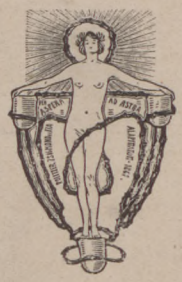
A közigazgatási biráskodás czéljáról, tárgyköréről és szervezetéről

TANULMÁNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG KÖRÉBŐL

IRTA
DR BOÉR ELEK

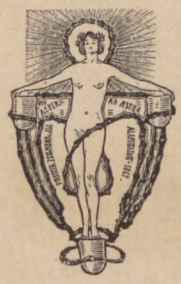


BUDAPEST
POLITZER ZSIGMOND ÉS FIA KÖNYVKERESKEDÉSE
1903

A
közigazgatási biráskodás czéljáról, tárgyköréről és szervezetéről

TANULMÁNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG KÖRÉBŐL

IRTA
DR. BOÉR ELEK



BUDAPEST
POLITZER ZSIGMOND ÉS FIA KÖNYVKERESKEDÉSE
1903

RÉVAI ÉS SALAMON BUDAPEST, VIII., ÜLLŐI-ÚT 18.

ELŐSZÓ.

A közigazgatási biráskodás kérdésében a XIX. században végbement nagy irodalmi harcz még ma sincsen lezárva, sőt a gyakorlati élet tapasztalataiból nyert ujabb és nagyértékü érvek segitségével ma megint erősen foly a küzdelem.

Ezt az irodalmi harczot leginkább az alanyi közjogok kérdése uralja. Vannak-e egyáltalán alanyi közjogok és ha igen minő tartalommal birnak? Elég-e csak ezeket védeni a közigazgatási biráskodás által, avagy ez intézmény czélja és hivatása tulmegy az alanyi közjogok védelmén: ezek azon még ma is (különösen Magyarországra nézve, hol a közigazgatási biráskodás csak felső fokon van szervezve s az egész szervezet kiépitése és a hatáskör bővitése a jövő feladata), nagy fontosságu 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 külömbségekre támaszkodva jutottam az alanyi közjog fogalmára.

Minthogy pedig a közigazgatási biróság jogintézményét csak a közigazgatás hivatásának és összes ismérveinek

teljes méltánylásával tartom helyes alapokon megvalósithatónak, 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, franczia, német, angol és osztrák közigazgatási jogra és e kérdésnek ott tapasztalt törvényhozási rendezésére, iparkodtam a közigazgatási biráskodás czélját, tárgykörét és szervezetét körvonalozni s magyar közigazgatási birósági intézményünket rendszeresen ismertetni.

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

Budapest, 1903. junius hó.

Dr. Boér Elek.

BEVEZETÉS.

Az államhatalmak megosztásának, mint a politikai szabadság legfőbb és elengedhetlen biztositékának elmélete, nagy értékü szolgálatot tett az emberiségnek. Abban a korszakban, midőn a hatalom és szabadság harcza folyt, e tan segitségével sikerült meggyengiteni az abszolutizmus erejét s kivenni az uralkodók kezéből a hatalom egy részét. Nemcsak Francziaország, de Európának számos más állama sem tudott hatása és befolyása elől kitérni s a XIX-ik század törvényhozása pozitiv joggá alkotta ez elméletet.

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

E kérdés foglalkoztatja az irókat, különösen a németeket a XIX-ik század első felében. Foglalkoznak pedig e kérdéssel, főleg annak eldönthetése végett, hogy az, amit ma általánosan a közigazgatási biráskodás alatt érteni szoktak, vajjon a rendes polgári biróságok hatáskörébe tartozik-e,

