közigazgatási perben elfoglalt jogállásából foly, hogy

1. *a közigazgatási kereset visszavonása rendszerint a közigazgatási bíróság hozzájárulásától tétetik függővé.* A közigazgatási per közjogi mivoltának s az államnak e perhez fűződő közérdekének természetéből következik e korlátozás.

2. *Az ügyfelek egyezsége a közigazgatási perben rendszerint csak a közigazgatási bíróság beleegyezésével köthetnek.*

Ugyanazon indok mint az előbbinél.

3. *A per anyagának előkészítése s a döntéshez szükséges tényálladéknak s egyáltalában a vele kapcsolatos összes körülményeknek felderítése sem függ a felek tetszésétől.*

E néhány példa a közigazgatási perbeli ügyfelek jogainak a per közjogi jellegéből folyó korlátozását mutatja.

Ellenben úgy a polgári, mint a büntető perbelinél sokkal szélesebb a felek keresetjoga, mert nem csupán saját alanyi közjogaikat vagy közigazgatási jogaikat ért sérelmek miatt, de a közérdek védelmére is élhetnek közigazgatási keresettel.

A polgári perben bármely magánfél, csak a saját magánjogai érvényesítésére léphet fel keresettel.

A büntető perben a bűncselekmény megtorlása végett emelt vád sohasem különvált, elszigetelt egyéni érdeket, hanem mindig közérdeket szolgál: a jogrend védelmét.

Itt tehát a bűnvádi kereset az állam és az összesség érdekében emeltetik.

De az egyesnek érdeke itt az állami közérdekkel találkozik, abban benne foglaltatik, épp úgy, miként a közigazgatási perben is az egyénnek és az államnak érdeke közös, mert a közöttük fennálló közviszonyra támaszkodik.

A közigazgatási perről általában tett ezen észrevételek után lássuk általánosságban a magyar közigazgatási pert.

A magyar közigazgatási per megalapításához, lefolytatásához és eldöntéséhez szükséges jogcselekményeket az 1896. évi XXVI. törvénycikknek 64—151. szakaszáig terjedő része, valamint a jogforrásokról szóló fejezetben felsorolt rendeletek szabályozzák.

Hivatkozott törvényünk szerint, a magyar királyi közigazgatási bíróság a törvényben meghatározott kontradiktórius eljárás keretében és illetve alapján dönt a taxative felsorolt közigazgatási jogviták felett.

Megvan tehát magyar közigazgatási perünkben is a pernek alapfeltétele, egy jog, a mely vitás és pedig olyan jog, mely felett a közigazgatási hatóságok kötelesek határozni vagy intézkedni.

I. E közigazgatási jogvita vagyis maga a közigazgatási per valamely ügyfél fellépése folytán indul meg.

Ugyanis azon fél, a ki a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben tett hatósági intézkedés vagy hozott határozat által okozott bármely sérelem miatt orvoslást akar kapni, a közigazgatási bírósághoz a törvényben előirt kellékekkel bíró közigazgatási keresetet — törvényünk kifejezése szerint — „panaszt“ nyújt be (84).

II. Ennélfogva a közigazgatási perünk alapját képező jog

nem csupán vitás, de egyuttal valamely *közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése által sérelemmel terhelt jog.*

És a jogvita éppen ezen sérelem miatt foly s ennek megszüntetését kéri a panaszló fél.

III. Ilyen panaszszal, vagyis közigazgatási keresettel az összes érdekelt felek élhetnek.

Tehát a közigazgatási perben — egyéb feltételek fenforgása esetén — a jogszerzés összes alanyai felek lehetnek.

Vagyis a jogszerzés összes alanyai jogositva vannak arra, hogy a közigazgatási hatóság határozata vagy intézkedése által okozott sérelem miatt a közigazgatási bíróság előtt pereljenek.

Törvényes előfeltétele ennek azonban az, hogy az illetők a közigazgatási határozat vagy intézkedés folytán keletkezett sérelemben érdekeltnek legyenek.

IV. *Pozitív jogunk szerint azonban közigazgatási keresettel nemcsak alanyi jogsérelem miatt, de a közérdeket ért sérelem miatt is lehet élni.*

És pedig nemcsak a jog, de érdeksérelem miatt is.

V. A közigazgatási perbeli ügyfelek egyik csoportjának a „hatósági feleknek“, az illetékesség megóvása és az állami (kincstári) közérdek megvédése céljából adott közigazgatási keresetet törvényünk „hatósági panasznak“ nevezi s az ezek tárgyát képezhető illetékesség megóvása, valamint az állami közérdek fokozottabb védelme céljából külön megbízott küldését engedi.

A közigazgatási perben tehát a közérdek fokozottabb védelemben részesül.

VI. A közigazgatási per közjogi jellegéből és a perhez fűződő közérdekből kifolyólag, *a közigazgatási per főszemélye, a közigazgatási bíróság részére megadatott azon jog, hogy az általa érdekeltnek tekintett harmadik személyeket (tehát olyanokat is, kik a közigazgatási pert megelőző rendes közigazgatási eljárásban nem vettek részt), a közigazgatási perbe bevonhasson.*

VII. *Ugyancsak a közigazgatási per közjogi jellegéből kifolyólag, a bíróság hivatalból nyomozza a per anyagát.*

Ezen célból az érdemleges határozat meghozataláig bármikor újabb bizonyítékok beszerzését, vagy a már végrehajtott bizonyítási eljárás kiegészítését rendelheti el.

VIII. Ha az ügy tisztázása érdekében szükségesnek látja,

nemcsak a tanukat, de a feleket s szakértőt is rendbírság terhe alatt személyes megjelenésre kötelezheti.

IX. Közigazgatási perünkben — éppen közjogi jellegéből kifolyólag — az eskü általi bizonyítás nincs megengedve.

X. A közigazgatási perhez füződő állami közérdekek következtében a tárgyalás megkezdése után, a panasz visszavonásának vagy egyezség kötésének csak a bíróság beleegyezésével van helye.

XI. Ha az ügy érdekében szükségesnek látja a közigazgatási bíróság hivatalból szóbeli tárgyalást rendelhet el.

XII. Egyénileg jellemző sajátsága magyar közigazgatási perünknek az, hogy a közigazgatási bíróság illetékessége ellen a középfolu közigazgatási hatóság, illetőleg a miniszter hatásköri kifogást tehet.

Közigazgatási perünkkel a továbbiak folyamán részletesen foglalkozván, e helyen csak a most legutóbb említett sajátságát vesszük tárgyalás alá.

E hatásköri kifogás kérdését illetőleg az 1896. évi XXVI. t.-cz. 101. §-a a következőleg intézkedik:

Magánpanasz esetében az eljáró közigazgatási hatóság, ha a panaszt a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozónak véli, vagy az állami (kinestári) közérdekbe ütközőnek találja: köteles a felterjesztésben vagy átiratban (100. §) a bírósági hatáskör ellen kifogást emelni, illetőleg a fenforgó állami (kinestári) közérdeket megjelölni s erről a középfolu közigazgatási hatóság az illető miniszterhez egyidejűleg jelentést tenni.

A miniszter a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kinestári) közérdeknek védelmére, tárgyalás előtt, a bírósághoz írásbeli nyilatkozatot intézhet, illetőleg a szóbeli tárgyalásra megbizottat küldhet.

E hatásköri kifogással közigazgatási bíróságunk akkor foglalkozik, mikor már a közigazgatási pernek tárgyalási és bizonyítási szakát befejezte, s kezdetét veszi az ítélethozatali szak.

Ekkor és pedig mindjárt a tanácskozás elején, még mielőtt az ügy érdemébe bocsátkoznék, legelső sorban köteles a bíróság az illetékesség kérdését vizsgálat tárgyává tenni s e fölött határozni.

A hatáskör kérdése tehát közigazgatási bíróságunk által mindig hivatalból vizsgálandó.

E kérdés vizsgálatánál egyszerűen és könnyen alakul a helyzet akkor, ha a közigazgatási bíróság akár saját inicziatívájából, akár a hatásköri kifogás következtében, véghatározat útján magát illetéktelennek nyilvánítja, vagyis hatáskör hiányából az ügy feletti döntést magától elutasítja.

Nehezebbé és következményeiben súlyosabbá válik a helyzet akkor, midőn a közigazgatási bíróság a középfoku közigazgatási hatóság vagy a miniszter hatásköri kifogása daczára megállapítja a maga illetékességét.

Ilyenkor erről az illető minisztert az ügyiratok beküldése mellett értesíteni tartozik, s a fenforgó ügybeni további eljárást felfüggeszti.

Ha a miniszter ekkor is fentartja a hatásköri kifogást, ugy ezt a határozat közlésétől számított 8 nap alatt közli a közigazgatási bírósággal és egyuttal a felmerült esetet a hatásköri összeütközések felett dönteni hivatott bíróság elé terjeszti.

Természetesen addig, mig ezen hatásköri összeütközések felett dönteni hivatott bíróság a felmerült ügyben nem határoz, addig a közigazgatási bíróság sem ezen, sem az ehhez hasonló ügynek érdemébe nem avatkozhatik, tehát a közigazgatási per szünetel.

Sajnos hazánkban ez idő szerint a hatásköri összeütközések feletti bíráskodás czéljának megfelelő külön intézmény, független bírói testület még nincsen szervezve.¹

Ennek következtében ugy a rendes és közigazgatási bíróságok, mint ezen bíróságok és a különböző hatóságok között előfordulható hatásköri összeütközések felett a minisztertanács dönt.

Hogy e helyzet a közigazgatási bírói oltalmat prekáriussá teszi, az el nem vitázható és pozitív jogunknak ilyen rendelkezése egyáltalán nem helyeselhető.

Első sorban kifogás alá esik azért, mert hiszen ilyenformán a bírói és kormányhatalom közötti összeütközés, tehát *anyagi* hatásköri összeütközések felett, e két hatalom közül az egyik, t. i. a kormányhatalomnak legmagasabb képviselője, tehát egyik érdekelt fél dönt.

Ennélfogva a hatalmi ágak egyensulya lesz itt megzavarva.

¹ Az 1906. év tavaszán alakult Wekerle-kormány programjába ezen bíróság létesítését is felvette!

De másfelől még *alaki* összeütközéseknél, vagyis akkor, midőn a közigazgatási hatóságok és a közigazgatási bíróságok hatáskörei között merül fel összeütközés, akkor is erős kifogás alá esik, mert hiszen maga a minisztertanács a pártminiszterek összességéből állván, minden olyan esetben, a mikor pártpolitikai czélok miatt szükségesnek és czélszerűnek látszik egy konkrét esetben a végső foku intézkedési jogot a közigazgatási bíróságtól elvonni és a pártminiszter kezébe tenni, ezen hatásköri kifogás útján, a felmerült ügy könnyen kivonható lesz a közigazgatási bíróság ingerenciája alól.

Az pedig bizonyos, hogy ezen az uton az egyesek alanyi köz- és közigazgatási jogainak, valamint érdekeinek védelme a legtöbb esetben kijátszhatóvá válik.

A minisztertanácsnak hatásköri összeütközésekben való döntése elítélendő még azért is, mert ezen testület nemcsak, hogy a birói tárgyilagosság és pártatlanság, de a birói függetlenség jellemvonásával sem bír és mert előtte a hatásköri összeütközések feletti döntés nem perrendszerű eljárás mellett történik, ennél fogva döntése teljesen egyoldalú.

Éppen ezért a minisztertanácsnak ilyen joghatósággal való felruházása, a közigazgatási biráskodás szervezése által a közszabadság biztosítására létesített ezen intézmény erejét gyengíti.

A hatásköri összeütközések felett dönteni hivatott független birói testület, az egyéni és közszabadság biztosítására mulhatlanul szervezendő és pedig hazánkban annál is inkább, mert közigazgatási jogrendünk fejletlensége és forumrendszerünk bonyolultsága mellett, nálunk még sokkal több lehetőség nyújtatik a hatásköri összeütközésekre, mint azon államokban, melyeknél a közigazgatási viszonyok már szabatos jogi rendezést nyertek.

Egy független hatásköri összeütközési bíróság szervezésének szükségességét elismerte magának a törvényjavaslatnak indokolása is, midőn kijelentette, hogy a hatásköri összeütközéseknek a hatalmi körök egyensúlyát sértő mai elintézési módja továbbra már fenn nem tartható (ez volt 1893. évben) és a megfelelő bíróság a közigazgatási biráskodásról szóló törvénynyel együtt megalakítandó.

Persze, ennek daczára egy ilyen bíróság alakítása nálunk még mindig csak a jövő kérdése, de talán — végre — már csak a legközelebbi jövőé!

A magyar közigazgatási per személyei.

A birói módszer mint tiszta alaki elv és az ebből konstruált per fogalmához tartozik a perben három személy szereplése.

Ezeket úgy a polgári és büntető, valamint a közigazgatási perben is a „per személyei“ kifejezéssel szokás megjelölni.

Közigazgatási perünkben is három személy van.

I. Egyik az a személy, a ki a közigazgatási perjogunk szabályainak megfelelő keresetet (a panaszt) a közigazgatási bírósághoz benyújtja s kéri, hogy a közigazgatási bíróság őt s illetve perbeli igényét a jogvédelemben részesítse, a pert folyamatba tegye, annak lebonyolítását vezesse és javára ítéljen.

II. Második személye a pernek az, akitől származik a sérelem, mely miatt az első helyen említett személynek pert kellett indítani, hogy igényét megvédelmezhesse.

III. Harmadik személye a pernek pedig a bíróság, tehát az állam funkcionáriusa, a ki vezeti magát az egész pert és dönt a vita felett.

Az újabb perjogi felfogások szerint, nemcsak a bűnvádi pernek, — melynek célja, tárgya közjogi, de bárha a jogviták, melyek felett a polgári peres eljárás útján döntés történik, magánfelek között folynak, magánjogi jogviszonyokra vonatkoznak és a legtöbbször vagyoni jogi jeleggel bírnak, mégis — magának a polgári pernek és illetve e perbeli cselekvésnek is — közjogi jellege van

E cselekvés kétféle:

1. a bíróságnak;
2. az ügyfeleknek cselekvénye.

Jog és kötelezettség van mindkét oldalon.

Ha felperes a polgári perjog szabályainak megfelelő kere-

setet benyújtja, a bíróság köteles őt jogvédelemben részesíteni, azaz köteles a pert folyamatba tenni és annak lebonyolítását vezetni.

Azonban a mint fennebb már előadatott, a polgári per bírāja kötve van a felek perbeli kérelmeihez, nyilatkozataihoz és magatartásához.

Alperest nem marasztalhatja többre avagy másra, csupán arra, a mit felperes kereseti zárkérélmé tartalmaz.

A tárgyalási elvet régebbi polgári perjogunk¹ annyira érvényesítette, hogy ennek következtében a polgári perben a tényállás kiderítésére nem volt joga a bíróságnak külön intézkedéssel beleavatkozni. Elvül tekintetett, hogy miután a magánjogi vita tisztán a peres felek ügye, ennél fogva ők uralkodnak a per felett és tisztán az ők tetszésére kell bízni, hogy többet vagy kevesebbet akarnak bizonyos tényálladékból a bíróság elébe vinni.

Az új sommás eljárás azonban ezt az elvet áttörte akkor, midőn a bírónak oly széleskörű kérdezői jogot biztosított, mely által a kutatási elv igen nagy mértékben érvényesülhet úgy, hogy ilyen módon a bíróságoknak inkább alkalma van a valódi tényállást felderíteni s ezáltal az anyagi igazságot érvényre juttatni.

Ámde a bíróságnak még ez a joga sem tud segíteni alperes élehetlenségén, mert hiába látja a polgári bíró az anyagi igazságot, ha felperes ügyesen csoportosított állításaival és bizonyítékaival szemben alperes nem tud kellően védekezni, vagyis a jogi formákat nem tudja maga részére kellően kihasználni, ekkor a bíró sem gátolhatja meg a per elvesztését és alperes elmarasztaltatását.

Ime egy jellemző vonás, melyben kiválóan kidomborodik a polgári pernek magánjogi természete.

Más a helyzet a közigazgatási perben.

Itt a per nemcsak a feleknek ügye, de a közigazgatás egyetemességénél fogva magának az egész közigazgatásnak és annak működéséhez fűződő közérdeknek.

Mikor az állam a maga közigazgatási cselekvését az állampolgárok közreműködése útján kontrollnak veti alá, ezt közjogi

¹ Lásd 1868. évi LIV. törvényezikket.

szempontból teszi és főleg azért, hogy a közérdeket s az állam egész érdekét, valamint saját polgárainak szabadságát megóvja.

Világos tehát, hogy ezt a pert nem lehet egészen a felek tetszésére bízni.

Nem lehet pedig annyival is inkább, mivel a közigazgatási kereset mindenkor közjogi célra irányul. közjog vagy közigazgatási jog által rendezett viszonyokra vonatkozik, melyekre vonatkozó per kimeneteléhez nemcsak az egyesnek, de magának az államnak vagy társadalmi egésznek is közérdeke fűződik.

Éppen ezért van az, hogy a közigazgatási perben szereplő ügyfelek egyéni akarata, csak a pert uraló közjogi céllal összhangzásban érvényesülhet.

Ennélfogva a közigazgatási perben szereplő ügyfelek nem uralják a közigazgatási pert úgy és oly formában, mint a polgári per fel- és alperese, hanem itt a közigazgatási perben kénytelenek a kereset által közérdeket is szolgálni.

Mindezeknél fogva más a bíróság és felek viszonya, mint a polgári perben.

Ismételten is hangsúlyozni kívánjuk, hogy az általános részben kifejtett nézet szerint, a közigazgatási perben az állam minden, a ki midőn saját cselekvésének igazságosságát és célszerűségét ellenőrzésnek veti alá, célszerűségi szempontból formailag különböző szerepeket állapít meg azon célból, hogy a kontradiktórius eljárás keresztülvihető legyen.

Az állam mint szuverén, bírói formák között ellenőrzi önmagát.

A közigazgatási bírónak és a feleknek cselekvése csak formai, mert tulajdonképen a közigazgatási perben az állam maga a felperes, alperes és bíró egy személyben s a kik e szerepeket betöltik, „ugyanazon állam-személynek organumai és ugyanazon állami megfontolást csak különböző oldalról közvetítik”.¹ A felek tehát csak formai felek, s a közigazgatási per csak eszköz az állam kezében, mely által igazságos és célszerű uralmát biztosítani kívánja.

Ámde magyar közigazgatási jogunk nem ezt az elvet valószínűsíti meg.

¹ Kuncz : A nemzetállam. 322. l.

Azonban közigazgatási bíróságunk szerepe mégis különbözik a polgári per bíróságáétól.

Közigazgatási perünkben is a bíróságé a vezető szerep. Itt is tehát a bíróság a pernek főszemélye. Innen van hogy az 1896. évi XXVI. törvényezikk értelmében a közigazgatási bíróság több befolyással bír a perre, mint a polgári per bírósága.

Igy például a hivatkozott törvény 111. §-a alapján a közigazgatási bíróság, illetve ennek nevében az előadó az elnökkel egyetértőleg az ügy állásának tisztázása céljából, felek ajánlása nélkül is bizonyítási eljárást rendelhet el.

A közigazgatási bírósági eljárásban elfogadott tárgyalási elv mellett ez a kutatási elvnek érvényesülését jelenti. Indoka a perben domináló közérdek, melynek kellő érvényrejuttatását nem lehet az állampolgárok szabad akaratára (esetleg tudatlanságára) bízni, hanem magának a bíróságnak beavatkozásával is elő kell azt segíteni.

Erre mutat továbbá a törvény 124. §-ának azon intézkedése, melynél fogva a tárgyalás megkezdése után a panasz visszavonásának vagy egyezségkötésnek csak a bíróság beleegyezésével van helye. Ugyancsak a közigazgatási bíróság általa a közigazgatási perre gyakorolható nagyobb befolyásra mutat a *per kiterjesztése* s illetve a *perbevonás iránti jog*. A törvény 107. §-a alapján a közigazgatási bíróság, *saját belátása szerint* az általa érdekeltnek talált harmadik személyeket is bevonhatja a közigazgatási perbe.