avagy a közigazgatási hatóságok illetékesek arra?[1] [2] A Francziaországból átvett eszmék hivei épen az államhatalmak megosztásának elmélete alapján lehetetlennek tartják a közigazgatásban megnyilatkozó közhatalom sérelmes intézkedéseinek a rendes biróságok elbirálása alá való rendelését. Montesquieu elméletének lényegével ellenkezik, hogy az államfő, mint az államhatalom birtokosa — más felekkel megegyezően — alávesse magát azon biróságoknak, melyeknek biráskodási joga tőle származik.[3] Ez azon időszak, melynek iránytadó elve, hogy az államhatalom és az egyes közt előfordulható jogviták vagy vitás kérdések birói eldöntésének megengedése az államhatalom fogalmával ellenkezik. Akadt ugyan már a század elején is iró,[4] a ki hangsulyozta, hogy itt nem a souverain államhatalom idéztetik a biró elé, hanem tisztán csak arról van szó, hogy a közigazgatási hatóságok tényei, amennyiben azok ellen panasz merül fel, a jogszerüség szempontjából biróilag megvizsgáltassanak. De e nézet népszerüségre nem jutott s az irók nagyrésze továbbra is azon alapgondolatból indul ki, hogy minden jogeset a biróságok hatáskörébe tartozik. Jogeset pedig mindaz, a hol alanyi jog megsértése állittatik; és igy tekintet nélkül arra, hogy a megsértettnek állitott jog a magán- vagy a közjogok körébe tartozik, vagy hogy az, a ki a kérdéses jogot megsértette, magán személy-e avagy

[1] Azért foglalkoztatja e kérdés leginkább a németeket, mert Francziaországban már meg volt az administrativ justice, Angliában pedig az egész közigazgatás birói módszer szerint folyt; ellenben Németország a mult században állott annak törvényhozási megoldása előtt.

[2] *Tezner,* Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege. Verwaltungsarchiv 1900., 1901. évf.

[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).

épen maga az állam: annak elbirálására a rendes biróságok illetékesek. Ez a felfogás már az individualizmus harczát jelenti az állam ellen. A franczia alkotmányossági tanok társadalmi irányát azonban Németországban ekkor már a jogállam eszméje ellensulyozza és többen ennek folyományaként követelik minden jogsértésnek a rendes birói hatáskörébe utalását.

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

Magának a közigazgatási biráskodás lényegének megértésére ennek a korszaknak irói adják a legtöbb és kiválóan tanulságos anyagot és e kor törvényhozása alkotja meg Európa számos államában a közigazgatási biráskodás intézményét.[6]

Az irodalmi harcz 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 ujból erősen küzdi harczát, ugy, hogy az irodalmat tekintve, a jelenre is méltán alkalmazhatjuk Gneist mondását: »Hinter den gleichlautenden Worten steckt eine Welt wiedersprechender Ideen«.[7] A magánjogi felfogás — bárha nem is összes konzekvencziáival — ma ujólag vezető szerephez jutott. Az alanyi közjogok immár

[5] *Sarwey,* Das öffentliche Recht u. die Verwaltungsrechtspflege. 1880. 121. l.

[6] Badenben 1863. évi okt. 5-iki törvény; Poroszországban 1872 decz. 13-iki Kreisordnung; 1875. évi julius 3, 1880. aug. 2, 1883 julius 30 és 1883 aug. 1; Ausztriában 1875 okt. 22-iki törvény; Bajororszá-ban 1878 aug. 8; Württembergben 1876 decz. 16.; Hazánkban 1896. évi XXVI.; Szászországban 1900. évi julius 19-iki törv.

[7] Zur Verwaltungsreform u. zur Verwaltungsrechtspflege in Preussen. 57. l.

rendszerbe vannak szedve[8] s a rendszeresség erejével lépnek a küzdelembe, melynek végczélja az egyén közjogi jogkörét, vagyis alanyi közjogait az állammal *szemben* jogilag biztositani.[9]

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

[8] *Jellinek,* System der Subjektiven öffentlichen Rechte. 1892.

[9] Fr. v. *Stengel,* Die Verwaltungsgerichtsbarkeit u. 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, kiváltképpen a vizsgálódásainkban iránytadónak tekintett államfogalomtól függ. Függ pedig azon el nem vitatható ténynél 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 fejeződnek ki épen a közigazgatásban, melynek feladata a törvényhozásilag kifejezett eszményi államakaratot a való életbe átvinni, annak bélyegét az összes életviszonyokra rányomni, fejlődésüket annak megfelelően irányitani és ily módon az állam legbensőbb lényegét, egyéniségének összes sajátosságaival kifejezésre juttatni. Mert a közigazgatás, nemcsak »vérkeringése«, de állandó külső megjelenitése az állam egyéniségének, mely az államélet egyetlen ágában sem jut oly közvetlen és folytonos érintkezésbe az uralmának alávetett személyek és viszonyokkal, mint épen a közigazgatásban és az ennek jogszerüségét ellenőrizni hivatott közigazgatási