Minő lényeges különbség ez a polgári és a közigazgatási per között!

Ott a magánfélnek (harmadik személynek), ha valamely kereset által jogközösségnél vagy törvénytől fogva magát felperesi minőségben érdekeltnek véli, joga van a felperes ellen intézendő alkeresettel a perbe avatkozni (sommás eljárásban ugyanezen jog mindkét fél ellen intézett keresettel érvényesíttetik).

Itt pedig a közigazgatási perben, magának a közigazgatási bíróságnak szabad mérlegelés mellett adatik meg azon jog, hogy a pert kiterjeszthesse és abba harmadik személyeket is bevonhasson.

Tételes jogunk szerint tehát bíróságunk a közigazgatási pernek főszemélye.

Ezen minőségéből kifolyólag következő jogokkal bir :

1. a panaszt végleg visszautasíthatja (ha elkésve adatott be), vagy kiegészítés végett visszaadhatja ;

2. az elfogadott panasz alapján joga és kötelessége a közigazgatási pert előkészítő intézkedéseket megtenni (bepanaszolt felet vagy feleket értesíti és védírat benyújtására felhívja ; az esetleg érdekelt harmadik személyeket a panaszírat betekintésére figyelmezteti) ;

3. a bizonyítást joga van saját akaratából vagy a felek kérelmére elrendelni keresztül vitetni s általában mindazon intézkedéseket megtenni, melyek a közigazgatási jogvitát tárgyalásra és határozathozatalra előkészítik ;

4. az elrendelt bizonyítás befejezése után joga és kötelessége az ügyet írásbeli vagy szóbeli tárgyalásra kitűzni s arra belátásához képest a feleket, tanukat, szakértőket megidézni ;

5. joga van a személyesen eljáró, de magát érthetően kifejezni nem tudó vagy arra képtelen felett ügyvéd állítására kötelezni ;

6. nyilvános szóbeli tárgyalás megtartása után a tanácskozás és szavazás megejtése végett zárt ülés tart ;

7. a szavazás eredményéhez képest létrejött határozatot joga és kötelessége azonnal vagy legkésőbb 48 óra alatt indokolás kíséretében kihirdetni.

A bíróság, mint főszemély mellett a közigazgatási perben szereplő feleket két osztályba sorozhatjuk :

I. *Magánfelek.*

II. *Hatósági felek.*

A közigazgatási bíróságról szóló törvény 84. §-a értelmében magánfelek lehetnek :

1. egyesek ;

2. jogi személyek ;

3. hatóságok, vagyis a jogszerzés összes alanyai.

Hogy a felsoroltak a közigazgatási perben mint ügyfelek szerepelhessenek, annak előfeltételét képezi az érdekeltekkel szemben a közigazgatási bírósági hatáskörbe utalt ügyekben keletkezett hatósági intézkedés vagy határozat által okozott valamelyes *sérelem*.

Ez a sérelem és az abban való érdekelttség adja meg a köz-

igazgatási per megindításának és az ügyfél minőségében való szereplésnek jogalapját.

A törvény fenti meghatározásából, valamint a végrehajtási utasítás 7. §-ából világosan az tűnik ki, hogy a *közigazgatási hatóságok és közegek* is, mint valamely közigazgatási határozat vagy intézkedés folytán érdekelt felek vagyis mint a hatósági vagy magánpanasz által fenyegetett köz- és vagyoni ügyek alanyai, ezen minőségben a magánfél fogalma alá esnek és a magánfelekre nézve fennálló törvényes rendelkezések hatálya alatt állanak.

A magánféli minőség tehát összeesik az általános jogképességgel, mert minden jogképes alany élhet a közigazgatási bírósági eljárás megindítására szolgáló magánpanaszszal.

E szerint a közigazgatási perben minden jogképes alany bír perképeséssel.

Szükséges azonban, hogy a közigazgatási jogvitában „érdekelve legyen”. A 107. §. kimondja, hogy nem csupán azok tekinthetők érdekeltnek, a kik a közigazgatási bírósági eljárást megelőző közigazgatási eljárásban mint felek szerepeltek, hanem minden más harmadik személyek is, ha érdekelve vannak.

A közérdek és az állampolgári szabadság hatályosabb védelme szempontjából, valamint a közigazgatási cselekvés törvényességének sikeresebb ellenőrizhetése céljából kétségkívül nagy horderejű elv ez.

A polgári perben a beavatkozó vagy saját jogának érvényesítése végett vagy pedig felperes érdekeinek szolgálatára lép be a perbe, mely utóbbi esetben reá nézve a per megnyeréséből vagy vagyoni előny származik, vagy pedig azon vagyoni veszteséget kerüli el, mely beavatkozót a pernek felperes által történő elvesztése folytán érte volna.

Tehát a polgári perbeli beavatkozónál vagy jog vagy érdekazonosság forog fenn.

Közigazgatási perünkre nézve a törvény 107. §-a szintén a jog- és érdekazonosság kifejezést használja.

Nézetünk szerint a jogazonosság a jogczim, vagyis jogalap azonosságán alapszik.

A mi az érdekeltséget illeti, harmadik személyek szóban forgó érdekének legalább is olyannak kell lennie, melyet a közigazgatási per kimenetele valamelyes jogi vonatkozásban érint.

A római jog „ejus interest, in cuius praejudicium vel necem res iudicatur“ féle elv minden esetre itt is alkalmazást nyer.

Mihelyt pedig a jogi érdekeltséget abban találjuk, hogy a per kimenetele a harmadik személyeket jogilag érinti, akkor ez perjogilag annyit tesz, hogy a kérdéses közigazgatási perben hozandó döntés a harmadik személynek panaszló vagy bepanaszoltthoz való jogviszonyát megváltoztatja, módosítja, szóval befolyásolja.

A közigazgatási per közjogi természetéből következik, hogy a harmadik személyeknek ezen jogi érdekeltsége közviszonyra vonatkozó, tehát közjogi jellegű.

Közigazgatási perjogunk a perbelépett vagy perbehívott érdekelt harmadik személyeket ugyanazon jogokkal és köteleiségekkel ruházza fel, mint a panaszlót és bepanaszolt felet.

A perbehívásnak harmadik személyekre nézve az a következménye van (ép úgy mint a polgári perben a főbeavatkozó-nál), hogy a perben elbírált jogviszony reá nézve is eldöntést nyer s perbehívott, továbbá a közigazgatási perben szereplő felek között res iudicatum teremt.

Polgári perjogunk szerint a perbehívott vagy perbeálló csak mellékfél.

A közigazgatási perben azonban teljesen azonos jogállással bír a többi felekkel.

Ezt bizonyítja pozitív jogunknak azon rendelkezése, mely szerint a perben érdekelt harmadik személyek a panaszló és bepanaszolt féllel egyenlő jogokkal rendelkeznek.

Ezek után reátérünk a magánfelek külön-külön kategóriáira.

Egyesek alatt nézetünk szerint a magyar állampolgárokat kell érteni.

Azon kérdésre nézve, hogy külföldiek vehetik-e igénybe a közigazgatási bírói védelmet, törvényünk külön intézkedést nem tartalmaz.

Mihelyt azonban a közigazgatási bírászkodás céljául az egyéni szabadság biztosítását is tekintjük, akkor természetesen külföldiek részére is meg kell adni a közigazgatási keresetjogot mindazon esetekben, melyekben az ő egyéni szabadságuknak a közigazgatás részéről való törvénytelen korlátozása s tehát megsértése fenforog.

Éppen az egyéni szabadság védelme szempontjából, különösen ott indokolt a közigazgatási birói utnak külföldiek részére való megnyitása, a hol a közigazgatási biráskodás a rendőri intézkedésekre is kiterjed.

Ezen a téren lehetnek ugyanis a külföldiek a közigazgatási hatóságok részéről a legtöbb zaklatásnak és sérelemnek kitéve.

Jogi személyek alatt a jogszerzés összes alanyait kell érteni vagyis azokat, kik a természeti személyeken kívül a jogszerzés képességével bírnak.

Az általános jogképesség tehát itt összeesik a közigazgatási perbeli képességgel.

Testületek, hatóságok, czégek mindannyian élhetnek a közigazgatási perrel; minthogy azonban létrejöttük a legtöbb esetben törvényes feltételekhez van kötve, csak akkor élhetnek az actoratus jogával, ha az érvényes jogszabályok szerint jöttek létre.

Igy például, hogy egy czég mint ilyen, a közigazgatási birósági perben magánpanasz jogával élhessen, szükséges, hogy a kereskedelmi törvény III-ik czimében foglalt rendelkezéseknek eleget tegyen.

Vagy, hogy egy egylet mint ilyen, közigazgatási perrel léphessen fel, ennek előfeltétele, hogy az 1875. évi 388. számú B. M. rendelet értelmében alapszabálytervezetét a magy. kir. kormánylyal láttamoztassa. Ha ugyanis azok az egyletek, melyek e feltételnek eleget nem tesznek a közhatóságok részéről, működésük és érdekeikre nézve támogatásra nem számíthatnak, akkor teljesen jogosult a közigazgatási birói ut igénybeviteléből való kizárásuk és pedig annyival is inkább, mert jogi személyiséggé csak a kormányhatósági jóváhagyás által válhatnak.¹

¹ Hogy a jogi személyiség megalakulásának nemcsak a közigazgatási perben, de a polgári perben is előfeltétele az alapszabályok kormányhatósági láttamozása, annak bizonyítékául szolgál a következő eset: a b—i százszomszédság immár 18 év óta folytatta működését a nélkül, hogy alapszabályát láttamoztatta volna. A 18-ik évben néhány tag megtagadta az alapszabálytervezetben kötelezővé tett szolgáltatásokat. A szomszédság elnöksége királyi járásbirósághoz fordulván e szolgálmányok ellenértékének érvényesítéséért, első sorban is az alapszabályok láttamozása tétetett kérdés tárgyává s miután ez nem történt volt meg, a kereset el lett utasítva.

A magyar közigazgatási bírósági törvény szerint *érdekelt magánfelek* nemcsak a saját alanyi közjogaik, vagy érdeksérelemeik, de általában *minden magánsérelem, sőt a közérdek védelmére is indíthatnak közigazgatási pert.*

A közérdek védelmének ily széleskörű kiterjesztése, mely a római populáris actióra emlékeztet, mutatja egyfelől azt, hogy törvényhozásunk mennyire szabadelvűen fogta fel a közigazgatás birói ellenőrzésének kérdését, másfelől pedig bizonyítéka annak, hogy a közigazgatási panaszt az állampolgárok közjogi jogosultságának tekintette.

A felek második csoportját a *hatósági felek* képezik, vagyis azon ügyfelek, kik a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami „kincstári“ közérdeknek védelmére indíthatnak közigazgatási pert.

A törvényben és a rendeletekben névszerint felsorolt ilyen hatósági felek a következők:

1. A főispán (ugy a törvényhatósági, mint a közigazgatási bizottságok intézkedései és határozatai ellen);
2. az alispán (törvényhatósági város polgármestere);
3. a kir. pénzügyigazgató;
4. a kir. tanfelügyelő;
5. a kir. államépítészeti,
6. a királyi folyammérnöki
7. és a kir. kulturmérnöki hivatalok főnökei;
8. a törvényhatósági m. kir. állatorvos;
9. a közgazdasági előadó;
10. a kir. erdőfelügyelőség;
11. és az országos halászati felügyelőség.

Az 1—2. alattiak mint az általános közigazgatás, a 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., mint az általuk képviselt közigazgatási ágak főhatóságai élhetnek hatósági panaszszal a közigazgatási bizottság határozatai és intézkedései ellen.

Végül ugyancsak a hatósági panasz joga illeti meg az adófelszólamlási bizottság előadóját az adófelszólamlási bizottság határozatai ellen.

A dolog természetéből önként következik, de a törvény kifejezetten is mondja, hogy a hatósági panasz érvényesítési joga a felsorolt közigazgatási ágak főnökeinek helyetteseire is átszáll.

E hatósági panasz létjogát megadja egyfelől azon általános kormányzati elv, mely megköveteli, hogy az állami egész és közérdek szempontjából eljáró aktív közigazgatás, hatáskörében, e cselekvés sikeres és eredményes volta érdekében megóvassék; másfelől pedig azon szükségesség, hogy a közérdek nemcsak ötletszerűleg az állampolgárok által, hanem minden körülmények között és köteleességszerűen maguk a hatóságok által megvédelmeztessék.

Közigazgatási jogunk annál is inkább szükségessé tette a hatósági panasz intézményének létesítését, mivel a közigazgatási bírósági törvény 20. szakasza kimondotta, hogy a közigazgatási bíróság tárgykörébe utalt közigazgatási jogvitás ügyekben a miniszterek felügyeleti jog címén sem intézkedhetnek.

Ezen törvényes rendelkezés hatályon kívül helyezte az 1886. évi, XXI. törvényzcikk 10. §-ában a miniszterek részére, törvényhatósági és közigazgatási bizottságok illetéktelen vagy törvénybe ütköző határozatainak felülvizsgálatára adott felügyeleti jogot minek következtében szükségessé vált a közigazgatási hatáskör és állami (kincstári) közérdek fokozottabb védelméről gondoskodni.

A mi különös viszonyaink között, a midőn közigazgatási jogunk egységes kodifikációja még hiányzik, s a közigazgatási cselekvés körébe utalt számos viszony még törvény által sincsen rendezve, közigazgatási szervezetünk pedig mai alakjában és összetételében teendőinek ellátásánál a legnagyobb nehézségekkel küzd: ily körülmények között, nagyon is indokolt egy a hatósági hatáskör, mind az állami közérdek megóvására módot nyújtani.

Ezek után áttérünk egy a magánpanasz, mint a hatósági panaszra jogosult felek perbeli állására.

A közigazgatási per közjogi jellege a felek viszonyát is sajátlagosan meghatározza.

A felek itt a közigazgatási bíróság útján az állammal közjogi viszonyba lépnek azon czélből, hogy egy közigazgatási hatósági intézkedés törvényessége és helyessége felett birói módszer szerint döntés történjék.

Panaszoló, a közjogi keresettel élő állampolgár, bepanaszolt a közigazgatási hatóság és a bíró a kontradiktorius formák között eljáró szouverén állam.

A mint fentebb már fejtegettük, itt mindenik fél egyeztelt szolgál és ugyanazon érdekből cselekszik.

Ennek eredménye aztán az, hogy a közigazgatási perben a felek és bíróság között egységes jogviszony jön létre, mert úgy a feleknek egymásközötti, mint a bírósághoz való viszonya is ugyanazon tényen alapul és ugyanazon tartalommal bír.

Maga a közigazgatási perben hozott ítélet is közviszonyt hoz létre felek és a bepanaszolt közigazgatási hatóságok között.

Ugyanis a közigazgatási bíróság a közérdek és az államegész, valamint az egyéni szabadság védelme szempontjából a hatóságok és feleknek bizonyos közviszonyra vonatkozó jövőbeni magatartását megállapítja, vagyis a közigazgatási jogvitát állami tekintélyvel eldönti.

Azt már láttuk, hogy általában a közigazgatási perben a felek fogalma nem bír ugyanazon értelemmel, mint a polgári perben.

Ha ugyanis elfogadtuk azon nézetet, mely szerint a közigazgatási per nem egyéb mint a kormányhatalomban szervezett állami önkontroll érvényesülési módja, akkor ez a per az államnak személyes ügye, melynél a felek egy szerepet csak formailag töltenek be azért, hogy a birói módszer alkalmazásának feltételei meglegyenek.

Az állam tehát a kormányhatalom ellenőrzésének munkájában a maga polgárainak részt ad, jogot és kötetességeket.

Az állampolgároknak ennél fogva joga, de kötelessége is e perben félként szerepelni. A közigazgatási perben cselekvő felek tehát egymással nem lehetnek ellentétben, mert nem különböző életviszonyokat képviselnek, hanem ugyanazon egy közviszonyt különböző oldaláról.

Például valaki állítja, hogy egy törvényhatósági közintézmény használatára igénye van és kéri a maga részére ezen igény érvényesítésének lehetőségét. Az illetékes hatóság elutasítja folyamodót kérésével, mert az igény fenforgását nem látja igazoltnak.

Vagy például én állítom, hogy helytelenül, jogalap nélkül lettem vármegyei pótadóval megróva s kérem a kiadás helyesbítését, illetve törlését. A közigazgatási bizottságnak a pótadó egyénenkénti kivetése elleni felszólalások elbírálására hivatott küldöttsége rendes közigazgatási eljárás mellett, az én meg-

hallgatásom nélkül dönt e kérésom fölött. Éppen azért szükséges a közigazgatási birói ut arra, hogy a közigazgatási intézkedés jogszerűsége és a benne megnyilatkozó mértékhatározás helyesége mindenik érdekelt fél meghallgatásával felülbíráható legyen.

A felsorolt példákból is látható, hogy a közigazgatási per tárgyát mindig csak közviszony képezi, melyet azonban a panaszló és a bepanaszolt hatóság különböző oldalról képviselnek.

De nem állítatik szembe úgy, miként azt a polgári perben látjuk, egy másik és pedig az elsővel ellentétes viszony.

A közigazgatási perben tehát panaszló, panaszlott és bíróság között egy egységes jogviszony jön létre, melyet létrehoz az alapul szolgáló egy közviszony, egy tény s azonos érdek és cél.

Ezen általános megjegyzések után az már most a kérdés, hogyan állunk a felek fogalmával a magyar közigazgatási perben ?

E czélből vegyük vizsgálat alá a pozitív jogunk által megállapított „magánfél“ és „hatósági fél“ fogalmát.

A *magánfél* alatt értve az egyeseket és jogi személyeket s utalva a tanulmányunk rendén már előadottakra, kétségtelennek vehetjük, hogy miután közviszonyról van szó, itt az egyén akarata korlátolt és közjogi érvényesülésében az államcél eszköze.

Ennyiben tehát a fél akarata a közigazgatási perben sokkal kisebb keretek között mozoghat, mint a polgári perben.

Ennek daczára azonban — a mint az alább ismertetendő perbeni jogaiból ki fog tűnni, — a *közigazgatási perbeli magánfél valódi ügyfél állásával bir.*

Érvényes magyar közigazgatási jogunk szerint a magánfél ügyféli minőségét igazoló szabad cselekvési kör az alábbi fontosabb jogosultságokban nyilatkozik meg :

1. *A magánfelek határozzák meg azt, hogy egy vitás közviszony felett döntsön-e avagy ne a közigazgatási bíróság.*

Az állam csak szabadságot ad polgárainak és a hatóságoknak mint magánfeleknek arra, hogy jogaikat és érdekeiket a közigazgatási bíróság útján védelmezzék, de senkit nem kényszerít mint magánfelet arra, hogy e jogával éljen. Ezt mondja ki az 1886. évi XXVI. t.-cz. 84. §-a azon kifejezéssel, hogy a panasz joga a törvényben felsorolt feleket megilleti.

A felek szabad cselekvési köre itt tehát a közigazgatási per és a polgári perben szereplő felek között azonos.

2. *Törvényünk a felek szabad választására bizza azt, hogy a bírói döntést minő formában írásban vagy szóbelileg hívják fel.*

Hasonlóan a polgári pernél a sommás eljárásban. De már rendes polgári perünkben csak írásbeli keresetlevélre indul meg a per.

3. *Megengedi, hogy a panasziratban a közigazgatási hatóság előtt fenn nem forgott új körülményt és bizonyítékot is felhozzanak.* (91. §.) Ime az alaposságra és a vita helyes eldöntésére való törekvés elvi megállapítása a magyar közigazgatási perben.

4. *Jogot ad a feleknek arra, hogy az ügy tisztázása céljából bizonyítási módokat és eszközöket ajánljanak.* (111., 112. §§.)

5. *Megengedi hogy a felek a szóbeli tárgyalás megtartását kérhessék.*

6. *A közigazgatási bíróságnál magánfél a tárgyalás megkezdése előtt panaszát feltétlenül visszavonhatja.*

A magánfélnek ezen joga az 1896. évi XXIII. t.-cz. 124. §-ából jogszerűen következik, de felmerült konkrét esetben ugyanezt kimondotta a közigazgatási bíróság is.

7. *A panasz késedelmes benyújtása esetén joga van magánfélnek igazolási kérelemmel élni.*

8. *Magánfelek újrafelvételi panaszszal élhetnek.*

Midőn a hatóságok mint magánfelek szerepelnek, vagyis magánpanaszszal élnek, bírnak a felsorolt összes jogokkal és a hatóság mint magánfél alatt az összes hatóságokat kell érteni.

Önként merül fel itt a kérdés, hogy vajjon a közigazgatási hatóságok a közigazgatási perben valódi ügyfelek-e, vagy csak formai felek, a minthogy pl. csupán formai fél a büntető perben a királyi ügyész.

E kérdés eldöntése főleg attól függ, hogy magának a pernek elvont fogalmát véve, általában kit tekintünk perbeli ügyfélnek?

Régebbi perjogi felfogás szerint, perbeli feleknek csak azokat tekintették, a kik mint a „res in iudicium deducta-nak” aktiv és passzív alanyai, pert saját nevükben és saját számlájukra folytathattak és így a per kimenetele reájuk nézve jogi következményekkel járt.

Más és pedig újabb perjogi felfogás szerint azonban, min-

den „rem in iudicium deducens“ személyt és mindenkit „contra quem res in iudicium deducitur“ perbeli ügyfélnek tekintenek.

Ezen felfogás szerint tehát az, a ki valamely igényt per útján érvényesít és a ki ellen valamely igény per útján érvényesítettik, ügyfélnek tekintendő.

És a míg a régebbi felfogás szerint a perrel fellépő csődtömeggondnok, hagyatéki gondnok és végrendeleti végrehajtó a perben nem valóságos ügyfelek, hanem csupán képviselői a valódi perbeli feleknek (csődtömeg, hagyaték, örökösök), addig az utóbb említett fölfogás szerint, miután az előbb megnevezettek egy igény érvényesítése végett perbe léptek s ebben cselekvési képességgel bírnak, ennél fogva a pernek valóságos ügyfelei.

A reformált büntető perben csak egy ügyfél van, nevezetesen a vádlott. Ellenben a királyi ügyész nem ügyfél, hanem közhatóság, melynek feladata és kötelessége az anyagi igazság felderítése és érvényesítésére mindent elkövetni és a per rendén ugy a vád, mint a védelem érdekeit képviselni.

Nézetünk szerint is a polgári perbeli magánfél valódi ügyfél csak akkor lehet, ha a pert saját érdekéből indítja, saját javára folytatja s az ítélet reá nézve jár jogi következményekkel.

A magánjogi perbeli ügyfélre nézve a magánviszony és a magánjog természetéből kifolyólag, ezek az elemek adják meg az ügyféli minőséget.

A második helyen említett fölfogás általában inkább a közjogi perekre talál, a hol igen sok esetben a felek csak formai szerepet töltenek be azért, hogy a birói módszer mint tiszta alaki fogalomban foglalt ismérvek az életben megvalósulhasanak s a biráskodás lehetővé váljék.

De hogyan állunk e tekintetben a közigazgatási hatóságokkal a magyar közigazgatási perben?

Pozitív jogunk rendelkezése szerint az egyszer bizonyos, hogy az *érdekelt közigazgatási hatóság vagy közigazgatási közeg a panaszjog tekintetében a magánféllel azonos jogállással bír.*

Az 1896: XXVI. t.-cz. végrehajtása tárgyában kibocsátott rendelet 7. §-a ugyanis azt mondja:

A közigazgatási hatóság vagy bármely közigazgatási közeg, mint valamely *közigazgatási határozat vagy intézkedés folytán érdekelt fél* a panaszjog tekintetéből egészen a magánfél fogalma

alá esik, reá a törvénynek a magánfelekre vonatkozó összes rendelkezései irányadók.

Arra nézve pedig, hogy mikor tekintessék valamely közigazgatási hatóság érdekeltnek, pozitív jogunk úgy rendelkezik, hogy ilyen érdekelttség akkor forog fenn, a mikor akár a hatósági, akár magánpanasz által a közigazgatási hatóság vagy közeg mint köz- és vagyoni ügyek alanya lett az említett panaszokkal fenyegetve.

Ha ez az érdekelttség fenforog, akkor a közigazgatási hatóság vagy közeg mint bepanaszolt fél szerepel, reá a közigazgatási bíróság határozata kiterjed, minélfogva ezen perekben a közigazgatási hatóságok és közegek valóságos ügyfelek.¹

Magyar közigazgatási perünkben tehát a közigazgatási hatóságok vagy közigazgatási közegek valóságos perbeli ügyfelek akkor, ha:

1. akár mint érdekelt felek panaszszal élnek; vagy
 2. ha akár mint érdekelt felek panaszszal megtámadtatnak.
- Ilyenkor tehát kétoldalú a bíraskodás.

Ellenben pozitív jogunk szerint minden más esetben a közigazgatási hatóságok vagy közegek csak *formális felek*, vagyis miként a törvény indokolása kifejezte: *közreműködő hatóságok*.

Világosan kitetszik ez a végrehajtási rendelet 20. pontjából, mely kimondja, hogy a közigazgatási folyamatban eljáró, de saját köz- és vagyoni ügyeiben nem fenyegetett hatóság további beavatkozása épp úgy megszűnik a közigazgatási perben, mint a hogy a hatósági panasz esetén a panaszt emelő hatóságra további szerep nem vár.

Ebből következik az, hogy mihelyt tehát a közigazgatási hatóságok vagy közegeknél a fentebb említett köz- vagy vagyoni ügyekbeni érdekelttség fenn nem forog, akkor ezek a magánfelek részére megadott jogokat nem gyakorolják, ennélfogva valódi perbeli ügyfél állásával nem bírnak, hanem csak formális felek.

Ilyenkor tehát egyoldalú a közigazgatási bíraskodás.

Törvényünk szerint a fennebbi érdekelttség eseteitől eltekintve, a közigazgatási folyamatban eljáró közigazgatási hatóságnak a perbenvaló közreműködése a következőkben áll:

¹ 1896. évi XXVI. t.-cz. 102., 33. §§.

1. Átveszi, illetve jegyzőkönyvbe iktatja a panaszt.

2. Ha elkésve adatott be, tárgyalás nélkül hivatalból visszautasítja, ellenkező esetben pedig az összes tárgyiratokkal felszerelve felvilágosító irat kíséretében 8 nap alatt felterjeszti, illetve átteszi (a miniszter) a közigazgatási bírósághoz és a panasz ellen a közigazgatási hatáskör és az állami közérdek védelmére esetleg hatásköri kifogást emel s erről a középfoku közigazgatási hatóság, illetve a miniszterhez jelentést teszen.

3. Átveszi az igazolási kérelmet (99. §.) és végrehajtási panaszt (155. §.).

4. Keresztül viszi a közigazgatási bíróság által elrendelt bizonyítást.

5. Foganatositja vagyis végrehajtja a bírósági határozatokat és eszközli az azokra vonatkozó kézbesítéseket.

A fölvetett kérdésre nézve tehát azzal felelhetünk a magyar közigazgatási jog szempontjából, hogy a közigazgatási hatóságok, a mikor érdekelve nincsenek, csak azért, mert valamely határozatuk vagy intézkedésük megtámadtatott, a közigazgatási perben valóságos ügyfelekké nem válnak,

Igazolja ezt az 1896. évi XXVI. t.-cz. 133. §-ának azon intézkedése is, melynél fogva, ha a fenforgó ügyben eljáró közigazgatási hatóság saját köz- és vagyoni ügyeiben érdekelve nincsen, akkor érdemben terhelőleg még akkor sem lehet bevonni a határozat körébe, ha eljárása nyilván törvényellenes volt.

Ilyenkor, valamint tapasztalt csekélyebb foku mulasztás és rendellenesség esetében a közigazgatási bíróságnak jogában és köteletségében áll, az ilyen közigazgatási hatóság felett felügyeletet és ellenőrzést gyakorló felsőbb hatóságokhoz figyelemztetéseket intézni.

Különös méltatást érdemel a közigazgatási hatóságoknak a közigazgatási perben hatósági félként való szereplése, vagyis az az eset, midőn e hatóságok „hatósági panaszszal“ élnek.

Ez esetben a hatóságok mint a közérdek védelmezői lépnek fel; éppen ezért cselekvési szabadságuk az állami egész és általános közérdek szempontjából a magánfelek cselekvési szabadságánál jobban korlátozva van, vagyis még szabatosabban és részletesebben írja elő közigazgatási jogunk a hatóságok által követendő magatartást és kifejtendő cselekvést.

I. A törvény szerint *hatósági panasz csak a közigazgatási ható-*

ságok hatáskörének és az állami (kinestári) közérdeknek megvédésére adatott. A hatáskör megóvása államnak és polgárainak egyenlő érdeke, s így annak a közhatóságokra — mint állandó szervekre — való bizása csak helyeselhető.

Közigazgatási birói gyakorlatunk a törvény betűit és szellemét szem előtt tartva, a hatósági panaszjogot igen helyesen nagyon szigorúan magyarázza és a magánfelek jogainak sérelmére kiterjeszteni nem engedi.

A törvényhatósági tisztü ügyésznek, a ki közigazgatási jogunk szerint imperiummal nem bír, tehát sem intézkedni, sem határozni nem jogosított, — nincsen hatósági panaszjoga.¹

De még a hatósági panasz jogával fölruházott hatóságoknak is ezen joguk érvényesítésére csak a törvényben megjelölt két esetben és csakis a konkrét esetben arra jogosított hatósági félnek nyitja meg bíróságunk az utat.

Ezen szempontból kifolyólag mondotta ki egy 1899. évi (155. sorszám) elvi határozatában azt, hogy a tisztviselői nyugdíj- és ellátási ügyekben a törvényhatósági közgyűlés által illetékesen hozott határozatok ellenében a főispán, a közigazgatási bíróságnál érvényesíthető hatósági panaszjoggal nem bír. Mert a felmerült esetben előfordult azon kérdés, hogy vajjon egy vármegyei tisztviselő, később vármegyei közkorházi gondnokot általában illeti-e nyugdíj vagy végkielégítés s ha igen, mily összegben, ez állami közérdeket nem képez.

Ennélfogva a törvényhatósági közgyűlés határozatából sérelem az állami közérdekre nem származhatik, hanem csupán két félre nézve lehet ez a határozat sérelmes: 1. magára a nyugdíjért folyamodó tisztviselőre nézve, a ki ha jogos igénynyel bír a nyugdíjra és ezt mégsem kapja meg, úgy alanyi jogában szenved sérelmet; vagy 2. a törvényhatósági nyugdíj-alapra nézve képezhet sérelmet akkor, ha az ilyen tisztviselő nem bír igénynyel a nyugdíjra és az közgyűlés mégis megszavazta részére ezen ellátást. Ekkor azonban a nyugdíj-alap képviselőjében csak a választmány elnöke az alispán, de nem a főispán élhet panaszszal.

Az állami közérdek fogalma sem a törvényben, sem a végrehajtási utasításban közelebbről meghatározva nincs, s így e ki-

¹ 247. sorsz. közig. birói határozat (510/1900.kb.)

való szervezését illeti, itt már a külön bíróságok rendszere látszik leghelyesebb megoldásnak.

Azok az indokok, melyek az elsőfoku közigazgatási bíróság szervezésénél az önkormányzati elemeknek döntő számmal való bevonását szükségessé tették, a végső foku közigazgatási bíróságnál a külön bíróságként való szervezés mellett szólanak.

Ha már egyszer ugyanis, a vitás tényállás a birói módszer követelményei szerint az összes érdekelt bevonásával, kontradiktórus eljárás keretében megállapítást nyert, akkor olyan rendezett peranyag áll a legfelsőbb közigazgatási bíróság előtt, melynek alapján – akár jogi, akár mértékhatározási esetekről legyen is szó – mindenkor nehézség nélkül kimondhatja a maga döntését.

Mint hogy azonban, a közigazgatási ügy ilyen természetét a birói módszer szerinti döntés daczára is megtartja és miután nézetünk szerint a közigazgatási bíráskodás tárgykörébe ugy az alanyi köz- és közigazgatási jogok védelme, mint a szabad mérlegelés alapján létrejött közigazgatási tények által okozható sérelmek orvoslása bevonandó, ennél fogva a legfelső közigazgatási bíróság nagyobb részben magasabb jogi képezéssel bíró és vezető közigazgatási állásban eltöltött hosszabb gyakorlatot szerzett köztisztviselők vagy kiváló jogászokból, kisebb részben pedig a legmagasabb ítélőbirákból szervezendő.

A legfelső közigazgatási bíróságnál így elérhető elméleti és gyakorlati képzettség nemcsak a közigazgatási érzéket és tapasztalatokat viszi be a birói testületbe, de egyuttal a közigazgatási jognak nagyfoku ismeretét, másfelől pedig a hosszúságos birói gyakorlat által kifejlesztett jogi érzéket és jogász logikát s mindezek által meg fogja adni e bíróságnak a szak-képzettségnek azt a fokát, mely a közigazgatási bíráskodás valódi czéljának elérését mindenkorra biztosítja.

Egyéb tekintetekben mindazon elvek, melyeket a rendes bíróságok legfelsőbb foku szervezésénél követnek, itt is teljes mértékben érvényesítendők.

Az elsőfoku közigazgatási bíróságnál a közigazgatási tisztviselő egyuttal a mindenkori közérdek védője is és így a közérdek külön képviselőjére szükség nincsen.

Ellenben a legfelső közigazgatási bíróságnál a közérdek képviselőjére, azon miniszterium részéről, melynek ügykörébe

egységnek, melyhez e fogalom mint alanyhoz fűződik, törekvései és céljai állapítják meg a közérdeket, mely mindenkor a sok, a több embernek javát szolgálja.

A közérdek alanyát képező sokakból, többekből alakult egységnek legmagasabbja az állam, a melyhez fűződő közérdek az állami közérdek külön névvel jelöltetnek.

Az állami közérdeket az általa követett konkrét célok és megvalósítani kívánt feladatok határozzák meg.

Az állam cél meghatározólag hat az állami közérdekre a tekintetben, hogy az államnak mint legmagosabb egységnek, mint személyiségnek céljai döntik el, hogy mi szolgáljon az államnak mint ilyennek, mint egésznek javára, előnyére, fejlődésére.

Másfelől azonban éppen ily meghatározólag hat az állami közérdek fogalmára nézve az a hivatás, melyet az államnak az őt alkotó egyesek kisebb vagy nagyobb csoportjai avagy összességének javáért és boldogulásáért kell teljesíteni.

Igy jön létre az állami közérdek általános fogalma, a mely mindenkitől általában megkívánja, hogy az államban élő és egymással vonatkozásban álló összes egyesek egymásra való tekintettel, egymás javának figyelembe vételével éljenek és működjenek, egymás működésének megzavarásától vagy éppen lehetetlenné tételétől tartózkodjanak és mindenki dologi és személyes szolgáltatásaival hozzájáruljon az államnak ezt megvalósítani célzó működéséhez: szóval áldozzon a közért vagyis a maga egyéni érdeke fölött engedje a köznek javát érvényesülni.

Hogy azonban egy konkrét közigazgatási esetre nézve a közérdek általános fogalma minő vonatkozással bír, mi képezi a közérdek megsértését, s mit kíván az egyestől az államnak közérdeke, ez mindig külön elbírálást igényel, mert minden egyes esetre találó egységes fogalommeghatározást mindez ideig még nem sikerült megállapítani.

E tekintetben legfőlebb csak általánosságban azt mondhatjuk, hogy minden egyes konkrét közigazgatási esetben az állami közérdekbe ütközik mindaz, *a mi az állami intézményeket, vagy az állam által közcélok javára és szolgálatára létesülni engedett intézményeket sérti s ezen sérelem által az állami egyetemes életműködésre zavarólag hat.*

A mikor tehát a hatósági panaszra jogosított hatósági feleknek, közigazgatási bírósági törvényünk az állami (kincstári)

közérdek védelmére megadja a panasz jogát, akkor lehetőséget nyújt arra, hogy minden konkrét esetben ne csupán egy közigazgatási hatóság, de maga a közigazgatási bíróság is dönthessen az állami közérdeknek az egyes konkrét esetre való vonatkozása felett.

Ez pedig annak biztosítását célozza, hogy az állam célja és hivatása a közigazgatási hatóságok konkrét intézkedése által sérelmet ne szenvedjen s magoknak e céloknak elérése és az állami hivatásnak sikere kockára ne tétessék.

Ha nincsen az állami közérdek védelme a közigazgatási bíróságok hatáskörébe bevonva, ez államra és egyénre nézve egyaránt nagy hátrányokkal jár.

Az egyénre nézve azért, mert a közérdek fogalma ezen esetben a közigazgatási hatóság szubjektív felfogása szerint alakulna, a mivel szemben az egyes nem birna védelemmel.

Az állami közérdeknek pedig ilyen érvényesítése nem célja az államnak, a ki csak jogszerű uralmat akar az egyesek fölött.

De még inkább hátrányos magára az államra nézve, mert ha az állami közérdek külön védelemben nem részesítettik, úgy — éppen hazánkban — igen könnyen bekövetkezhetik, hogy az önkormányzati alapon szervezett közhatóságok vagy testületek saját, de az államénál kisebb fontosságú közérdekeik javára, magát a legfőbb, vagyis az állami közérdeket háttérbe szorítják.

A főispánnak a törvényhatósági és közigazgatási bizottságok intézkedése és határozatai elleni hatósági panaszjoga határozottan ebből a szempontból adatott.

Az alispánnak és a különböző közigazgatási ágak főnökeinek megadott hatósági panaszjog pedig azt célozza lehetővé tenni, hogy a különböző közigazgatási ágak mindenkor az állami közérdek javára összhangzóan működjenek s egyik se gyakoroljon a másokra zavaró befolyást.

Hogy a hatósági panasznál nem elég csupán hivatkozni az állami közérdekre, de azt ki is kell fejteni s a konkrét esetben való fenforgását be is kell igazolni, azt a fentebb ismertetett közigazgatási bírósági határozat is bizonyítja.

Pozitív jogunk szerint tehát a hatósági panasz joga csak a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdeknek megvédésére illeti meg a közigazgatási hatóságokat és pedig

1. a törvényhatósági bizottságnak,
2. a közigazgatási bizottságnak és
3. az adófelszólamlási bizottságnak sérelmes intézkedései és határozatai ellen.

És az állami közérdekre nézve ezen testületi hatóságoknak intézkedései és határozatai legtöbbször akkor tekintetnek sérelmeseknek, ha a törvényt, rendeletet és szabályrendeletet sértik, vagyis ezek rendelkezéseivel ellentétben állanak.

II. *A hatósági panaszszal élő hatóságnak panasza előterjesztésére törvényünk nem enged szabad választást*, miként a magánfélnek, hanem elrendeli, hogy *mindenkor írásban nyujtassék be* s egyúttal kötelességévé teszi a hatóságoknak, hogy az általuk emelt panaszról az illető miniszterhez jelentést tegyenek. (86. §.)

III. *Az ujrafelvételi panaszt továbbá igazolási kérelmet, a hatósági panasz beadására jogosított hatóságoknak nem adja meg.*

Törvényünk ezen intézkedése nemcsak indokolt, de igen helyes és azon elven alapszik, hogy a hatóságoknak hivatali kötelessége a határidők pontos betartása és hogy a hatóság cselekvése állandó és folytonos lévén, a hatósági cselekvés szempontjából elháríthatatlan akadály nem foroghat fenn.

Kapcsolatban az előadottakkal e helyen foglalkozunk a magyar közigazgatási perben való képviselettel is.

A közigazgatási bírósági törvény 118. §-a általános szabályként úgy intézkedik, hogy az önképviseletre nem jogosított kiskoruakat és gondnokság alatt állókat, továbbá a jogi személyeket és hatóságokat az arra törvényesen hivatottak képviselik.