biráskodásban. Állam, az állam és egyes közti viszony lényege s a közigazgatás természetéről való felfogás nyujtják a közigazgatási biráskodás megfejtésének biztos alapjait. Meggyőző tanubizonyságot tesz ezen állitásunk mellett a közigazgatási biráskodás kérdésével foglalkozó két legkiválóbb német irónak, — kik egyszersmind a két ellentétes felfogásnak is vezérképviselői, — Bährnek és Gneistnak munkája.

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

Bähr Ottó 1864-ben megjelent, klasszikus értékü »A jogállam« czimü munkájában elmélkedéseit azzal vezeti be, hogy a közjog fogalma nincsen eléggé tisztázva s ez a körülmény oka számos félreértésnek és hibás következtetésnek. Épen azért ezt a kérdést kivánja helyesen megoldani és pedig *a magánjog, mint régebbi keletü jognak fejlődése alapján.*

Első sorban is a jog fogalmát állapitja meg. És pedig ugy 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 e szabadság nem absolut, hanem relativ és pedig valamennyinek viszonylagos szabadsága. Ez a szabadság s illetve jog, mint az emberek együtt létezhetésének életrendje, nélkülözhetlen szükségesség. Alkotása kiválás utján 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 abstrakt jog, melynek tételei azonban nem számtani igazságok és nem örök érvényüek, hanem változásnak vannak alávetve.

Nemzedékről nemzedékre átöröklődő, folytonos szellemi munkásság eredményezi az »abstrakt« jogot, melyet konkrét joggá alakitani minden nemzedéknek sajátos, egyéni hivatása, melynek sikeres érvényesitése adja meg az abstrakt jog valódi értékét. Az a nehéz és fontos szellemi munka, mely az abtsrakt 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 alakitja a viszonyokat, — *ez a végrehajtás*.

A jog és állam egymástól elválaszthatlan fogalmak. Az állam a jogban saját eszméjének lényegét valósitja meg abstrakte *a törvény*, concréte a *birói itélet* által. Igazi jelentőségre és hatalomra jog és törvény csak ott jutnak, a hol megvalósitásukat birói itélet eszközli.

A jognak tárgyát érdekek képezik, melyeknek központja az egyes ember. Vannak azonban érdekek, melyek megvalósitása az egyes ember erejét tulhaladja. Minthogy azonban ezek megvalósitása is szükségesség, e czélból létre jön az emberek mesterséges egyesülete és az egyesek érdekei egy részének felszivódása utján, mint egy magasabb egység, a közös, az összérdek keletkezik. Hogy e közös érdeknek 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. Igy jön létre a jognak egy második uralmi tere, melyben az egyes, nem mint különvált, egymással szemben álló érdekek személyesitője, 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 közvetitve jelentkeznek. Ime a társaság, a szövetkezet (Genossenschaft) eszméje.

E társaságokat két osztályba sorozza s felállitja a jogilag fejletlen és a teljes jogi kifejlődésre jutott társaságok kategoriáit. Ilyen jogilag fejletlen társaságnak tekinti a családot, mely tulnyomólag 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 vérszerü összeköttetésen, az állam a népnek közös leszármazása és nyelvén alapult. Nagyobb jelentőségre azért jutott az állam, mint a többi közületek, 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 megvalósitásának szükségességét.