1. Hogy kik ezek a törvényes képviselők, erre nézve megjegyezzük a következőket: Kiskoruakat a gyámok, gondnokság alatt állókat pedig a gondnokok képviselnek az 1877. évi XX. t.-cz. határozmányai szerint. Jogi személyek tekintetében az alap vagy szervezési szabályok irányadók. Például: részvénytársaságokat az igazgatóság; egyleteket az elnökség stb.

Hatóságok tekintetében a hatósági szervezeteket megalkotó törvények és ezek alapján kiadott intézkedések adnak utmutatást. Így például a kir. postaigazgatóságot a magyar kir. posta- és távirdaigazgató, a kir. pénzügyigazgatóságot a m. kir. pénzügyigazgató, az egész vármegyére kiterjedő törvényhatósági közigazgatást a vármegye alispánja, az egyes járási főszolgabírói

hatóságokat a járási főszolgabírák, illetve mindenkori helyetteseik képviselik.

2. A hatósági panaszszal megtámadott törvényhatósági és közigazgatási bizottságok a maguk képviseltetéséről külön megbízott útján gondoskodnak. Törvényünknek ezen intézkedés által czélja az, hogy a testületi szervezettel bíró bizottságnak lehetőség nyujtassék az általuk legalkalmasabbnak tartott képviselő megbízására.

3. Hasonlókép a magánpanaszszal megtámadott és saját köz- és vagyoni ügyeit védő eljáró hatóságok is külön megbízottal képviseltethetik magukat.

4. Ugyancsak jogában áll a panaszló fél minőségében szereplő községi képviselőtestületnek és előljárásnak *magát akár mindenkori* törvényes képviselője az előljárásnak, a községi jegyző és bíró, akár pedig más megbízott útján képviseltetni. A törvény ezen intézkedése lehetővé teszi a községek részére azt, hogy a perbevont közviszony fontosságának s a község hozzáfűződő érdekeinek megfelelő képviseltetéséről gondoskodjék.

5. Végül a miniszternek joga van arra, hogy ha szükségesnek látja, a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdekek védelmére a közigazgatási bírósági tárgyalásra külön megbízottat küldjön.

Pozitív jogunk ezen intézkedése nemcsak az állami és illetve közérdekek védelme szempontjából szükséges és helyeselhető, de magának a miniszteri felelősségnek is szükségszerű folyománya.

Ha ugyanis a miniszterek az általuk vezetett közigazgatási ágak körében előforduló minden hatósági intézkedésért felelősségre vonhatók, akkor a jogállam eszméje követeli azon lehetőség megadását, hogy az állami közérdek védelme körül kifejtett működésük igazolására magának a közigazgatási bíróságnak a törvényszerűség összes biztosítékai mellett történő döntését is igéybe vehessék.

A közigazgatási per közjogi természetén alapul pozitív jogunknak azon rendelkezése, mely a közigazgatási bíróságnak jogot ad arra, hogy a meghatalmazott által képviselt felet, ha az ügy érdekében állónak tartja, — 200 korona rendbírás és a meg nem jelenés miatt meghiusult tárgyalás költségeiben való elmarasztalás terhe mellett — személyes megjelenésre

idézhesse, vagy ha a megjelent fél magát kellőképen kifejezni nem tudná, vagy bármely más ok miatt képtelen lenne ügyét a tárgyaláson személyesen képviselni, úgy meghatalmazott állítására kötelezhesse.

Közigazgatási perjogunk elvként kimondotta (119. §.), hogy ha a fél sem személyesen, sem törvényes képviselője útján nem jár el, úgy csak ügyvéd által képviseltetheti magát.

A panasz.

I. Fogalma, kellékei, beadásának határideje és helye.

Az 1896. évi XXVI. t.-cz. 84. §-a panasznak nevezi azon keresetet, melylyel a közigazgatási hatóságok intézkedései és határozatai által okozható sérelmek orvoslását célzó közigazgatási per megindítható.

Közelebbi meghatározását e fogalomnak sem a törvény indokolásában, sem a végrehajtási utasításban nem találjuk.

Helyénvaló ennél fogva e kérdéssel kissé tüzetesebben foglalkozni.

Kiindulási pontunk itt is a polgári pert megalapító kereset.

Mi ez a kereset?

A polgári per jog meghatározása szerint a kereset mindenkor egy kérelem és pedig felperesnek a bírósághoz benyújtott azon indokolt kérelme, melylyel felhívja arra, hogy egy bizonyos magánjogi viszony tekintetében a közte (felperes) és a perbevonni kívánt fél (alperes) között fenforgó jogot vagy jogviszonyt megállapítsa s ezáltal a feleknek a per tárgyává tett jogviszonyra vonatkozó cselekvését meghatározza.

A kereset tehát eszköz a per megalapítására.

A közigazgatási per megindításának eszköze szintén egy ilyen kérelem, melyet akár a magánfél, akár a hatósági fél nyújt be illetékes helyre vagyis magyar közigazgatási jogunk szerint azon közigazgatási hatóságnál, melynek határozata vagy intézkedése ellen irányul.

Az elmélet terén sokáig nagy vita folyt a felett, hogy vajjon a közigazgatási per megalapítására szolgáló ezen eszköz csakugyan kereset-e avagy nem?

Stein Lőrincz szerint, ki a végrehajtó hatalomnak általa megállapított fogalmát felruházta az államhatalom minden attri-

butumaival, a közigazgatással szembeni jogvédelem kettős irányba létesítendő:

1. Egyfelől közigazgatási kereset útján, másfelől pedig
2. Közigazgatási panasz útján.

Szerinte közigazgatási keresetről csak akkor és ott lehetett szó, a mikor közigazgatási törvény által elismert jogot sértett egy harmadik személy.

Közigazgatási keresetnek tehát akkor volt helye, ha az lett vitatva, hogy a törvény és a hatósági rendelkezés között ellentét van.

Ellenben csak közigazgatási panaszszal lehetett élni akkor, midőn csupán közigazgatási rendelet mégsértéséről van szó, vagyis midőn a fél azt vitatta, hogy az ő egyéni jogkörébe olyan beavatkozás történt, mely valamely rendeletet sértett s illetve valamely rendelettel ellentétben volt.

Röviden szólva: Stein a törvényben biztosított jogok elleni sérelmeknél a *kereseti jogot*, a rendeletek által biztosított jogok elleni sérelmekkel szemben a *közigazgatási panasz jogát* tartotta megadandónak.

Gneist a porosz viszonyokból indulva ki, szintén kereste a közigazgatás törvényszerűségének és igazságosságának biztosítására a megfelelő eszközöket, s ezek közé sorolja mint legelsőt a hivatásos és testületileg szervezett hivatalnoki kart.

Azonban egyidejűleg maga is elismerte, hogy már az ő korában is e hivatalnoki kar társadalmi állása mint jogi korlát egymagában elégtelen lesz ott, a hol az államnak egész hatalmával s még inkább a társadalomnak és a benne uralkodó pártoknak egész erejével kerül szembe. Ezen ugy akart segíteni, hogy a népnek, az állampolgároknak a közéletben s különösen közjogi téren való állandó közreműködését kívánta megvalósítani a tiszteletbeli tisztség útján, mely szerinte egyedül képes megadni azt az önuralmat, melyen a politikai szabadság nyugszik.

Ezen garancia mellett azonban a közigazgatási biráskodást is szükségesnek tartotta, de a keresetnek Stein által adott meghatározásával nem értett egyet, mivel ily módon a közigazgatás bírói ellenőrzése csak a vitás jogügyekre terjesztetnék ki és a vitás mértékhatározási esetek kimaradnának.

Sarvey a közigazgatási juriszdikciót a mértékhatározási

esetekre nem tartotta kiterjeszhetőnek, mert e felett mint jog vita felett dönteni nem lehet. Ott ugyanis, a hol egy hidnak vagy egy utcának szükségessége, vagy például egy építési engedélynek a szabályszerű feltételektől való eltérés mellett leendő megadása forog szóban, itt tisztán csak a közérdek szempontjából lehet dönteni, ez pedig nem jogi momentum.

Ó tehát valódi közigazgatási biráskodást csak ott lát, a hol szubjektív közjogi vitáról van szó.

Ilyen esetekben igenis közjogi keresetnek van helye.

Minthogy azonban az egyenlő mértékhatározás az alkotmányos állam közigazgatásának egyik szintén lényeges követelménye: ezt a jól szervezett közigazgatási hatóságok, s illetve közigazgatási testületek hatáskörébe utalandónak tartja és az ilyen esetekre nézve, — melyeket az egyéni joggal szemben egyéni érdekeknek nevez, — ajánlja megadandónak a közigazgatási panasz jogát.

Ez a kérdés az elmélet terén még ma sincsen véglegesen eldöntve.

A gyakorlati életben azonban úgy az egyik, mint a másik nézetből egy-egy részlet megvalósulást nyert. A különböző törvényhozások hol az egyik, hol a másik elnevezést és tartalmat állapították meg e fogalomra nézve.

Igy példának okáért: Az 1883. évi július 30-iki porosz Landesverwaltungsgesetz 63. §-ában a kereset (Klage) szót használja a közigazgatási pert megalapító eszköz megjelölésére.

Ugyanezen törvény 50. §-ában pedig világosan kimondja, hogy a közigazgatási ügyekben tett intézkedések és hozott határozatok ellen rendszerint közigazgatási panasznak (Beschwerde) van helye vagy pedig a közigazgatási bírósági eljárásban keresetnek.

A porosz közigazgatási jog tehát a panaszt a rendes közigazgatási eljárásban hatósági intézkedések és határozatok elleni jogorvoslatnak, a közigazgatási keresetet pedig a közigazgatási pert megalapító eszköznek tekinti a nélkül azonban, hogy a Stein-féle elmélet szerint körvonalozná a kereseti és panaszjognak fogalmát.

Egészen ellenkező álláspontot foglal el és más kifejezést alkalmaz az 1878. évi augusztus hó 8-iki bajor közigazgatási bírósági törvény, mely a magyar panasz kifejezésnek megfelelő

Beschwerde elnevezést használja és pedig úgy a rendes közigazgatási eljárásban, valamint a közigazgatási peres eljárásban is.

A francia közigazgatási jog a recours contentieux ordinaire és recours pour excès de pouvoir kifejezéseket alkalmazza. Mindkettő a közigazgatási per megindításának eszköze, csak hogy különböző joghatálylyal.

Az első egy rendes közigazgatási kereset, mely a közigazgatási bíróságnak jogot ad arra, hogy teljes juriszdikciót (pouvoir de pleine juridiction) gyakoroljon.

A mikor valamelyik fél ezen keresettel él, a megtámadott hatósági intézkedés, az annak alapját képező egész vitás ügy és kérdés a bíróság döntése alá kerül és a közigazgatási bíróság megsemmisítheti vagy megváltoztathatja a hatósági intézkedést.

A közigazgatási kereset másik faja semmiségi panasz jellegével bír s csak azon jogot adja a bíróságnak, hogy a sérelmezett határozatot vagy intézkedést megsemmisítse.

Az angol közigazgatási jog elvben nem tesz különbséget a rendes közigazgatási és közigazgatási vitás ügyek között, minthogy maga az egész angol közigazgatás a legújabb időkig bírói formák között folyt.

A badeni, württembergi és az osztrák közigazgatási törvények szintén a panasz kifejezését használják.

Nézetünk szerint a felvetett kérdést elméletileg helyesen megoldani csak úgy lehet, ha egyfelől tekintettel vagyunk magának a keresetnek mint perceselevénynek fogalmára és jogi természetére, másfelől pedig a pozitív jogokban mutatkozó sajátosságokat is kellőképen mérlegeljük.

Fentebb azt mondtuk, hogy a kereset mint perceselevény a polgári perben felperesnek a bírósághoz intézett indokolt kérelme oly czélből, hogy valamely jog vagy jogviszonyra nézve a felek ceselevése és jövőbeni magatartása meghatározatassék.

Ezen kérelem folytán jut a bíróság azon helyzetbe, hogy az állam bírói hatalmát gyakorolhassa.

E pontig a polgári és közigazgatási perben alkalmazott kereset teljesen azonos, mert hiszen a közigazgatási perben is a félnek indokolt kérelme az, a minek alapján a közigazgatási jogvita megindul és a közigazgatási bírói eljárás felhivatik.

És valamint a polgári perbeli keresetnél nem tesz különbséget az, hogy a vitatott magánjogi igény törvényen, rendeleten, vagy az anyagi jog más forrásán alapszik, éppen úgy nem tesz különbséget a közigazgatási perben sem, mert hiszen a perceselexvény jogi természetét nem az alapul szolgáló jogi tény dönti el, hanem azon hatály, melylyel e ceselexvény mint pereszköz bír.

Ez a hatály pedig teljesen azonos úgy a polgári, mint a közigazgatási perben.

Az a megkülönböztetés tehát, melyet Stein tesz, ott, a hol az alkotmányjog a törvény és rendelet között éles határvonalat von és azok különböző jogi természetét tüzetesen szabályozza, talán lehet indokolt; de általában még csak elméleti fontossággal sem bír, mivel a közigazgatási kereset szabatos meghatározására biztos alapot nem nyújt.

Nézetünk szerint a közigazgatási és magánjogi (polgári) kereset nem különemű fogalmak, hanem egy és ugyanazon perjogi fogalomnak különböző jogi téren való alkalmazása.

A mi pozitív jogunk is e nézetünket támogatja akkor, midőn a közjogi jogvédelem tekintetéből nem tesz különbséget a törvény és a többi jogforrásokra támaszkodó jogsérelmek érvényesítésénél.

Magyar közigazgatási jogunk midőn a panasz kifejezést használja, kifejezés tekintetében igen helyes nyomon jár, mert egy már a közigazgatási gyakorlati életben elfogadott és köztudatot képező fogalmat és elnevezést alkalmaz.

Maga a panasz kifejezés közigazgatásunkban a hatósági intézkedések és határozatok által okozott sérelmek ellen s azok orvoslására is igen gyakran vétetik igénybe és legtöbbször a hatósági intézkedésekben rejlő jogellenesség megszüntetésére vagy az azoknál fogva fenyegető veszély elhárítására használtatik.

Egyuttal azonban a közigazgatási bírósági ut igénybe vételére szolgáló eszköz is.

Közigazgatási jogunk az által, hogy a közigazgatási per megindításának eszközévé a panaszt teszi és hogy a közigazgatási bírósági hatáskörbe úgy a törvényen mint a rendeleteken, sőt a szabályrendeleteken alapuló jog- és érdeksérelmeket is bevonta, a már ismertetett elméletek egyikéhez sem csatlakozik

s így nálunk a panasz nemcsak a közigazgatási per megindításának egyedüli eszköze — tekintet nélkül a jogvita természetére — de egyuttal a rendes közigazgatási eljárásban alkalmazott sérelmezési és orvoslást kérő eszköz is.

Mindezek alapján közigazgatási jogunk szerint tehát *a panasz valamely félnek vagy feleknek a közigazgatási bírósághoz azon célból intézett kérelme, hogy valamely a közigazgatási bírósági hatáskörbe utalt ügyben a közigazgatási hatóság intézkedése vagy határozata által okozott bármely sérelem orvosoltassék, a közigazgatási cselekvés helyessége jogi ellenőrzésnek vettessék alá és a közigazgatási jogvita tárgyává tett közviszonyra vonatkozó hatósági és állampolgári cselekvés bíróilag meghatározottassék.*

A panasz fogalmának megállapítása után most már reá térünk arra, hogy mik a panasznak kellékei.

Általánosságban véve azt lehet mondani, hogy a panasznak mindazon kellékekkel kell birnia, melyek a per megalapítására szükséges előfeltételeket megadják.

Közigazgatási bírósági törvényünk 90. §-a mindezen kellékeket tüzetesen előírja, azonban annak közelebbi megjelölése nélkül, hogy mik a panasziratnak külső és melyek belső kellékei.

A törvény ilyen rendelkezése nemcsak helyes és czélszerű, de teljesen megfelel az érvényben levő és kipróbált külföldi közigazgatási bírósági eljárásoknak.

Indító oka ennek az, hogy a közigazgatási pert ugyanis mint a közigazgatás jogi ellenőrzésének eszközét, mely mindenkor a közérdeket szolgálja, a lehető legkevesebb alakiséghez kellett kötni, hogy annak igénybevétele minden állampolgárra, különösen pedig a kisebb értelmiséggel bírók számára megkönnyítettessék.

Éppen azért magyar közigazgatási jogunk is csupán azon kellékeket jelöli meg, melyekkel azért kell a panasziratnak mulhatlanul birnia, mivel azok nélkül a per lebonyolítására szükséges bírósági intézkedések meg nem tehetők.

Közigazgatási bíróságról szóló törvényünk hivatkozott szakasza szerint minden panasziratnak (tehát úgy a magán- mint a hatósági panasznak) a következő kellékeket kell magában foglalnia:

1. *A bepanaszolt fél, illetőleg a hatóság megnevezését, a ki vagy a mely ellen intézve van.*

E kellék azonos a polgári keresetnek alperes megjelölésére vonatkozó kötelezettségével.

2. *A sérelmes intézkedésre vagy határozatra való hivatkozást.*

Ezen rendelkezés a közigazgatási periratok kellő felszerelhetése érdekében, valamint a per tárgyának megjelölésére szükséges.

3. *A tényállás és az ennek igazolására szolgáló bizonyítékok rövid leírását.*

Ezt a panasz történeti alapjának nevezhetjük, melynek keretében egyfelől a panaszt benyújtó félnek elő kell sorolni mindazon eseményeket és tényeket, melyekből a perbevont közviszony alapját képező tényálladék határozottan észlelhető és megállapítható, másfelől pedig azzal kapcsolatban meg kell jelölni röviden azon bizonyítékokat is, melyek a tényállásra vonatkozó előadás valóságát és helyességét igazolják s a jogvita eldöntésénél mint indokok érvényesülnek.

4. Magában kell továbbá foglalnia *a panasz tárgyát képező intézkedés vagy határozat sérelmes részének megjelölését.*

Közigazgatási bírósági eljárásunk nem elégszik meg azzal, hogy a fél csak hivatkozik a sérelmesnek vélt hatósági intézkedésre vagy határozatra, hanem megköveteli magának az intézkedés vagy határozat azon részének megjelölését, melyből magára nézve jog- vagy érdeksérelmet lát származni.

5. Magában kell foglalnia a panasziratnak ezeken kívül *a jogalap kitüntetését.*

A jogalap (jogczim) a közigazgatási perben azon jognak megjelölése, melyet a hatósági intézkedés vagy határozat megsértett s a melyre nézve a panaszszal élő fél azt állítja, hogy az érvényes jog rendelkezése és a hatósági intézkedés vagy határozat között ellentét van.

Ennek az ellentétnek kiegyenlítését s a sérelmes intézkedésnek vagy határozatnak ezen joggal való összhangbahozaletát óhajtja a panaszló fél.

A közigazgatási per jogalapja és a közigazgatási per tényállása között szoros összefüggés van, mert minden jogviszony tényen alapulván és e tényhez fűződvn a jogok és kötelezettségek, ennélfogva a panaszló fél által előadott tényállást a jogalapnak kell megerősítenie, mert ha egyik vagy másik ezek közül helytelen és a kettő nincsen egymással

okozati összefüggésben, úgy a közigazgatási per sikere van kockáztatva.

6. Végül magában kell foglalnia a panasziratnak a *kérés szabatos kifejezését*.

A panasziratnak ezen utolsó kelléke tájékoztatja a közigazgatási bíróságot arról, hogy mit akar a fél a közigazgatási per által elérni, vagyis hogy mi a közigazgatási per célja a panaszló fél szempontjából.

A felsorolt kellékek az írásban benyújtott közigazgatási panasznál (panaszirat) magyar közigazgatási jogunk szerint annyira fontos és nélkülözhetetlen előfeltételek, hogy a mennyiben azok bármelyike hiányzik, úgy a törvény 105-ik szakasza értelmében joga van a közigazgatási bíróságnak a panaszt hivatalból visszautasítani.

A panaszirat kellékeit méltatván lássuk már most, hogy minő kellékeket követel pozitív jogunk a szóbeli panasznál (panaszbejelentésnél).

A *szóbeli panasz*nak csak két kellékkel kell birnia :

1. Meg kell jelölnie a *meztámadott intézkedés* vagy *határozott sérelmes részeit*.

2. Tartalmaznia kell *panaszló fél zárkérélmét*.

Pozitív jogunk azon intézkedése, mely a szóbeli panasznál csak az intézkedés vagy határozat sérelmes részének kijelölését és a fél kérésének szabatos kifejezését engedi meg, a szóbeli panasz hátrányára lényeges előnyöket biztosít azok számára, a kiknek módjukban áll írásbeli panaszt benyújtani.

A panasziratnak adott eme lényeges előnyök abban állanak, hogy ennél joga van a feleknek oly ténykörülmenyeket és bizonyítékokat felhozni, melyek az előzetes közigazgatási eljárás folyamán a hatóságok előtt nem szerepeltek.

Ily módon tehát a vitás kérdés tárgyalását a közigazgatási perben egészen új alapokra lehet fektetni s a közigazgatási bíróság előtt újra lehet kezdeni, mintha rendes közigazgatási uton semmi sem történt volna.

Kétségtelen, hogy a szóbeli panaszszal szemben és az írásbeli panaszszal kapcsolatban nyújtott ezen kedvezmény igen alkalmas arra, hogy az esetleg hibás közigazgatási eljárás gyökeres kiigazításával a jogvédelem hatályát minden irányban

fokozza, ámde elvi szempontból sem nem helyeselhető, sem nem indokolható.

De ellenkezik az magának törvényhozásunknak intenciójával, mely a közigazgatási bíróságról szóló törvény megalkotása alkalmával azt tüzte ki célul, hogy a szegényebb néposztályokhoz tartozó állampolgárok részére a jogvédelem minél kevesebb költséggel hozzáférhetővé tétessék.

Éppen ebből a szempontból kellett volna a szóbeli panasznál úgy az indokolást, mint új tények és bizonyítékok felhozását annyival is inkább megengedni, mivel annak a legszegényebb néposztálynak kellett volna könnyebbé és olcsóbbá tenni a közigazgatási per folytatását, mely éppen szomorú anyagi sorsánál fogva a legjelentékenyebb számban kényszerült igénybe venni a közigazgatási birói utat, s a mely saját jogainak és érdekeinek kellő megvédelmezésére kevés értelmi erővel és még kevesebb anyagi eszközzel rendelkezik.

Az ilyen természetű szóbeli panasz nemcsak a közigazgatási bíróság helyesebb dönthetésének érdekében birt volna nagyobb horderővel, de egyuttal fokozta volna a közigazgatási hatóságok iránti bizalmat s ezáltal hatályosabbá tette volna magának a közigazgatási hatóságnak ténykedését, a mi az állam végrehajtó hatalmának jobban való érvényesülése szempontjából kiváló fontossággal bír.

Az előadottak után önként következik az a kérdés, hogy mikor és hol kell a panaszt benyújtani, illetve bejelenteni.

A panaszt minden esetben a sérelmes intézkedés vagy határozat kihirdetését, illetőleg kézbesítését közvetlenül követő naptól számított 15 nap alatt kell benyújtani (bejelenteni) az illető hatósághoz vagy a közigazgatási bírósághoz.

A panasz átvételére, illetőleg a szóbeli panasz jegyzőkönyvbe foglalására hivatottak:

1. Közigazgatási bizottságnál (és ennek küldöttségeinél, szakbizottságok-, albizottságoknál) a főispán.

2. Törvényhatósági bizottságnál az alispán (polgármester).

3. Székesfővárosi és törvényhatósági városi tanácsnál: a polgármester.

4. Állandó bíráló választmánynál: a főispán.

5. Adófelszólamlási bizottságnál: a pénzügyigazgató.

Minthogy azonban a hivatalfőnökök egyéb hivatalos el-

foglaltságuk következtében a panaszirat átvételére, illetve a panasz jegyzőkönyvbe foglalására kellő idővel nem rendelkezhetnek s azt személyesen nem teljesíthetik, a végrehajtási utasítás értelmében a törvényhatósági és pénzügyigazgatósági rendes iktató bizatik meg az írásbeli panaszok átvételével.

Szöbéli panaszok jegyzőkönyvbe foglalását a főispáni, illetőleg az alispáni (polgármesteri) és a pénzügyigazgatósági irodában az illetők nevében és felelőssége mellett: a főispáni titkár, a törvényhatóság és pénzügyigazgatóságnál pedig a fogalmazói szaknak egyik e célra külön megbízott tagja teljesíti.

Magyar közigazgatási jogunk szerint a panasz, érdekelt felek által azon közigazgatási hatóságnál melynek intézkedése vagy határozata ellen irányult, a törvényes határidőben akár írásban nyujtandó be, akár élő szóval jelentendő be.

A főispán panasza az ügyiratokkal felszerelve közvetlen a közigazgatási bíróságnál, a közigazgatási főhatóságok és az adófelszólamlási bizottság előadójának panasza azon hatóságnál nyujtandó be, melynek intézkedése vagy határozata ellen intézve van.

Az alsóbbfoku hatóságoknál a felsőbb hatósági intézkedés vagy határozat ellen panaszt beadni tehát nem lehet s ha a fél illet mégis beadna, akkor a panasziratot azonnal és megfelelő utbaigazítás mellett vissza kell utalni a beadó félnek.¹

E szerint tehát az alsóbbfoku közigazgatási hatóságoknak a felsőbb hatósági intézkedések elleni panaszokat még közvetítés céljából sem szabad elfogadni.

Ez a jogkereső közönségre nézve annál nagyobb fontossággal bír, mert a kellő időben, de illetéktelen helyen beadott panasz joghatálylyal nem bír.

Közigazgatási bírósági gyakorlatunk azonban, a végrehajtási utasításban (14. szakasz) külön is kifejezett ezen elvet 5. számú döntvényével oda módosította, hogy a kellő időben, de nem a törvényben említett helyen benyujtott magánpanasz csak akkor utasítandó vissza tárgyalás nélkül, hivatalból a bíróság által, ha a benyujtás nem a fenforgó ügyben valamelyik fokon eljárni hivatott közigazgatási hatóságnál vagy nem magánál a közigazgatási bíróságnál történt.

¹ 76873/1897. sz. a. kiadott B. M. rendelet.

Magyar közigazgatási bíróságunk e döntvénye azzal lett megindokolva, hogy a közigazgatási bíróságról szóló törvény 85. szakasza, midőn a panasz benyújtásának helyét megjelöli, ezen intézkedéseinek figyelmen kívül hagyását a felekre nézve nem köti össze semmiféle jogvesztéssel, miként azt a határidő elmulasztása esetére teszi.

Ebből következik az, hogy törvényhozásunknak nem állott szándékában a benyújtás idejére és helyére vonatkozó törvényes rendelkezésekkel szemben fölmerülhető mulasztásokat, illetőleg hibákat egyenlő elbánásban részesíteni.

Minthogy pedig a benyújtási határidő elmulasztása esetére az igazolási eljárásban jogorvoslat van biztosítva a magánfelek részére, a bíróság a benyújtás helyére vonatkozó tévedések orvoslására is lehetőséget kívánt nyújtani, a mi annyival is inkább indokolt, mert mai közigazgatási hatósági szervezetünk szövevényes volta még a hozzáértőkre is igen gyakran megnehezíti a biztos eligazodást.

Ezen elvi jelentőségű döntésből azt kell következtetni, hogy a panaszt csak akkor kell hivatalból visszautasítani, ha a kiszabott határidő eltelte után nyújtották (jelentették) be.

A kellően benyújtott vagy bejelentett panaszokról az 1901-ik évig külön közigazgatási bírósági iktató lett vezetve, melyet azonban az 1901. évi XX. t.-cz. 32. szakasza alapján kibocsátott 1902. évi 125.000. számú belügyminiszteri rendelet 61. szakasza eltörölt, úgy hogy ma már a közigazgatási bírósági ügyek is az általános közigazgatási iktatókönyvbe lesznek bevezetve.

A beiktatott panaszra nézve a közigazgatási hatóságok következőleg tartoznak eljárni:

1. A mennyiben a visszautasításra ok nem forog fenn kötelesek az alsóbbfoku hatóságoktól az összes tárgyiratokat sürgősen beszerezni, s iratjegyzékbe foglalva felvilágosító jelentés kíséretében 8 nap alatt a közigazgatási bírósághoz fölterjeszteni,

2. A mennyiben a fölterjesztő hatóság a panaszt a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozónak, vagy pedig állami (kincstári) közérdekbe ütközőnek találja, úgy kötelessége a bírósághoz intézett felterjesztésben a közigazgatási bírósági hatáskör ellen kifogást emelni és illetve a fenforgó állami (kincstári) közérdeket megjelölni s erről az illetékes miniszterhez

jelentést tenni. Az illető miniszternek azután jogában áll a közigazgatási hatáskör vagy állami (kincstári) közérdek védelmére a bírósághoz nyilatkozatot intézni s a szóbeli tárgyalásra megbizottat küldeni.

3. Kötelessége végül a hatóságnak, hogy a mennyiben a magánpanasz az eljárás középfoku közigazgatási hatóságnak köz- és vagyoni ügyeit sértőleg érinti, a felterjesztésben ezen keletkezhető sérelem mibenlétét, s veszélyeztetett jogainak és érdekeinek védelmét kifejtse, s hogy kérje azt, miszerint vagy magát a hatóságot, vagy küldendő megbizottját a közigazgatási bírósági tárgyalásra megidézzék.

Ilyen esetben a hatóságot, illetve megbizottját mindazon jogok és kötelességek illetik meg, melyeket pozitív jogunk a bepanaszlott félre ruház.

II. A panasz beadásának és kézbesítésének joghatálya.

A mint eddig láttuk, a panasz tehát a közigazgatási per megindításának eszköze, vagyis közigazgatási kereset.

Lássuk már most, hogy minő joghatálylyal bír a panasz beadása és kézbesítése.

Magyar közigazgatási bírósági törvényünk 103. §-a kifejezetten úgy intézkedik, hogy a közigazgatási bírósághoz intézett panasz benyújtása a közigazgatási intézkedések és határozatok végrehajtását *rendszerint felfüggeszti*.

E szerint tehát a panasz *rendszerint felfüggesztő* s illetve *halasztó* hatálylyal bír.

Két esetben azonban kivételnek van helye. És pedig:

^a 1. oly esetekben, midőn a törvény (rendelet, szabályrendelet) szerint csak birtokon kívül volt helye a közigazgatási vagy pénzügyi bírósági felelősségnek, a közigazgatási intézkedések és határozatok végrehajtását a közigazgatási per megindítása sem akadályozza meg.

2. A bírósági eljárásra való tekintet nélkül végrehajtható a bepanaszolt közigazgatási intézkedés vagy határozat akkor, ha ezt:

a) az állami közérdek követeli, vagy

b) ha a végrehajtás elhalasztásából helyrehozhatatlan kár következhetnék be.

Pozitív jogunk értelmében a végrehajthatóság kérdésében

való döntés közigazgatási hatóságainkra lévén bizva, ezeknek kötelessége lelkiismeretes és szigorú bírálat tárgyává tenni azt, hogy a fenforgó viszonyok között megköveteli-e a közérdek szempontja a végrehajtás foganatosítását, vagy hogy származhatik-e annak elhalasztásából helyrehozhatatlan kár és minden ilyen határozatot nemcsak a közérdekre vagy a helyrehozhatatlan kárra való általános hivatkozással, de tüzetesen, konkrét tényekkel és adatokkal meg kell indokolni.

Ilyen határozatoknál joga van a közigazgatási hatóságoknak a határozat vagy intézkedéssel egyidejűleg kimondani, hogy az esetleg beadandó panaszra való tekintet nélkül végrehajtható.

Mihelyt a közigazgatási hatóság a közigazgatási bírósági eljárásra való tekintet nélkül elrendelte a végrehajtást, úgy az foganatosítható és az ellene beadott panasz a végrehajtást nem akadályozza.

Pozitív jogunknak most ismertetett rendelkezése értekezésünk rendén már tárgyalt s a közigazgatási bíróságról szóló törvényünknek két alapelvében gyökerezik.

Elsője ezen elveknek az, melynélfogva a közigazgatási hatósági intézkedések által okozható jog- és érdeksérelmek orvoslása s ezekhez fűződő káros következmények elhárítása az állampolgárok részére a legkiterjedtebb módon biztosítandó.

A másik alapelv pedig az, mely az állam egész érdekének s általában a közérdekeknek minden körülmények között való megóvását intézményileg kívánja biztosítani.

Az első azt követeli, hogy az egyes állampolgár az általa igénybevett közigazgatási birói ut befejezéséig és a közigazgatási jogvita végleges eldöntéséig, a sérelmesnek tartott intézkedés által reá háromolható hátrányoktól megóvassék, mert csak így lesz hatályossá az egyes állampolgárok részére a közigazgatás törvényességének és az egyenletes mértékalkalmazásnak ellenőrzése céljából az állam által megadott közigazgatási kereset.

De perjogi szempontból tekintve, a közigazgatási bírósági döntés előtt legtöbb esetben már csak azért sem lehet a hatósági intézkedést végrehajtani, mert a perbevont közviszonyra vonatkozó végérvényes megállapítás hiányában, sem a közigazgatási perben szereplő feleknek e viszonyra vonatkozó magatartása és cselekvése, sem pedig a közérdeknek ugyancsak e

közviszonyra való vonatkozása és az ebből folyó következmények véglegesen meghatározva nincsenek, úgy hogy itt tehát a közigazgatási panasz nemcsak a közigazgatási per megindításának eszköze, de egyuttal halasztó hatályu jogorvoslat jellegével is bír.

Szem előtt kell tartani mindenesetre azt is, hogy a közhatalósági intézkedéseknek a közigazgatási per lefolytatása előtti végrehajtása esetleg oly viszonyokat teremtene, melyek között az előbbeni állapotba való visszahelyezés vagy lehetetlen volna, vagy pedig rendkívül nagy nehézségekkel járna. Ellenben a perbevont viszonyra vonatkozó cselekvésnek a közigazgatási per eldöntéséig való felfüggesztése a legtöbbször nem von maga után sem a közérdek, sem az állampolgárok érdeke szempontjából ilyen természetű hátrányokat. Két rossz közül tehát de lege ferenda a kisebbiket kellett választani.

A második alapelvnek, az állami közérdek feltétlen megóvásának és a helyrehozhatatlan károk elhárításának el nem vitatható követelménye az, hogy ott, a hol a rendes közigazgatási eljárásban is valamely hatósági intézkedés birtokon kívül, tehát a jogorvoslatra való tekintet nélkül is végrehajtható, másfelől pedig ott, hol az ügy természete vagy a hozzáfűződő viszonyok, érdekek avagy maga a közérdek sürgős és halasztóhatatlan intézkedést s annak azonnali végrehajtását követeli, ott a bírósági eljárás ne alterálhassa a végrehajtás foganatosítását. Ha példának okáért: a parti birtokos saját partjainak védelmét és biztosítását a vízjogi törvény 41. §-a értelmében kő, fa vagy másféle burkolattal engedély nélkül létesíti s e munkálatok utóbb például egy egész község lakosságára veszélyeseknek bizonyulnak úgy, hogy a község lakosságát megsemmisítéssel fenyegetik, itt természetesen nem lehet bevárni, a míg az ügy minden fórumon végigmegy, hanem egy község lakosságának megmentése közérdekéből és a neki okozható helyrehozhatatlan kár elhárítása végett el kell rendelni és azonnal foganatosíttatni a szóban forgó partvédművek átalakítását.

III. A panasz kezelése.

A közigazgatási bírósághoz akár a hatóságoktól, akár a felektől beérkezett panaszt és mellékleteit a közigazgatási bírósági iktató átveszi, beiktatja, az iktatókönyvet berekeszti és az összes beadványokat elnöknek vagy helyettesének bemutatja.

Elnök az iktatókönyv iveit s a beadványokat köteles átnevezni s az iktatókönyvet lezárni és szabályszerűen aláírni. Ugyanekkor elnök az új ügyeknek előadót rendel s egyúttal kijelöli a sürgős elintézést igénylő ügyeket.

Az elnök által visszaadott összes iratokat iktató köteles felszereltetni, a sürgőseket azonnal, a többieket pedig az elnöktől való visszaérkezés napján előadó bírónak átszolgáltatni.

A beiktatott és az elnök vagy helyettese által kiosztott ügydarabok előadói könyvvel (melyben az ügyek átvétele és ülésben vagy ülésen kívül való elintézése igazoltatik) vétetnek át.

Ellátott ügydarabokat a kiadó kiadói jegyzék mellett vesz át, melynek adatai az előadói könyvvel összehasonlítottatnak és az előadó bíró által aláíratnak.

A közigazgatási bíróság első sorban is azt vizsgálja, hogy a beadott panaszszal szemben nem forog-e fenn a visszautasítás szükségessége.

Ha erre ok nincs, akkor a közigazgatási bíróság elrendeli a panaszirat egy példányának a bepanaszolt fél vagy feleknek való kézbesítését. E kézbesítésnek perjogilag az a hatálya van, hogy

1. maga a közigazgatási per a bíróságnak ezen ténye által lesz végleg megállapítva, mert ekkor már az összes érdekelt peres felek bevonattak a perbe;

2. a kézbesítést követő naptól számított 15 nap alatt bepanaszolt fél védírral élhet.

A védírat tulajdonképpen megfelel a polgári perben előforduló elleníratnak.

A védíratban a bepanaszolt fél védekezik a panaszló állításával szemben és felhozhatja mindazon tényálladási elemeket, melyek eljárását, magatartását és álláspontját kellőképp megvilágosítják és indokolják, egyszóval bizonyítási és tárgyalási anyagot szolgáltat a bíróságnak. Ugyancsak e védíratban terjesztheti elő panaszlott fél a maga ellenkérelmét.

A védírat beadására kitűzött határidő elteltéig az ügy tárgyalásra ki nem tűzhető.

Panasz és védírat mind a kettő a pert előkészítő irat. Ezekon kívül jogában áll még feleknek a közigazgatási bíróság-

hoz írásbeli előterjesztéseket tenni, melyek az ellenféllel esetről-esetre közöltetnek, de a per folyását meg nem akadályozzák.

A hatóság elleni magánpanaszoknál a hatóságoknak nincs joga külön védíratot benyújtani.

Azon alapul ez intézkedés, hogy miután a panaszt felterjesztő hatóságoknak módjában áll a felterjesztésük rendjén mindazt felhozni és előadni, a mit a védírat magában foglalhat, ennél fogva külön védírat beadása nemcsak teljesen felesleges, de ok nélküli munkával terhelné a közigazgatási hatóságokat.

IV. A panasz elintézése.

A közigazgatási bírósági kezelésen keresztülment és kellően előkészített panasz *birói elintézés* alá kerül.

Előadó bíró a neki kiosztott ügyeket köteles

1. soron kívül elintézni

2. vagy az iktató számok rendes sorrendjében ellátni.

E szabályok betartásáért előadó bíró és az elnök felelősek.

Soron kívül intézendők el:

1. a tanácsülés elé nem tartozó ügyek (83. §.);

2. az 1896. XXVI. t.-cz. 103. §-a értelmében birtokon kívül (közigazgatási intézkedés vagy határozat végrehajtását fel nem függesztő hatálylyal) benyújtott panasz;

3. azok az ügyek, a melyeknek haladéktalan vagy soronküüli elintézését törvény vagy külön rendelet kívánja;

4. a hatóság vagy felek indokolt kérelme folytán az elnök (másodelnök) által sürgősen elintézendőkként kijelölt ügyek;

5. oly ügyek, melyeknek eldöntésétől más ügy megindítása vagy valamely folyamatba levőnek további ellátása függ.

A soronküüli elintézés kérdését illetőleg az előadó által bejelentett kétség esetén az elnök (másodelnök) dönt.

A fenti felsorolásból kitűnik, hogy a közigazgatási bíróságnál soronküüli elintézését nyer minden olyan panasz, melynek sürgős elintézését akár a közérdek, akár a perben érdekelt felek érdeke vagy a perbevont viszony tartalma megköveteli.