A teljes jogi fejlődést mutató társaság példája a részvénytársaság, hol a tagok maguk alkotják saját törvényüket, s szabályozzák a tagok jogait és kötelességeit. Az igy megállapitott jogok és kötelezettségek nem a tagoknak egyik a másikához való közvetlen viszonyát, hanem a közöttük és az általuk alkotott közös, ideális czél, vagyis a társaság között léteznek. A társaság tehát az összesség és a tagok között fennforgó jogviszonyra nézve közvetitő jogi képviselő. Nemcsak belsőleg, de külsőleg is egységes a társaság élete, és az őt alkotó tagok léte felett álló, különösen vagyonjogi 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 fikczión alapszik, mivel jogi személyiségét csak a kormányhatalom jóváhagyása folytán nyeri. Miért kell azt megakadályozni, hogy bizonyos számu élő személy a jogi öntudatnak megfelelő alakban, saját, közösnek felismert érdekét megvalósithassa? És hogyha állami jóvá-

hagyásra van szükség, miért nem eszközli azt törvény, miért csak a kormányhatalom? Nagy tévedésnek tartja azt hinni, hogy a társaságnak jogi személyiséget az államhatalom ad. Legfölebb csak a conditio sine qua non ez, de sohasem a causa efficieus. Ez utóbbi ugyanis sokkal inkább a résztvevők öntudatában és illetve azon akaratában rejlik, melylyel magukat egy magasabb, meghatározott czélra, egységesen alakitott szervezetbe sorozzák.

Ezek után foglalkozik 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!) állitaná 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 ujabb időknek azon törekvését, hogy a nemzet mint közület, fejletlen állapotából jogilag kifejlett társasággá legyen és hogy az egyesnek, ezen közösségben való jogállására nézve közvetitő faktorrá az államhatalom tétessék. 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 megvalósitására 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 megállapitja azon jogokat s kötelességeket, 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 kivül és fölött álló közületben megkaphatják a maguk jogainak védelmét, addig az államnak ezen védelmet önmagában kell megtalálnia, mert nálánál magasabb hatalom nincsen. Természetesnek állitja ennélfogva azt, hogy az állam jogalkotó tevékenységével szemben (akár törvény, akár birói itélet utján történjék az!) nincsen és nem is lehet jogi védelemnek helye. Indoka az: a törvényben és birói itéletben a jog legvégső forrása nyilatkozik meg, ezzel szemben tehát jogi garancziákat nem, csupán elkölcsieket lehet felállitani, mivel az állam jogtársaság, mely a jogot, mint az emberi együttélésnek legfelsőbb szabályát végérvényesen közvetiti a hozzátartozóknak. Van azonban az államnak egy harmadik tevékenysége, melyet részint a másik kettőnek érvényesitésére és támogatására, részint pedig e mellett önállóan, számos más czél megvalósitására 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 igy fejlődjék, addig a közigazgatás tevékenységében az államszervezetnek eleven, folyton változó események által sokféleképpen meghatározott tulajdonképeni positiv élete nyilatkozik meg.« Épen ilyen volta miatt kötik az alkotmányos államok e tevékenységet a legkevesebb formasághoz. Hogy ha tehát alá kell vetni az államot a jogszolgáltatásnak, ugy 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 biróságok hivatása jogot és törvényt megvalósitani, a kormányhatalomnak pedig

jog és törvény szerint igazgatni. Jog és törvény a birói tevékenységnek pozitiv belső és kizárólagos elve. A közigazgatás pozitiv elvét a gondozására bizott érdekekből, mondhatni a közjó eszméjéből meriti. Reá nézve a jog és törvény nem egyéb, mint többé-kevésbbé szabad tevékenységének külső korlátja. A birói itéletben bizonyos mértékig megujhodva 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, ugy a közigazgatás is egy viszonylagosan szabad téren mozog, melyen belől nem a jog, hanem az egyéni érdek, a személyes jóllét irányitja cselekvését. Gondoskodunk fenntartásunkról, házat épitünk a lakhatás czéljából, családot alapitunk, megszerezzük magunknak a különböző szellemi élvezeteket és senki sem mondhatja, hogy mindezt a jogért tesszük, de mindig a jog által megengedett körön belül. Mindezen cselekvésünket irányitó szellemi tevékenység hasonlit a biró szellemi munkájához. De annak eredménye még sem birói itélet, mert mi mindig a mi érdekeink szempontjából biráljuk el a kérdést és a mit jogosnak tartunk, azt szubjektiv jogunknak tekintjük. Ellenben a biró a jogrend szempontjából birálja el az elébe vitt vitás jogot és igy itélete objektiv jog. A milyen a gyám helyzete a jogrenddel szemben, ugyanolyan a közigazgatásé is. Valamint a gyám az ő gyámoltjának személyes érdekét, épen ugy 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 itéletről a közigazgatásban csak ugy lehet szó, ha a biráskodás magától

a közigazgatástól elválasztatik és külön független állami közegekre bizatik. Igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztása tehát nemcsak czélszerü munkamegosztás, hanem épen abban van igazi jelentősége, hogy megadja a lehetőséget arra, hogy a közigazgatás is birói itélkezésnek vettessék alá.