A közigazgatási bírói elintézésnek kétféle módja van:

1. *vagy ülésen kívül;*

2. *vagy a tanácsülésben való elintézés.*

Pozitív jogunk azon elvet állítja fel, hogy ülésen kívül a

közigazgatási per megalapításához (vagy visszautasításához) és a per lebonyolítására szükséges intézkedések tehetők meg. Ilyenek például: elkésett panasz visszautasítása, panaszirat kijavítása, kiigazítása vagy pótlására szóló felhívás; panasziratnak bepanaszolt féllel való közlése, érdekelt harmadik személyek figyelmeztetése a panaszirat megtekintésére; védirat közlése vagy a védirat hiányzó másodpéldányának bekívánása; a felek előterjesztésének ellenféllel való közlése; bizonyítás elrendelése és bizonyítási módok megállapítása, valamint azok keresztviteléről való gondoskodás; írásbeli tárgyalás határnapjának kitűzése; számtételek megállapításáról és idegen nyelvű iratok lefordításáról való gondoskodás; végül kizárólag az eljárás vezetését illető kérdések, valamint oly ügydarabok ellátása, melyeknek tárgyát hatósági megkeresésekre adandó felvilágosítások vagy alárendelt jelentőségű cselekvények képezik.

Az ülésen kívül elintézendő ügyek előadói tervezettel együtt a tanácselnöknek vagy tanácsvezetőnek bemutatandók, ki az ilyen tervezeteket aláírásával approbálja.

Ha a tanácselnök nem helyesli előadó bíró javaslatát, úgy utasítja őt az ügynek tanácsülésbe való vitelére.

A tanácskozásra és tárgyalásra előkészített közigazgatási per anyaga érdemleges elbírálás és döntés alá a tanácsülésen kerül.

Tanácsülés kétféle van:

1. *Nyilvános ülés*, melyen az ügy előadása vagyis a közigazgatási per anyagának tüzetes ismertetése megy végbe. E tárgyaláson a nyilvánosság elve érvényesül. A bemenetelre előnyben részesülnek hatósági személyek és ügyvédek.

A tárgyalás befejeztével

2. *zárt ülésen történik a tanácskozás és határozathozatal.* A szavazást előadó nyitja meg véleményének előterjesztésével. A bírák kineveztetésük sorrendjében, tanácselnök csak a szavazás végeztével szavaznak. A döntés általános szavazattöbbség útján történik. Egyenlő szavazatok esetén azon vélemény nyeri el a többséget, a melyre elnök szavaz. Ha elnök egyik véleményhez sem csatlakozik, úgy a tanácskozást az egyes részletes kérdések szerint elkülöníti és minden egyes részletre nézve külön szavazást rendel el. A részkérdések elkülönítésénél történő

szavazásnál az előkérdés a főkérdés előtt, alaki kérdés az ügy lényegét tárgyzó kérdés előtt bocsáttatik szavazatra.

Ha a kérdés részletekre el nem különíthető, úgy miután az elnök is nyilvánította szavazatát, azon szavazat, mely a bepanaszoltra nézve legkedvezőbb, a hozzá legközelebb álló kevésbé kedvező szavazathoz számítatik. A határozat azonnal vagy legkésőbb 48 óra alatt meghozandó és kihirdetendő. Ennek elhalasztását a tanácselnök köteles szóval és nyilvánosan kihirdetni.

Az igazolásról.

A polgári perjogban általánosan elfogadott elv az, hogy peres feleknek a nem szándékosan vagy nem könnyelműségből elkövetett mulasztások helyrehozatalára módot kell nyújtani s alkalmat kell adni arra, hogy a vétklenül elmulasztott perbeli cselekvényt egy újabb záros határidőben teljesíthessék.

Ez elv közigazgatási peres eljárásunkban is alkalmazást nyer.

Közigazgatási bíróságról szóló törvényünk 99. §-a megadja a magánpanaszszal élő érdekelt félnek (és pedig ennek mindenik fajánál) azon jogot, hogy ha ő maga vagy meghatalmazottja a panaszíratot valamely *elháríthatatlan akadály* miatt nem adta be a kellő időben: igazolási kérelmet terjeszthessen elő.

Az igazolási kérelmet mindenkor az elmulasztott határidő utolsó napját követő 15 nap alatt, a panaszíráttal együttesen az eljáró közigazgatási hatóságnál írásban kell benyújtani.

Ebből következik, hogy szóbelileg igazolási kérelmet semmi körülmények között sem lehet bejelenteni. Az igazolási kérelem fölött közigazgatási bíróságunk a főügytől elkülönítve tárgyal és dönt. Ha az igazolási kérelemnek hely adatik, úgy a panasz alapján megindul a rendes közigazgatási peres eljárás, ha pedig ezen kérelem elutasítatik, úgy a közigazgatási bíróság a panaszt a főügybe való beavatkozás nélkül visszautasítja.

Pozitív jogunk tehát a közigazgatási perben is helyet ad az igazolásnak mint perorvoslatnak.

E perorvoslat lényegében úgy a polgári, mint közigazgatási perben azonos.

Ott és itt is a restitutio in integrum iránti kérés.

Mindkettőnek az a célja és hivatása, hogy a fél által elkövetett véltlen perbeli mulasztást orvosolja.

Azonban míg a polgári perben a tárgyalási határnap, periratbeadási határidő, továbbá felelkezési, esküjelenkezési határidő, vagy eskületéleti határnap elmulasztása esetében is van helye, addig a közigazgatási perben kizárólag csak a *panaszbeadási (bejelentési) határidő elmulasztásának és abból származható joghátrányoknak orvoslására van megengedve.*

Közigazgatási perjogunk az igazolási kérelem jogcziméül csakis valamely *elháríthatatlan akadályt* fogad el és megköveteli, hogy e jogczim *hitelt érdemlően* indokoltassék. Ebből következik, hogy az olyan igazolási kérelem, mely ezen kellékekkel nem bír, visszautasítandó.

Igazolási jogorvoslat a közigazgatási perben nem annyira felfüggesztő, mint inkább a határidőt meghosszabbító, vagyis halasztó hatálylyal bír.

A 15 napos benyújtási határidő fix, vagyis akkor is csak 15 nap alatt nyújtható be az igazolási kérelem, ha az elháríthatatlan akadály még fennáll. Ebből következik, hogy még vis major esetében sem lehet igazolással a 15 napi határidőn túl élni úgy, hogy annak, a ki a panasz határidejét, valamint az igazolásra adott időt elmulasztotta, — feltéve, hogy egyéb előfeltételek fenforognak — csak *újrafelvétel útján* állhat módjában a vitás ügyet az illetékes közigazgatási hatóságnál folyamatba tenni s csak a rendes közigazgatási eljárás rendjén hozott vég-határozat ellen lesz módjában a közigazgatási bíróság előtt panaszt emelni.

A rendes közigazgatási eljárásban megengedett újrafelvételnek az 1901. évi XX. t.-cz. 10. §-a értelmében a följárás folyamán hozott jogerős vég-határozat kihirdetésétől vagy kézbesítésétől számított egy éven belül van helye.

Midőn a törvény a vitás közigazgatási ügyek kifejezését használja, ez alatt első sorban az 1896. évi XXVI. t.-cz.-ben felsorolt ügyeket érti.

Ezeken felül újrafelvételi eljárásnak van helye az ott fel nem sorolt közigazgatási vitás természetű ügyekben is.

A hatóságok diszkreczionális hatásköréhez tartozó, vagy általában a nem kontencziózus természetű közigazgatási ügyekre nézve a rendes közigazgatási eljárásban a most említett újra-

felvételi eljárásra nincsen szükség, hanem az ügy egyszerű kérelem folytán ismét folyamatba tehető a közigazgatási hatóságok előtt.

Közigazgatási perjogunk nem intézkedik arról, hogy a jogalaprólküli igazolási kérelemmel élö fél pénzbürsággal büntetessék, mely intézkedés pedig főként a közigazgatási ügyekben megkivánt gyorsaság miatt igen indokolt volna, mert a mai viszonyok között a jogszimnélküli igazolási kérelem felhasználásával is módjában áll valamely konok perlekedö félnek a közigazgatási hatósági intézkedés vagy határozat végrehajtását hónapokig késleltetni.

A magánfelek kiváló védelmére szolgál közigazgatási bírósági törvényünknek azon intézkedése, mely kimondja, hogy a közigazgatási hatóságok még az elkésve benyujtott kérelmet sem jogositottak visszautasítani, hanem minden esetben fel kell azt terjeszteni a közigazgatási bírósághoz.

A bizonyításról.

A magyar közigazgatási perben megállapított bizonyításról közigazgatási bírósági törvényünk II-dik fejezetében tüzetesen intézkedik. E bizonyítási eljárást uraló alapelveket a következőkben ismertetjük :

1. A közigazgatási jogvítás ügyek tisztázása nemcsak a feleknek, de magának az államnak is érdeke, mely ez uton ugy az állami közérdeket érvényre juttatja, valamint a közigazgatósági hatóságok intézkedései által okozható sérelmeket elháríthatja.

Éppen ezért a közigazgatási perben szükséges bizonyítást nem lehet tisztán a felek tetszésére bizni, hanem gondoskodni kellett arról is, hogy a közigazgatási bíróságnak módjában állhasson a vitás ügy tiszta tényálladékanak felderítésére szükséges bizonyítást elrendelni.

A bizonyítás mint fogalom ugy a közigazgatási, mint a polgári perben azonos.

Mindkettőnél a bíróság meggyőzése az, a felek által perbevont jogviszony tényalapjának és az általuk felhozott egyes tényeknek valódiságáról.

A bizonyításnál tehát mindig tényállításokat kell igazolni; a bíróság ugyanis csak a beigazolt tényállításokat fogadhatja el a birói meggyőzés alapjául és csak ennek alapján állapíthatja meg a jogkövetkezményeket.

Nem az ellenfél meggyőzésére, hanem birói meggyőződés keltésére irányul tehát a bizonyítás.

A bizonyítás maga, mint logikai proceszszus az okozatról okra való következtetésben áll.

A bíróság megfigyel, észlel bizonyos tényt és ezen tényből következtetést von a perben felhozott tényállításokra.

Azon tények, melyek a közigazgatási perbevont jogvita alapját képezik, mikor a bírósági eljárás alá vonatnak, már a múlté.

Igy tehát azoknak valóságáról a bíróság csak a szóban forgó tények hatásaiból, vagyis az általuk előidézett állapotváltozásokból győződhetik meg. Ezekből vonhatja aztán le a bíróság a felhozott tényre vonatkozó következtetéseit.

E logikai proczesszus lényege és tartalmához képest jönnek létre a különböző bizonyítási módok.

Általánosságban kétféle módot szokás megkülönböztetni.

Egyik a *közvetlen bizonyítás*, melynél a bíróság az előtte igazolt állapotváltozásból egyenesen magára a bizonyítandó tényállításra von következtetést.

Másik mód a *közvetett bizonyítás*.

Ezen bizonyítási módnál a bíróság az általa észlelt vagy előtte igazolt állapotváltozásból nem magára a bizonyítandó tényre (bizonyítási tétel)¹ következtet és pedig azért, mert ez az állapotváltozás nem az első ténynek hatása, hanem egy másik állapotváltozásból vonja le a közbeeső tényre vonatkozó következtetést.

Ilyen eset különösen ott fordul elő, a hol a bizonyítandó tény által előidézett állapotváltozás megszűnt és a bíró nem ezt, hanem csak az első tény által előidézett további állapotváltozást észlelhette.

Itt is okozatról okra történik tehát a következtetés, de a kiindulás alapjául szolgáló okozatnak nem maga a bizonyítandó tény az oka, vagyis ezen állapotváltozást nem maga a bizonyítandó tény idézte elő, hanem egy más tény, mely a bizonyítandó ténynek oka (a bizonyítandó tény létrehozza, eredményezi, egyszóval azt előidézte) de nem okozata.

A mint láttuk tehát, azon eljárás, melyet a bizonyítás czéljának elérésére alkalmazunk: bizonyítási módnak neveztetik.

A bizonyítási módoknál felhasznált eszközök az ugynevezett bizonyítási eszközök.

E fogalom meghatározására azt mondhatni, hogy bizonyítási eszköz mindaz, a mi alkalmas arra, hogy a bíróságot valamely tényállítás valóságáról meggyőzze.

¹ Bizonyítási tételnek nevezzük azt a tényt, melyre a bizonyító tényből következtetni kell.

A bizonyítás által elért ok, vagyis mindaz, a mi a bírót valamely perbeli állítás valóságáról meggyőzte: bizonyíték.

Közigazgatási bírósági törvényünk 112. §-ában a „bizonyítás módjai“ kifejezést alkalmazza.

Az ott történő felsorolás azonban mindenkit meggyőz arról, hogy itt tulajdonképpen tulnyomólag bizonyítási eszközök vannak felsorolva. Első helyen áll ezek között:

1. *a felek személyes meghallgatása.*

A közigazgatási perben szereplő felek személyes meghallgatása közigazgatási peres eljárásunkban a szóbeliség elvének érvényre jutását jelenti.

Ez elvnek alapján nemcsak a per gyorsabb lefolytatása válik lehetővé, de a feleknek és közigazgatási bíróságnak közvetlen érintkezése magának a vitás ügynek kellő tisztázását és felderítését is megkönnyíti és elősegíti azt, hogy a bíróság a felek személyes előadásából és magatartásából a per tárgyára nézve alapos meggyőződést szerezhessen.

Második bizonyítási eszköz:

2. *a tanu és szakértő kihallgatása.*

Tanu az, a ki valamely tényt (eseményt, cselekvényt) saját érzékeivel észlelt, ezen észleletet emlékében megőrizte és az eseményre vonatkozó tapasztalatait s tudomását a bíróság előtt jogkövetkezmények terhe alatt előadja.

Minden tanu, a mennyiben vallomást tesz, a bíróságot egy tény tudomásához és ismeretéhez juttatja, melyből az következtetést vonhat a bizonyítandó tényre.

Hogy ezen észleletnek előadása magára a tanura nézve személyileg is jogi következményekkel jár (ha hamisan tanuskodik, a büntető bíróság által felelősségre lesz vonva) az természetszerű folyománya annak, hogy a bíróság az előtte folyó perben ezen észleletnek és illetve tanu bemondásának nemcsak fontosságot tulajdonít, de ahhoz jogi következményeket is fűz. Kell tehát garanziákat szerezni arra nézve, hogy tanu csak az igazat, csak a valóságot fogja előadni és így megadja a bíróságnak az objektív döntés lehetőségét.

Tett vallomására tanu a közigazgatási perben is megeskendő.

A tanuknak a tanuskodási képességre, tanuk kifogásolására, kihallgatására, megesketésére, a tanuskodás megtagadá-

sára és a tanuk járandóságára nézve a közigazgatási perben is az 1893. évi XVIII. t.-cz. 82—93. szakaszában, tehát a sommás eljárásban megállapított szabályok érvényesek, azonban a közigazgatási birói eljárás természetéből folyó eltérésekkel.

Ez eltérésekről alább a szakértőkre vonatkozó fejtegetéseinkkel kapcsolatban fogunk szólni.

Kit értsünk már most a szakértő alatt?

E kérdésre ugyanazon választ nyerjük ugy a közigazgatási, mint a polgári perben.

Ehhez képest szakértő alatt azon személyek (egyres vagy jogi) értendők, a kik valamely vitás ténykérdésnek teljesen tárgyilagos és alapos megítélésére kellő képességgel bírnak és a bíróságok vagy más hatóságok által valamely ténykérdésben véleménynyilvánításra felhivatnak.

Ugy a polgári, valamint a közigazgatási peres eljárás e véleménynyilvánítás megbízhatóságára nézve is biztosítékokat keresnek s ez okból a szakértő esküt tesz.

A szakértőre vonatkozólag az 1893. évi XVIII. t.-cz. idevonatkozó intézkedései érvényesek a közigazgatási perben is.

Tanu és szakértő a közigazgatási perben éppen annak közjogi jellege miatt, némileg más jogi állást foglalnak el, mint a polgári perben.

Igy nevezetesen közigazgatási peres eljárásunk (116. §.) szerint a bíróság ugy az elmaradt tanut, valamint szakértőt (sőt még a felet is) rendbíróság terhe alatt beidézheti és igazolatlan elmaradás esetében, ha ezen körülmény a czélbavett bírósági eljárás meghiusulását vonja maga után, a meghiusult eljárás költségeiben is elmarasztalhatja.

Ez a rendbíróság azonban a közigazgatási perben csak egyszer alkalmazható

Ez utóbbi intézkedés nemhogy összhangban volna a közigazgatási per közjogi természetével, de azzal ép ellentétben áll.

Mert ha kell és szükséges az, hogy a polgári perben, a hol magánérdekről van szó, a tanut ismételt büntetésekkel szorítsuk a tanuzási köteleesség teljesítésére; ha meg van engedve, hogy a kisebb polgári peres ügyekben kellő igazolás nélkül meg nem jelenő tanut, valamint a törvényhatósági és községi tisztviselők fegyelmi ügyeiben megjelenni vagy vallomást tenni vonakodó tanut 600, 100, illetve 200 koronáig terjedő pénzbir-

sére szolgáló cselekvést fogjuk fel s csak a gyám jogállására utaljuk, akkor a közigazgatási bíráskodás célját kizárólag az egyén közjogi védelmében kell keresnünk.

Pedig ez egyfelől nem meríti ki sem magának a közigazgatásnak jogi ellenőrzését, — a mire pedig a parlamentáris kormányrendszer mellett nélkülözhetlen szükség van, — sem nem biztosítja kellőképen az egyén védelmét a közjog által uralt viszonyokban, másfelől pedig a közigazgatási bíráskodást is egészen hibás alapokra fekteti.

Jogi ellenőrzésnek alávetni a közigazgatást: ez törvényességének biztosítója.

E törvényességét a közigazgatásnak, a mint azt a közjogi felfogás is elismeri, leginkább a parlamentáris rendszer kormányától féltik, a mely mindenkor pártkormány lévén, könnyen elragadtatja magát az államhatalomnak pártszempontból való gyakorlására.

És csakugyan e félelmet teljesen indokolja azon körülmény, hogy minden parlamentáris kormány egy bizonyos pártprogram alapján nyervén megbizatást, annak megvalósítására szükségképen fel fog használni minden eszközt, tehát a közhatalmat, a közigazgatást is, mert hiszen ellenkező esetben nem számíthat a párt támogatására.

Minden parlamentáris igazgatás, tehát szükségképen pártigazgatás — melyben, miként Gneist találóan megjegyzi, — az egymás alá rendelt hivatalnokok láncolatától nem kevesebb kívánatuk, mint az, hogy egy párt rendelkezésére állván, egyuttal óvják meg a pártokon kívül álló, elfogulatlan hatóság tisztességes látszatát.

Kell tehát módot adni arra, hogy a közigazgatás törvényessége a pártkormány és párturalommal szemben biztosítható legyen.

E mód annak jogi ellenőrzése.

Midőn azonban a közigazgatás törvényességének biztosítását keressük, nem szabad szem előtt téveszteni, hogy az állam és polgára között nem csupán a jog által uralt külső, hanem egyuttal az erkölcsi törvények uralmának alávetett ethikai vonatkozás is van.

Tehát nem szabad a közigazgatás jogi ellenőrzését oly elvre alapítani, mely az állami cselekvésben az államot és polgárát mint ellenségeket állítja egymással szembe, mert ez az

4. A *közigazgatási hatóságok felvilágosító nyilatkozata és a szakközegek véleményének beszerzése* is bizonyítási mód pozitív jogunk szerint.

Közigazgatási peres eljárásunknak a polgári peres eljárással szemben az egészen sajátlagos és különleges eszköze.

A törvényes rendelkezés alap gondolata itt az, hogy a közigazgatási hatóság, mely előadásában, jelentésében és minden megnyilatkozásában lelkiismeretességre és a valóság pontos feltüntetésére van kötelezve, — a mely kötelesség ugyyszólván vérévé kell, hogy váljon,¹ — a hozzáintézett kérdésre a legjobb tudomása és meggyőződése szerint fogja a tényállást ismertetni.