A birói itélkezésnek alá van vetve a közigazgatás magánjogi dolgokban, a melyekre nézve el van ismerve a rendes biró illetékessége. Hibásnak mondja azon állitást, a mely szerint ezen esetekben nem az állam maga, hanem mint vagyonjogok alanya, mint fiskus van alávetve a rendes biróságoknak.

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

Ezen korlátra s illetve a közigazgatásnak birói itélkezés alá vetésére szükség van azért, mert nincsen minden életviszony törvénynyel szabályozva, vagy, mert a törvény az ő rendelkezéseit fogalmakhoz fűzi, melyeknek természetében rejlik, hogy a tényeknek ezek alá való subsumálása csak közigazgatási irányelvek szerint mérlegelhető. Igy például, ha a törvény megállapitja, hogy közérdekből kisajátitásnak van helye, ugy egyetlen biróság sem azt fogja vizsgálni, hogy a közigazgatás által elrendelt kisajátitás csakugyan szükséges-e a közérdekből, avagy szükségtelen, mert a közérdekből való szükségesség oly fogalom, melynek

megitélését már a törvény is a közigazgatás körébe utalja azáltal, hogy a közigazgatásnak ezen fogalomra vonatkozható ténykedését a törvény csak megállapitja, de nem korlátolja.

Más szempont iránytadó akkor, ha nem közigazgatási, hanem jogi kérdésről 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 itélve. Ilyen szubsumpczióra a rendőrségnek joga nincsen, 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 biróságoknak adandó. Az előadottakból következik, hogy az egyeseknek a közigazgatási hatóságokkal szemben jogvédelmet kell adni és pedig lehetőleg olyat, melynek segélyével a megsértett jog helyreállittassék. E czélt oly birói eljárás teszi lehetővé, melyet ugy a felek, mint a közigazgatási hatóságok is igénybe vehetnek.

Bähr ismertetett nézetének végeredménye tehát, hogy magán- és közjogi biráskodás között lényeges különbség nincsen, szubjektiv-jogok a közjogban is vannak s ezeknek védelméről biráskodás által kell gondoskodni. E birói védelem mikénti szervezése czélszerüségi kérdés. Lehet a szubjektiv közjogok védelmét akár a rendes biróságokra bizni, akár külön szakbiróságot szervezni. (a kereskedelmi és váltó stb. mintájára.)

Stein Lőrincz.[1] Sarwey[2] Jellinek,[3] v. Stengel[4] Tezner[5] mindannyian a Bähr-féle magánjogi irányt követik, bárha némi eltérésekkel.

[1] Die Lehre von den vollziehenden Gewalt (1865), valamint »Verwaltungslehre« czimü munkáiban.

[2] Das öffentliche Recht u. die Verwaltungsgerichtsbarkeit.« [3] I. m.

[4] »Die Verwaltungsgerichtsbarkeit n. die öffentlichen Rechte 1895.

[5] Die deutschen Theorien der Verwaltungsrechtspflege, 1905.

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 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 ellenálhatlanul ösztönzik őt azon javak feletti uralomra, melyek szükségletei kelégitésére 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 elenyésszék az egyes erejének korlátoltsága. Az emberi szükségletek kielégitésére 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 javitsa, vagy legalább is megóvja. A jobb társadalmi állásnak pedig alapja az, hogy mások tőle függnek. Ebből fejlődik ki minden nép életében az ellentétes érdekek rendszere, melynek keretében egyik rész e függési viszony megszerzése, biztositása és gyarapitására, másik rész pedig annak gyöngitésére törekszik. Minél összetettebb a társadalm rend, konczentrikus köreire annál kevésbé bontható szét az érdekek e tusája, mely az államéletben a belső küzdelmek mozgató hátterét képezi. Az ugyanis, a mit államnak nevezünk, a társadalmon kivül létellel nem bir. 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 foganatositását az igazgatás által hatalmukba keritsék és megállapitsák saját osztályuk jogainak védelmét.

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

A társadalmi osztályok között — a mint fentebb előadatott — 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, épen ugy 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, ugy a uép állami öntudatosságát el nem tagadhatja.

Tagadhatlan, hogy az emberek nemcsak erejök korlátoltsága és czéljaik könynyebb elérhetése végett alakulnak állammá, hanem a mint a társadalom az ember gazdasági természetére, épugy van az állam az ember erkölcsi természetére fektetve.

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

Figyelemmel kiséri Gneist a jogállam fejlődését Angol-, Német- és Francziaországban s megállapitja, 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 alapitva, melynek vezetése alatt az angol társadalom önmagát kormányzó társadalommá lesz, addig Németországban, bárha az uralkodó ott is egyesitette 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 biró jogi szervezet keletkezett mindenkinek mindenki ellen való védelmére. E szervezetnek nagy hátránya nem a jogvédelem hiánya volt, hanem legfőkép 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. Egyidejüleg 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« jogtól 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 kényszeritőleg sürgetik igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztását. A biróságokat 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 kielégiteni.

Jelentékeny ujitásokra volt tehát szükség, melyeket azonban csak a régi nehézkes hivatalnoki testületek feloszlatásával és a mozgékony miniszteri rendszerrel lehetett keresztül vinni. Ez azonban csak ugy válhatott be Németországban, ha az uj közigazgatási rendszer az ujonnan keletkezett gazdasági társadalom továbbfejlesztésével párhuzamosan történik s mindkettő ujra egyesittetik az alkotmány által. Csak ugy 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 ministerek változásával együtt változik. Ez alkotmányos pártigazgatás az egymás alá rendelt hivatalnokok lánczolatát teszi szükségessé és teremti meg, a kiktől nem kivánnak 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 ugy egyenlithető ki, ha a társadalom maga részt vesz az állami ügyek intézésében a tiszteletbeli tisztségek rendszere által. Ily módon a társadalmi hatalommal és önállósággal biró tiszteletbeli elem a hivatásszerü hivatalnokságnak felfelé ellensúlyul szolgál és mérsékelni fogja a pártigazgatást; lefelé pedig a tisztviselői kötelesség és az államtól nyert tiszti megbizatás meg fogja óvni a hatóság állását és tekintélyét a helyi felekkel szemben.

Ez alakulás elő fogja mozditani a közigazgatásban az egyenlő mértéknek pártatlan megtartását, de egyuttal beviszi a társadalomba a közjog és ezzel egyidejüleg az állam iránti érzéket. Ekkor aztán nem lesz egy sorba állitva 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 kivánja. Kivánja pedig a törvények pártatlan foganatositását azért, mert az állandó legfőbb hatalom természetében fekszik, hogy csak jogot alkalmazzon. A legfőbb földi hatalom mindenkor igazságot akar szolgáltatni. S éppen mert tudatával bir annak, hogy közegei tévedhetnek, — azért létesiti 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 törvényei-

nek egyenletes, biztos foganatositására szolgál, az egyesnek is hathatós biztositékot nyujt a hivatalnoki hatalomnak önkényes vagy részrehajló kezelése ellen. Ime a jogvédelem kétoldalusága, mely ugy az összességnek, mint az egyesnek megadja azt, a mi megilleti. Ez a jogvédelem végső fokon nem lehet a pártminister kezében, a ki ily módon nemcsak a végrehajtást szabályozó rendeleteket állapitaná meg, de egyuttal a törvény és rendeletnek vitás értelmét is magyarázná. A mig tehát alsóbb fokon az önkormányzati elemek bevonásával kell az egyensúlyt helyreállitani, addig legfelsőbb fokon állandó, testületileg szervezett, a materiális igazgatástól független és contradiktorius eljárás szerint itélkező közigazgatási biróságot kell felállitani. 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 biráskodás czélja az »összes igazgatás objektiv jogrendjeinek sérthetlenségét biztositani«,[6] a közigazgatási hatóságok testületi alakban és birói függetlenség mellett való szervezésével és contradiktorius eljárással.