A hatóság mintegy tanuképen szerepel itt akkor, a midőn közvetlen tapasztalatait és észleleteit a bírósághoz, — a hatósági felelősség teljes érvényesülése mellett — eljuttatja.

A tanu esküjét itt a hatósági személyek ezen minőségben letett esküje helyettesíti és a tárgyilagosságnak biztosítékául a köztisztviselői felelősség szolgál.

A szakközegek véleményének beszerzése szintén bizonyítási módnak van minősítve.

Közigazgatási bírósági törvényünknek azon intézkedése, mely a hatósági szakközegek véleményét bizonyítási tényként elfogadja, a törvény már ismételten hivatkozott alapelvén és azon gondolaton alapszik, hogy mert a közigazgatás valóságos állami cselekvés, mely az állami egész és a mindenkori közérdek gondolatától vezéreltetve működik s e cselekvésében az állami közérdek és az állampolgárok érdekeinek összhangba hozatalára törekszik: ennél fogva e kötelességszerű törekvés lehetővé teszi a hatósági személyek részére a tárgyilagosságot, mit azon körülmény is előmozdit, hogy ők azok, kik az életviszonyok valódi állapotát kellően ismerik és hiven feltárni tudják.

E szakközegek minden elfogultság, minden személyi vagy dologi érdekelttség nélkül tisztán csak a szakkérdésre vonatkozó részletekkel törődve nyilatkoznak. Az általuk kiadott tényleírások tehát egészen megbízhatók s mint ilyenek a birói meggyőződés kialakulásánál sikerrel felhasználhatók.

5. Bizonyítási eszközt képez közigazgatási perjogunk szerint az *eredeti okirat*.

¹ Erre vonatkozólag az 1902. évben 125,000 B. M. szám alatt kiadott vármegyei ügyviteli szabályok II. fejezete 15 és a következő §-aiban intézkedik.

A panaszszal vagy védíráttal élő félnek joga van arra, hogy a másolatban csatolt okiratokat eredetiben is bemutassa; a közigazgatási bíróságnak pedig joga van ezen bemutatást, ha szükségesnek látja elrendelni.

Az okiratnak mint bizonyító eszköznek a közigazgatási perben is ugyanazon jelentősége van, mint a polgári perben.

Minden okiratnak az a célja, hogy valamely cselekményt és az ebből származó jogokat és köteleességeket megállapítsa, mert a jog és kötelezettség kihat későbbi időkre is, tehát az ennek alapját képező cselekvény létrejöttét igazoló bizonyíték szüksége is mindannyiszor előtérbe lép, valahányszor a jog érvényesítésének vagy védelmének szüksége felmerül.¹

A cselekvények maradandóvá tétele tehát a jog érvényesítése vagy védelme szempontjából a feleknek érdeke.

A közigazgatási perben a felek érdeke közös lévén, tudniillik a közigazgatás törvényszerűségének és az egyenletes mértékalkalmazásnak ellenőrzése, az okiratok mint bizonyító eszközök a közigazgatási perben is kiváló szerepet játszanak.

Hogy mikor van szükség az okiratok eredetijének bemutatására, ezt vagy a felek, vagy a bíróság határozzák meg.

Itt is érvényesül a közigazgatási per közjogi jellegéből folyó és a közigazgatási bírósági eljárást jellemző nyomozási elv.

Arra nézve, hogy valamely okirat mikor tekintessék bizonyító erejűnek és hogy e bizonyító erőre nézve minő befolyással legyen egyfelől az illető okiratok alakisága, másfelől pedig az okiratok köz- vagy magánjellege, közigazgatási peres eljárásunk külön nem intézkedik, a miből azt kell következtetnünk, hogy ezen kérdésekre nézve is közigazgatási bíróságunk a szabad mérlegelés jogával bír.

6. Mint külön bizonyító eszköz s illetve bizonyítási mód van a törvény 112. §-ában felsorolva a *fenforgó ügyre vonatkozó bármely hatóság birtokában levő hivatalos iratok beszerzése*.

E törvényes rendelkezés a hatósági iratokat bizonyító erővel ruházza fel azon jogokra vagy ténykörülményekre nézve, melyekre vonatkozólag ez iratokat az illető hatóság mint saját hatósági illetékességi körébe utaltakról felvette vagy kiállította.

Természetesen azonban nem lehet bizonyító erőt tulajdonítani

¹ Zlinszky Imre. A bizonyítás elmélete.

a) azon hatósági iratoknak, melyeknek felvétele nem tartozik az illető hatóság jogkörébe, vagyis a melyek oly körülmények vagy jogokra vonatkoznak, melyek tekintetében más hatóságok jogosítottak hivatalos iratok kiállítására;

b) a melyek bár a hatósági jogkör szempontjából ugyan jogszerűen, de szabálytalanul és nem megfelelő alakban lettek kiállítva.

Általában véve a hatósági iratok éppen a hatóság, mint közintézménynek közjogi jellegénél fogva, közokiratok jellegével bírnak a hatáskörükbe utalt kérdésekre nézve.

Egyébként a máskülönben szabályszerű alakban kiállított hatósági iratok csak mint magánokiratok jöhetnek figyelembe.

A mi már most a bizonyítási eljárás foganatosítását illeti, arra nézve pozitív jogunk úgy intézkedik, hogy az 1., 2. és 3. pontok alatt felsorolt módjait a bizonyításnak rendszerint a közigazgatósági hatóságok viszik keresztül, kivételesen azonban a közigazgatási bíróság egyik birói tagjának kiküldése útján is foganatosíthatja.

Jogszabály az, hogy a fél kihallgatásához ellenfelet, tanu és szakértő kihallgatásához pedig mindkét felet meg kell hívni. Ha a felek nem is jelennek meg, e körülmény az eljárást nem akadályozza.

A tárgyalásról és határozathozatalról.

Ha bizonyítás nem rendeltetett el, vagy az elrendelt bizonyítás befejeztetett (111. §.) és panaszirat benyújtása esetében a védírat benyújtatott, vagy az ennek beadására kitűzött határidő eltelt, a közigazgatási bíróság a tárgyalás határnapját 3—40 napra kitűzi s ha írásbeli tárgyalásnak van helye, az ügy megjelölését és a tárgyalás idejét magában foglaló jegyzéknek a bíróság hirdetési tábláján leendő kifüggesztését elrendeli.

Közigazgatási peres eljárásunk kétféle tárgyalást ismer és állapít meg :

1. *írásbeli tárgyalást* ;
2. *szóbeli tárgyalást*.

Írásbeli tárgyalás elrendelésének akkor van helye, ha a szóbeli tárgyalást összes felek nem kérik, vagy ha a bíróság akár hivatalból, akár a felek kérelmére nem tartja szükségesnek a szóbeli tárgyalás megtartását.

Az írásbeli tárgyalás tehát azt jelenti, hogy a jogvita a megelőző iratváltás útján s a becsatolt vagy hivatalból beszerzett bizonyítékok alapján megérett és elkészült a bírói döntésre és e döntés a felek közvetlen meghallgatása nélkül is megtörténhetik.

Az írásbeli tárgyalás nyilvános tanácsülésben történik.

A nyilvánosság kizárása csak a közérkölciség tekintetéből vagy más közérdekű szempontból és zárt ülésben hozott bírósági határozattal rendelhető el. Felek és meghatalmazottjaik, valamint az általuk kijelölt két-két kifogástalan bizalmi férfi, végül a tanúk és szakértők ilyenkor is jelen lehetnek.

I. Az *írásbeli* tárgyalás lefolyása a következő:

Előadó kivonatossan ismerteti az ügy állását.

A bírósági tanács bármely tagjának joga van felvilágosításokat kérni vagy iratokat felolvastatni.

Kötelezőleg elő van írva (tehát mindenkor meg kell hogy történjék) a közigazgatásügyi hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdeknek védelmére vonatkozó miniszteri nyilatkozatok felolvasása,

A tárgyalás befejeztével zárt ülésben hozatik meg a határozat.

Általában azt mondhatni, hogy az esetek nagy többségében írásbeli tárgyalás szokott elrendeltetni, minthogy ezen tárgyalási mód sokkal rövidebb, gyorsabb és e mellett maguknak az állampolgároknak, valamint a hatóságoknak is kevesebb költséget okoz.

Ott azonban, a hol a közvetlenségre vagyis a feleknek, tanuknak és szakértőknek egyfolytában a bíróság előtt lefolytatandó kihallgatására vagy magok a felek sulyt helyeznek s ezt akár a panasziratban, akár a védíratban kérik, vagy hogyha maga a bíróság ezt a tényállás tisztázása érdekében szükségesnek látja: szóbeli tárgyalásnak van helye.

Ha az összes felek kérik a szóbeli tárgyalás megtartását, akkor a bíróságnak kötelessége ezt elrendelni.

Ha csak egyik vagy másik fél kéri, akkor e kérés eldöntése a bíróság belátására van bízva.

A szóbeli tárgyalásra a feleket s esetleg a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami közérdeknek védelmére hivatott miniszteri megbizottat meg kell idézni azon kijelentéssel, hogy a tárgyalás meg nem jelenésük esetében is meg lesz tartva.

Meg kell továbbá idézni ezeken kívül azon tanukat és szakértőket is, kiknek kihallgatását a bíróság a felek ajánlataira avagy a nélkül szükségesnek találja.

II. A *szóbeli* tárgyalásnak következő menete van:

1. Panaszló előterjeszti a tényállást és bizonyítékokat, megjelöli az igénye támogatására szolgáló jogalapot és előterjeszti zárkérését.

Az eljárásnak ezen részlete tehát nem egyéb, mint magának a panaszíratnak élőszóval való előadása.

2. Panaszló perbeszédének előadása után ellenfele, a bepanaszolt fél terjeszti elő a maga védelmét.

A mint látható, panaszló a panaszíratot, bepanaszolt pedig a vádíratot adja elő a bíróság előtt előszóval.

Mindkét perbeli félnek joga van arra, hogy ezen szóbeli előadása rendjén a tényállást módosítsa s új bizonyítékot hozzon fel; hogy azonban ez mennyire lesz figyelembe vehető, azt a közigazgatási bíróság szabad mérlegelés alapján határozza meg.

Ha a felek nyilatkoztak, következik

3. a tanúk és szakértők kihallgatása.

Ennek rendjén közigazgatási bíróságunk a kérdés tekintetében a legteljesebb szabadsággal bír és hivatalos kötelessége mindent elkövetni a valódi tényállás kitesztázására.

Éppen ezért, úgy az elnök, mint a bíróság tagjai jogosítva vannak felekhez, tanukhoz és a szakértőkhöz kérdéseket intézni.

Míg azonban a közigazgatási perrel kapcsolatos közjogi momentumok és érdekek a bíróság részére a legmesszebbmenő kérdezési és kutatási jogot adják meg, addig feleknek csak bírósági engedéllyel lehet egymáshoz vagy a tanúk és szakértőkhöz kérdéseket intézni.

Meg nem jelent felek, tanúk és szakértők előadása helyett általuk a per rendén írásban tett nyilatkozatok lesznek felolvasva.

Minden szóbeli tárgyaláson fel lesz továbbá olvasva maga a sérelmezett közigazgatási hatósági intézkedés, a szemlejegyzőkönyv, a közigazgatási hatóság jelentése, valamint más az ügy elbírálásánál lényegesnek tartott irat.

Mikor már a per anyaga így kimerítve és az összes felek előtt feltárva lett, úgy a panaszlónak, mint bepanaszoltnak joga van egy-egy végső és pedig kellő rövideggyel előadandó perbeszédre, melynek rendén az előadottakra vonatkozó észrevételeiket és kérésüket jogosultak kifejezni.

A törvénynek azon intézkedéséből, hogy a feleknek az egész tárgyalási anyag megismerése után joguk van kérést előterjesztteni, azt kell következtetnünk, hogy jogukban áll a feleknek ezen alkalommal az is, hogy eredeti zárkérésüket megváltoztassák.

Ez a jog odáig is mehet, hogy a panaszló a panaszt visszavonhatja vagy mindkét fél egyezsége lép (124. §.).

Ugy a zárkérés megváltoztatásához, panasz visszavonásához vagy egyezés kötéséhez is azonban a bíróság hozzájárulása szükséges.

Pozitív jogunk ez intézkedése annyival is inkább indokolt, mert ha a bíróság részére ezen jogot nem biztosítjuk, úgy kiadjuk kezéből azt a lehetőséget, hogy a fenforgó ügygyel kapcsolatos állami vagy más közérdeket kellően megoltalmazhassa.

Ez a körülmény is bizonyítékául szolgál tanulmányunk első részében hangsúlyozott azon elvnek, hogy a közigazgatási biráskodás is csak közigazgatás, tehát biráskodás a kormányhatalomban, melynél magának a hatalmi ágnek alaptermészete nem változik.

De egyuttal itt látszik a közigazgatási biráskodás és a rendes biráskodás közti leglényegesebb különbség, hogy t. i. a rendes bíróságoknak nincs akarata, csak ítélete van.

A rendes polgári bíróságok csak tudomásul vehetik a felek egyezségét, de annak létrejöttét s ez uton a per beszüntetését meg nem gátolhatják.

A közigazgatási bíróságnak pedig nemcsak ítélete, de akarata is van éppen a közigazgatási per közjogi természetéből kifolyólag.

Hiába vonja vissza a fél az ő panaszát, hiába békülnek ki s kötnek egymással a felek egyezséget, ezért még a közigazgatási per nem fog megszűnni, mert mindig foroghatnak fenn e perrel kapcsolatban oly állami vagy közérdekek, melyek a közigazgatási bíróság döntését nélkülözhetlenné teszik.

Ezért kell a bíróság akaratától függővé tenni a közigazgatási per megszüntetését vagy továbbfolytatását.

4. A felek előadása, tanuk, szakértők meghallgatása, felek replikáinak előterjesztése után, vagyis akkor, a midőn a per anyaga érdemileg már le van tárgyalva, következik a közigazgatási hatóságok hatáskörének vagy az állami (kincstári) közérdekek védelmére kirendelt miniszteri megbízottnak nyilatkozata.

Ezzel a szóbeli tárgyalás véget ér.

Ha végigtekintünk az írásbeli és szóbeli tárgyaláson, úgy a kettő között a következő lényeges különbségeket állapíthatjuk meg:

Írásbeli tárgyalásnál a felek előzetes iratváltás után készítik elő a pert eldöntésre, vagyis az összes peranyagot írásban juttatják a közigazgatási bíróság elé.

Ezen működésük által kifejtett perbeli cselekvényeket ülésen kívül bírálja el a közigazgatási bíróságnál kijelölt előadó bíró.

Második jellemző sajátága az írásbeli tárgyalásnak az, hogy mihelyt a pert előkészítő fél és bírósági cselekvények

véghezvitettek, vagyis a perelőkészítési szak befejezést nyert s az írásbeli tárgyalás kitüzetett, a feleknek aktív szereplése véget ért, a mennyiben ők több perbeli cselekvényt nem teljesíthetnek.

Harmadik különbség az, hogy az írásbeli tárgyalásra felek nemcsak hogy megidézve, de még arról értesítve sem lesznek.

Az írásbeli tárgyalás ellen és mellett sok érv hozható fel.

Ellene szól az, hogy akkor, midőn az ügy a közigazgatási rendes eljárásban legtöbb esetben felek közvetlen meghallgatása nélkül nyer elintézését, akkor, a midőn a közigazgatási pernek célja a valóságnak a rendelkezésre álló összes eszközök segítségével való kiderítése, nemcsak jogosan követelhető, de feltétlenül megkívántató volna az, hogy mindezen ügyek a közigazgatási peres eljárásban a birói módszer összes elveinek érvényesülésével és különösen szóbeliség mellett döntenek el.

Az írásbeli tárgyalás mellett szól azonban az a nagy előny, hogy így a közigazgatási pernek gyors lebonyolítása és befejezése érhető el, a mi pedig a közigazgatási jogviták alapját képező életviszonyok végleges rendezése s a közigazgatás akadálytalan menete szempontjából kiváló fontossággal és nagy horderővel s előnyvel bír.

Teljesen jogosult azonban az írásbeli tárgyalás a legfelső fokban döntő bíróságnál.

Persze csak akkor, ha az alsóbb fokban szintén közigazgatási bíróságok működnek, melyek birói módszer szerint, minden kétséget kizáró bizonyossággal s a felek összes érvei és ellenérvei meghallgatása mellett megállapították a per tényállás déki elemeit.

Közigazgatási bírósági szervezetünk nélkülözvén az alsófoku közigazgatási bíróságok intézményét, e körülmény még fokozottabb mértékben tette szükségessé a szóbeli tárgyalás rendszerének behozatalát.

Igaz, hogy a szóbeli tárgyalás költségesebb és hosszadalmasabbá teszi a közigazgatási pert, de ez elől elzárkózni csak akkor lesz lehetséges, ha az alsófoku közigazgatási bíróságok a szóbeliségre és közvetlenségre fektetett peres eljárás mellett fognak majd dönteni a közigazgatási jogvitás ügyekben és a magyar kir. közigazgatási bíróság megmarad tisztán felebbviteli bíróságnak.

Az eljárási költségekről.

Miután a közviszonyok vitatásának, vagyis általában a közigazgatási pernek célja a közigazgatás jogszerűségének biztosítása, ebből kifolyólag az volna a helyes s úgy az állam, mint egyes állampolgárok valódi érdekének az felelni meg, hogy az egész közigazgatási eljárás, valamint a közigazgatási peres eljárás is teljesen ingyenes legyen s a feleket eljárási költségek ne terheljék.

Sajnos, azonban nemcsak hazánkban, de a nálunknál anyagilag erősebb és gazdagabb külföldi államokban sincsen meg a közigazgatási bíróság előtti ingyenes eljárás.

Ennek oka egyfelől abban van, hogy az állam a reá háramló rendkívül nagy számú feladatok megvalósítását anyagi erő hiányában nem tudja másképp keresztülvinni, csak úgy, ha az államhatalom cselekvését, illetve döntését igénybevevő fél az ő kérése folytán szükségessé vált cselekvényekkel fölmerült mérsékelt költségeket fedezi.

Másfelől azonban oka ennek mindenesetre azon körülmény, hogy a közigazgatási bíraskodást egészen a legújabb időkig tisztán csak a magánérdekből és az egyéni közjogok védelmére fennállónak tekintették, minélfogva helyesnek látszott a rendes bíróságokéhoz hasonlóan ezen intézmény funkcionálási költségeinek legalább egy részét a hozzáforduló állampolgárokkal megfizettetni.

Elvileg azonban azt tartanók helyesnek — éppen a közigazgatási per közjogi jellege és célja szempontjából — hogy maga az állam, mely közigazgatásának törvényszerűségét is akarja ez intézmény által ellenőrizni, hordozza az összes eljárási költségeket.

Arra nézve, hogy mit kelljen az eljárási költségek alatt

érteni. ugyanazon feleletet adhatjuk itt is, mint bármelyik peres eljárásban.

Eljárási költségek alatt azon költségeket kell érteni, melyek a per lefolytatásával s a peres ügy érdemleges eldöntetésére szükséges anyag előteremtésével felmerülnek.

Főként a bizonyítási eljárás rendén szoktak e költségek felmerülni és pedig különösen a tanukihallgatással, szakértő alkalmazásával és helyszíni szemle tartásával.

Közigazgatási bírósági törvényünk úgy rendelkezik, hogy az eljárási költségekről az ügyre vonatkozó határozatokban és pedig a következő szabályok szerint kell intézkedni:

1. Ha mindkét fél magánfél, vagy mindkét részről hatóság vagy hatósági közegek állanak egymással szemben: akkor a bíróság a fenforgó körülményekhez képest vagy egyik, vagy mindkét felet elmarasztalhatja a költségek megfizetésében.

Ez a kérdés is tehát a közigazgatási bíróság szabad mérlegelésére van bízva.

2. Ha magánfél hatósággal vagy hatósági közeggel áll szemben, úgy rendszerint a magánfél marasztalendő el a költségekben.

Ezen intézkedés indoka az, hogy ha a közigazgatási hatóságot mint ilyent költségek hordozásával terheljük, akkor ez tetemesen meg fogja zsidbasztani cselekvési erélyét, azt pedig éppen a közigazgatás sikeres működése érdekében kerülni kell és pedig annyival is inkább, mert legtöbb esetben a közigazgatási hatóság eljárásának helyessége a közigazgatási bíróság döntése utján is beigazolást nyer s így tehát ezen perre nem a közigazgatási hatóság ad okot.

Egészen más a helyzet akkor, ha a birói eljárásra a hatóságoknak vagy hatósági közegeknek törvénybe, rendeletbe, vagy szabályrendeletbe ütköző eljárása szolgáltatott okot, mely esetekben a költségek részben vagy egészben a hibás hatóságra, vagy hatósági közegekre joggal reá róhatók.

Itt a marasztalás jogalapja az illető hatóságnak vagy hatósági közegeknek köteleességellenes eljárása, illetve mulasztása.

3. Személyes megjelenésre kötelezett hatósági közegek, magánfelek, tanuk vagy szakértők is marasztalhatók azon eljárási költségekben, melyek igazolatlan elmaradásuk folytán meghiusult tárgyalással fölmerültek.

Törvényünk ezen intézkedése a közigazgatási per közjogi természetének folyamánya.

4. Különös méltánylást érdemlő esetekben a költségek kölcsönösen meg is szüntethetők.

Hogy mi legyen ez a méltányosság, közelebről nincsen meghatározva. Minden esetre a per körülményei, a perbevont közviszonyok természete, a hatóságok eljárása, magánfelek anyagi helyzete irányítják e méltányosságot, melyet a bíróság szabadon mérlegel.

Ily módon alkalma nyílik a bíróságnak arra is, hogy ott, hol a magánfél az ő közigazgatási keresetével kiválóan állami vagy közérdeket szolgál, őt a költségek hordozása alól felmenthesse.

Pozitív jogunk kivételes helyzetet ad az adó- és illeték-ügyekre vonatkozó közigazgatási pereknek, melyeknél eljárási költségek egyáltalán nem állapíthatók meg.

Ezen törvényes intézkedés egyfelől a multban követett gyakorlatot szentesíti, másfelől azonban visszavezethető arra is, hogy az államháztartási egyensúly fentartásának érdeke követeli ezen ügyekre vonatkozó birói döntést és hogy az állampolgárok éppen e téren lévén a legtöbb zaklatásnak kitéve, méltán igényelhető részükről azon lehetőség, hogy az ilyen természetű közigazgatási pereket minden újabb költség vagy teher nélkül tehessék folyamatba.

5. Közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami közérdekek védelmében eljáró hatósági közegekre rótt költségeket az illető közigazgatási ág, az eljáró vagy érdekelt közigazgatási hatóságokra és hatósági közegekre rótt költségeket pedig maguk e hatóságok fedezik.

6. Röviden szólnunk kell még a költségek előlegezésének kérdéséről.

Költségek előlegezésének kérdése rendszerint akkor merül fel, a mikor a bizonyítási eljárás során vagy birói kiküldetés, vagy pedig tanúnak, avagy szakértőnek megidézése vagy helyszíni szemle tartása válik szükségessé.

E tekintetben a közigazgatási bírósági törvény 114. és a közigazgatási bírósági ügyrend 130. szakasza ugy intézkedik, hogy alkalmazják az 1893. évi XVIII. t.-cz. 83. és 94., valamint az 1868. évi LIV. t.-cz. 208. és 218. szakaszaiban foglalt intézkedéseket.

A hivatkozott törvényszakaszokban következő jogszabályok foglaltatnak:

a) a tanuk és szakértők járandóságát — igazolt szegénység esetét kivéve — bizonyító fél tartozik előlegezni;

b) a rendes bíróság tanu megidézését, vagy — ha a tanu kihallgatás más bíróság által foganatosítandó — a megkeresést s illetve szakértő megidézését attól teheti függővé, hogy a bizonyító fél a tanukihallgatás, illetve szakértő-alkalmazás költségeinek fedezésére a bíróságnál bizonyos összeget helyezzen letétbe.

Ez utóbbit a közigazgatási perre alkalmazva azt mondhatjuk, hogy a *közigazgatási bíróság úgy tanuk mint szakértők megidézését, valamint tanu kihallgatásának a közigazgatási hatóság útján leendő foganatosítását a költségek előlegezésétől teheti függővé.*

A közigazgatási perben meghatalmazott minőségben működő ügyvédek díjai megbizóikkal szemben mindenkor megállapítandók.

Hatósági közegekre nézve mindenkor, magánfelekre nézve pedig csak azon ügyekben bélyegmentes a közigazgatási bírósági eljárás, melyekre nézve a rendes közigazgatási eljárásban is bélyeg- és illetékmentesség áll fenn. Ilyenek például az adó- és illetékügyek.

Részünkről, éppen a közigazgatási bíraskodás lényegéről és czéljáról táplált felfogásunknál fogva helyesnek és czélszerűnek azt tartanók, ha a közigazgatási bíróság előtti eljárás (ugy miként az a porosz közigazgatási peres eljárásban van) teljesen bélyegmentes volna.

A végrehajtásról.

Akár birói döntésben, akár közhatósági rendelkezésben nyilatkozzék meg az állam szuverénitása, abban szükségképpen benne kell foglaltatnia a kényszeralkalmazás lehetőségének, mert e nélkül az államhatalom ítélete vagy parancsa nem valósíthatná meg az állam által maga elé kitűzött célokat és nem tudná elérni az állam és egyes polgárok által jogosan megkívánt eredményeket.

Általában elfogadott elv az, hogy az államhatalom jogosult a maga akaratának a törvényesen meghatározott módok és eszközökkel esetleg kényszer útján is érvényt szerezni vagyis akaratát végrehajtani.

Ez a végrehajtás (akár birói döntésnél, akár a közhatósági intézkedéseknél lényegében ugyanegy) a birói döntésben vagy közhatósági intézkedésekben foglalt rendelkezéseknek kényszer útján az életviszonyokra való alkalmazása. Hogy aztán ez a kényszer mennyire mehet, erre nézve általános elvül az van elfogadva, hogy az államhatalomnak is csak annyi kényszert szabad alkalmazni, a mennyi az állami akarat feltétlen érvényesítésére elegendő.¹

Közigazgatási bírósági törvényünk 149. és 150. §-aiban úgy intézkedik, hogy a bírósági határozatok végrehajtását a közigazgatási folyamatban eljáró hatóság rendeli el és véteti foganatba a törvény, rendelet és szabályrendelet szerint a közigazgatás körében erre hivatott közegek útján. Egyidejűleg azt is kimondta, hogy e végrehajtás foganatosítása az illető ügyre nézve érvényben levő szabályok szerint történik.

¹ Anschütz Recht d. Verwaltungszwanges. Verwalt.-Archiv 1893. é. f. 388. és köv. lap.

Sajnos azonban, hogy általános végrehajtási törvényünk, nemcsak a közigazgatási bírósági törvény megalkotása idejében nem volt, de még ma sincsen, minélfogva sok esetben nem állapítható meg kellő biztonsággal, hogy mit kell és lehet tenni a hatóságnak vagy hatósági közegnek, ha az intézkedés vagy a határozat következtében valamely meghatározott tárgy valakitől átveendő és másnak átadandó; ha valaki nemileg és mennyiségileg meghatározott dolgok szolgáltatására, természetbeni munka teljesítésére, valaminek cselekvésére, abbahagyására vagy türésére és pénz vagy pénzürték fizetésére van kötelezve; végre ha közveszélyes tárgyak elkobzandók és megsemmisítendőek.¹

Törvényünk fenthivatkozott rendelkezéséből következik az hogy

1. *Csak a rendes közigazgatási folyamatban eljáró közigazgatási hatóságok rendelhetik el a közigazgatási bírósági határozatok végrehajtását;*

2. *hogy e végrehajtás foganatosítása csak a törvények, rendeletek és szabályrendeletek értelmében erre hivatott közegek útján eszközölhető, a mi annyit tesz, hogy a közigazgatási végrehajtás azon közigazgatási hatósági közegek körébe tartozik, a kik ugyanazon területen és ugyanazon jogkörben a rendes közigazgatási eljárásra imperiummal bírnak.*

Sem a közigazgatási bíróságról szóló törvényünk, sem a végrehajtási utasítás nem intézkednek arról, hogy vajjon a végrehajtás elrendelésének csak a felek kérelmére vagy pedig hivatalból is van helye?

Ha a közigazgatási jogviták természetét s általában magának a közigazgatási pernek célját tartjuk szem előtt, különösen pedig figyelemmel vagyunk pozitív jogunknak a panaszra vonatkozó szabadelvű intézkedéseire, úgy azt kell következtetnünk, hogy a közigazgatási bírósági határozat végrehajtását nemcsak a felek kérhetik, de maguk az illetékes hatóságok jogosítva vannak azt hivatalból is elrendelni.

Ugyanazon indokok, melyek szükségessé teszik a közigazgatási bíráskodás intézményének megalkotását, azt is követelik, hogy az állami vagy más közviszonyokra vonatkozó vég-

¹ Indokolás 119. lap.

leges birói megállapítás akár az államegész, akár a közérdek, akár pedig a közjogi perben szereplő felek javára mielőbb érvényesüljön s ez uton a peres viszonyok véglegesen rendeztessenek.

A közigazgatási végrehajtás jogalapja itt a közigazgatási bíróság határozata, melynek hiteles kiadványa a közigazgatási hatóság végrehajtási intézkedésének jogcziméül szolgál.

A közigazgatási bíróság határozatainak végrehajtásánál közigazgatási hatóságaink e bíróság nevében járván el, nemcsak arra vannak kötelezve, hogy a fennálló törvényszerű rendelkezéseket megtartsák s a gyors és pontos végrehajtásra kiváló gondot fordítsanak, de egyuttal a közigazgatási bíróság ellenőrzése alatt is állanak.

Ugyanis a végrehajtás elrendelése tárgyában hozott határozat ellen és a végrehajtás foganatosítása körül felmerült jogsérelmek esetében, joga van feleknek a sérelmes cselekvéstől vagy mulasztástól számított 8 nap alatt „*végrehajtási panaszszal*“ élni.

E végrehajtási panaszt az illető közigazgatási hatóságoknál írásban kell benyújtani és e hatóság köteles azt tárgyiratokkal felszerelve, felvilágosító jelentés kíséretében a közigazgatási bírósághoz sürgősen felterjeszteni.

E „végrehajtási panasz“ lényegesen különbözik a közigazgatási keresettől, vagyis a tulajdonképeni panasztól.

Míg ugyanis a panasz (közigazgatási kereset) folytán egy szabályos per indul meg, melynek keretében a peres felek részére engedélyezett összes perbeli cselekmények véghezvihetők, addig *a végrehajtási panasz* csak a végrehajtás folyamán felmerült sérelmek elleni *jogorvoslat, mely fölött közigazgatási bíróságunk a felek meghallgatása nélkül, kizárólag az írásban elébe terjesztett adatok alapján dönt.*

De e döntés maga a már érdemileg elbirált közigazgatási jogvitát nem érinti, a perbe vont és immár res judicata közviszonyt nem módosítja, meg nem változtatja, csupán a közigazgatási bírósági határozatban foglalt döntésnek hatósági kényszer útján történő megvalósítása közben felmerült jogsérelmek orvoslására szolgál.

Összehasonlítást téve a végrehajtási panasz és a rendes bírósági végrehajtásban megengedett felfolyamodás és előterjesztés között, a következő eredményre jutunk:

A végrehajtási panasz annyiban megegyezik úgy a felfolyamodással, mint előterjesztéssel, hogy ez is a végrehajtási eljárás során előfordulható sérelmek orvoslására szolgáló jogorvoslati eszköz.

Egyébként azonban amazoknál sokkal szélesebb körű, sőt mondhatni mindkettőt magában egyesíti.

A felfolyamodás ugyanis csak a végrehajtási eljárás során hozott rendes birói végzések ellen van megengedve s e fölött a másodfoku bíróság felek meghallgatása nélkül határoz.

Az előterjesztés pedig csak a bírósági kiküldött eljárása, végzései és intézkedései ellen van megengedve s ezek fölött az elsőfoku bíróság a felek meghallgatása mellett határoz.

A rendes bírósági végrehajtásban tehát előterjesztés és felfolyamodás között úgy az eljárás, mint a cél tekintetében lényeges különbség van, míg ellenben a közigazgatási perben a végrehajtási panasz egységes jogorvoslat úgy a végrehajtás elrendelése tárgyában hozott közigazgatási határozat, valamint az annak foganatosítása körül felmerült jogsérelmek ellen.

Az újrafelvételről.

Az összes rendes peres eljárásokban méltányosság indokából meg van engedve a feleknek az, hogy a már jogerős határozattal befejezett pert ismét felvehessék s illetve folyamatba tehessek.

Ezen az uton lehetőséget nyújtanak a perrendtartások arra, hogy felek az alapperben elkövetett mulasztásaikat helyrehozzák.

Ugyanezen álláspontra helyezkedik közigazgatási peres eljárásunk is akkor, midőn kimondja, hogy a *magánfelek újrafelvételi panaszt nyújthatnak be, ha a főügy jogérvényes eldöntése után olyan, a kérdés érdemére nézve döntő bizonyítékok birtokába jutottak, melyeket a főeljárás folyamán önhibáikon kívül nem használhattak.*

Ezen újrafelvételi panasz a főeljárás folyamában keletkezett véghatározat kézbesítésétől számított egy év alatt írásban és pedig a közigazgatási bíróságnál nyújtandó be.

Közigazgatási peres eljárásunknak ez intézménye egy valószínű perorvoslat, mely azonban halasztó hatályt a végrehajtásra nem gyakorol.

Lényeges sajátosságai a következők:

1. *Újrafelvételi panaszszal csak magánfelek élhetnek,* vagyis azok, a kik magánpanaszszal élni jogosítottak. Hatósági felek e jogorvoslatot igénybe nem vehetik.

A közigazgatási per közjogi természetéből s a közhatóságoknak jogi állásából nyeri ez indokolását.

Egyfelől ugyanis a hatósági feleknek akkor, midőn hatósági panaszszal élnek, módjukban áll a hatósági hatáskör s az állami közérdek védelmére szükséges és az ügy érdemére vonatkozó összes döntő bizonyítékokat felhozni és hivatalos

kötelességük e tekintetben a legnagyobb gondossággal és lelkiismeretes pontossággal eljárni.

Szóval hatósági feleknek nem szabad mulasztást elkövetni.

Másfelől azonban, ha már mulasztás követtetett el s a szóbanforgó jogvita immár végleges befejezést nyert s tehát a vitás jogviszony rendezve lett: nem czélszerű annak ismételt megbolygatása, mert legtöbb esetben ez többet ártana, mint használna az állami vagy közérdeknek, melynek legfőbb érdeke az, hogy rendezett és konszolidált életviszonyok álljanak a cselekvő közigazgatás előtt.

2. *Ujrafelvételi panasznak csak jogerős és pedig érdemleges közigazgatási birói határozat ellen (ítélet) s csak az ügy érdemére nézve döntő olyan új bizonyíték alapján van helye, melyet felek a főljárás folyamán önhibáikon kívül nem használhattak.*

Közigazgatási peres eljárásunkat tekintve ilyen új bizonyítékot képezhet mindaz, a mi az alapperben mint bizonyíték felhozható.

Következésképen a törvényünk 112. §-ában felsorolt bizonyítási módok bármelyikének útján lehet új bizonyítékot felhozni.

Ámde megkívánja törvényünk azt, hogy ezen bizonyítéknek a főljárás folyamán való fel nem használása *vétlen* legyen, *a fél hibáján kívül* történt legyen.

Ilyen új bizonyíték lehet például az alapper rendén kihallgatott tanu, ha új és pedig perdöntő ténykörülmény bizonyítására lesz felhozva; vagy ha sikerül beigazolni, hogy az alapperben ügydöntőnek tekintett tanu hamis vallomást tett (ezt előzetes büntető eljárás útján kell megállapíttatni) vagy ha a fél valamely új okiratra hivatkozhatik avagy beigazolja, hogy az ellenfél hamis okirattal bizonyított, vagy a szakértő meg volt vesztegetve és így hamis véleményt mondott.

Mindezek alapján, ha a többi előfeltételek fenforognak, az ujrafelvételi panasz sikerrel alkalmazható.

Nincsen azonban helye sem a határidő elmulasztása, sem pedig a meghatalmazott hibája miatt az ujrafelvételi panasznak.

Közigazgatási bírósági törvényünk indokolása azt hozza fel, hogy a határidő elmulasztására nézve a főljárásban igazolás lévén megadva ujrafelvételi panaszra nincsen szükség annyival is inkább, mivel a közigazgatás gyorsasága megköveteli, hogy a jogvita mielőbb végleges eldöntést nyerjen.

A mi a meghatalmazott hibájának esetét illeti, ezt törvényünk azért nem tartotta indokoltnak újrafelvételi alapul elfogadni, mivel a feleknek módjukban áll saját tetszésük szerint választani meghatalmazottjaikat s méltán megkövetelhető, hogy mindenki ahhoz értő képviselőt válaszszon magának.

Másfelől pedig ez annyival is inkább mellőzhető volt, mivel a közigazgatási bírósági eljárás a nyomozás elvére lévén fektetve, magának a közigazgatási bíróságnak is módjában áll a felek és meghatalmazottak hibáit kijavítani.

Végül döntő indok volt még, de lege ferenda az is, hogy e két eset kizárása által a törvényhozás sok alaptalan panasz-
nak vágta el az utját.¹

Közigazgatási bírósági törvényünk különben igen helyesen más irányban is gondoskodott az alaptalan és ok nélküli újrafelvételi panaszokkal való zaklatás elleni védelemről.

Tette pedig ezt a törvény 141. szakaszában kimondott azon rendelkezésével, mely szerint alaptalannak bizonyult újrafelvételi panasz esetén a perköltségekben való elmarasztaltáson fölül 1000 koronáig terjedhető pénzbírság alkalmazható, melyért a felelősség a fél elleni visszkereset fentartása mellett első sorban az ügyvédet terheli.

A közigazgatási per közjogi természetéből s a közigazgatási eljárás gyors menetének biztosítása érdekében ezen törvényes intézkedés kétségtelenül igen alkalmas és hatályos eszköz arra, hogy a közigazgatási cselekvést valamely konok perlekedő alapos ok nélkül meg ne akaszthassa és hogy az ok nélküli újrafelvételi panaszok száma a lehető legkevesebbre szállitassék le.

Pozitív jogunk szerint az újrafelvételi panaszt az ügy érdemétől elkülönítve és a főügyet megelőzőleg kell tárgyalni és eldönteni.

Ha az újrafelvételnek nem adatik hely, úgy a közigazgatási bíróság a főeljárásban hozott és már jogerős határozatot az ügy érdemébe avatkozás nélkül *végérvényesnek* jelenti ki, a mi csak azt jelentheti, a mi a törvény 147. szakaszában is kifejezést nyer, hogy tudniillik *ezen ügyben ismételt újrafelvételi panasznak helye* nincsen.

¹ Indokolás 117. l.

Ha a közigazgatási bíróság az újrafelvételi panasznak helyet ad, akkor a rendes közigazgatási panasznál megállapított eljárás lesz keresztülvive azon különbséggel, hogy ennek rendén az ügyvédi képviselőt kötelező.

Valamint a polgári perben, épp úgy a közigazgatási pernél is az újrafelvételi panasz a főeljárás folyamán keletkezett jogerős ítélet végrehajtását nem gátolja.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116
• E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói
szerkesztő: Kutas Éva • Borító, tördelés: Stubnya Tibor • Nyomdai kivitelezés:
Mondat Nyomdaipari és Szolgáltató Kft. • Felelős vezető: Nagy László

ISBN 978-615-5680-69-4
ISSN 2498-7522



9 786155 680694