Ily módon lehetséges lesz az alkotmányos állam közigazgatásában nemcsak a törvényszerüséget, hanem az igazságos mérték alkalmazását is biztositani.[7]

Ha már most a tüzetesen kifejtett két ellentétes nézetet vizsgálódás tárgyává tesszük és pedig első sorban a magánjogi felfogást, ugy 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. Ámde a mi kiváló elismerésre számithat egy a magánjog kérdéseivel foglalkozó irónál, téves és veszélyes eredményekre vezethet államjogi kérdések megoldásánál.

[6] Dr. Kmetty Károly: A porosz közigazgatási reformról cz. ért. 87. l.

[7] Verhandlungen des XII. deutschen Juristentages. III. köt. 225. és köv. l.

Igy van ez az emlitett nézettel is, melynek alaptévedése éppen abban van, hogy az államot kivetkőzteti lényegéből és szövetkezetté fokozza le. Ez a felfogás sokban hasonlit a természetjogi iskoláéhoz. Az állam itt is puszta jogintézmény, 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 utján keletkezett közös érdek« és az egyéni akarat.

Ily körülmények között bárha tiltakozik is az ellen minthogyha a Rousseau-féle elméletet akarná halottaiból feltámasztani, mégis azáltal nagyon is közel jut hozzá, hogy az államot közjogilag konstruált szövetkezetnek minősiti s ezáltal benne az egyéni akaratot teszi alaptényezővé. Ennek következménye, hogy előtte az állam a több, a sok embernek, illetve az ők közösnek felismert összérdekének közvetitő képviselője. Ilyen felfogás mellett azonban megsemmisiti az államnak mint szerves egésznek eszméjét és lehetetlenné teszi az állam világtörténeti hivatásának teljesitését: a társadalom feletti uralkodását.

Bähr 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 ösztönszerü törekvés, hogy saját javát, egyéni szükségleteinek kielégitését, 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 bir, 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 utját állja annak, hogy az egyes egy oly nagyobb egész szerves alkatrészének tekintse magát, melynek érdekében önzéséről lemondani s a közösnek elismert czélokért, magáért az összességért áldozatokat hozni kötelességének tekintse. Ekkor aztán az egyén a legmagasabb közülethez, az államhoz való tartozását kényszerüségnek, szükséges rossznak fogja tekinteni, a melytől őt egyéni hajlamai, szükségleteinek korlátlan érvényesitésére irányuló törekvései mindinkább eltávolitják és elidegenitik. Ez a folyamat pedig amennyire 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, ellenséges viszonyba hozza vele. Szükségkép ilyen viszonyra vezet az állam és egyes között, minden olyan felfogás, mely e kettő között, csak külső, mehanikus kapcsot 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 kivül hagyva az államhozi viszonyának erkölcsi jellegét, a maga részére magánjogai mintájára a közjog terén is »szerzett« jogokat követel s ezek védelmére biztositékot 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 szembeállitása 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 kapocscsá.

Ezt a hivatást azonban igen is képes lesz megvalósitani 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 alapitja.

Foglalkoznunk kell Bährnek azon állitásával is, hogy a jog konkrét megvalósulásának egyedüli eszköze a birói itélet. A mennyire helyes és megtámadhatlan azon állitása, hogy az állam a jogban saját eszméjének lényegét valósitja meg, éppen annyira tarthatlan és egyoldalu előbbeni állitása. Mert hiszen hogyan lehetséges az, hogy a jog az államnak saját eszméje, fogalmától elválaszthatlan, és mégis konkrét megvalósulásának csupán egyetlen alakja van: a birói itélet? Hát az állami élet minden többi nyilvánulását, mely nem a birói itélet alakjában történik, vajjon nem-e szintén a jog szabályozza? Nem-e éppen az a modern államnak egyik leginkább hangsulyozott és kiemelt sajátsága és törekvése, hogy minden külső cselekvést, minden viszonyt jogilag 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 czélszerü 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 állam egész 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 fenntartásának 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 elégitheti ki a maga személyes életét, s tőlük nyerheti anyagi létezhetésének eszközeit. Az államban lesz a természet embere állami lénynyé. Állami lénynyé abban az értelemben, hogy áthatja őt egy nagyobb egészhez, az államhoz való tartozásnak gondolata, tudattá erősödik nála az állam iránti kötelességérzet 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. Épen 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. (Concha.)

Ma már az államélet jelenségeit egyoldaluan magyarázni, az állam czélját kizárólag, akár a jogban, — miként Kant, vagy Fichte szerint a salus publicában, avagy Hegel

felfogásához képest az erkölcsi törvény uralmában keresni, tulhaladott álláspont.

A jelenkori állam ezek egyikének megvalósitását sem tekinti kizárólagos hivatásának, hanem a jog és erkölcs eszméi alapján és a salus publica irányitása mellett törekszik megvalósitani mindazon előfeltételeket, melyek egyfelől az államot alkotó nemzet, másfelől pedig az egyes állampolgárok szellemi és anyagi életének egészséges fejlődését biztositani hivatva vannak.

E hivatásnak tehát jogi és erkölcsi oldala egyaránt van. A minthogy e hivatás teljesitésére szolgáló cselekvés egyik alakjának, a birói itéletnek is vannak ugy jogi, mint erkölcsi elemei. De azt állitani, hogy az »abstrakt jogban«, a törvényben rejlő gondolatot csak a birói itélet alkalmazza, s hogy az állam igazgatása nem a jog, hanem csak a czélszerüség szempontjából cselekszik, ez a való élet teljes figyelmen kivül hagyásáról tanuskodik.

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

A mint láttuk tehát, jog és erkölcs az önczélu államszemélyiség egységének tényezői: előbbi a külső, utóbbi pedig a belső egység tényezője.

Rátérve már most a jog fogalmára, Hegel felfogása szerint, a jognak tartalma akarat és pedig mint általános akarat, vagyis mint az államnak akarata: objektiv jog, mint egyéni akarat, vagyis a jogrend által megengedett akaratszabadság pedig: subjektiv az az alanyi jog (Windscheid).

E meghatározás ellen az a kifogás tétetett, hogy az alanyi jog tartalmáról közelebbi felvilágositást nem nyujt. Ezen akar segiteni a Ihering—Dernburg-féle meghatározás, mely az alanyi jogot »jogilag védett érdeknek,« »az egyén részére a jogrend által biztositott részesedésnek« minősiti. Mindkét felfogásban kétségtelenül helyes az alapgondolat, melyek egybekapcsolása utján jutunk a subjektiv jog kimerető meghatározásához. Az akarat momentuma egymagában nem határozza meg, hogy mit tartalmaz az alanyi jog. Már pedig miután minden egyéni akarat valamely meghatározott czélra irányul, ennélfogva minden alanyi jognak bizonyos tartalommal kell birnia. A jogrend, midőn kiemel egy bizonyos egyéni akaratot a többi közül, azt jogilag minősiti

vagyis hozzá jogi hatályokat füz. De ezáltal még közelebbről nem határozza meg az alanyi jog tartalmát, mivel az egyéni akarat ezen jogi minősitése, minden más jogilag minősitett egyéni akaratnál is előfordul. Az egyéni akaratnak ezen jogi minősitése, 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 összesége, melyeknek központja és kizárólagos czélja az egyes egyén. Minden egyéni akaratnyilvánitás az emberi lét szellemi és anyagi szükségleteinek kielégitését czélozza. E szükségletek kielégitése pedig a szellemi és anyagi javak által történik. Erre irányul minden egyéni akaratnyilvánitás s e szerint az alanyi jogban a jogrend az egyéni akarat czélját, végelemzésben az egyénnek azon érdekét részesiti elismerésben és oltalomban, hogy létfentartásának azon eszközeit megszerezhesse, a melyekre valamely egyéni akaratnyilvánitás irányulhat. Elfogadható ennélfogva azon meghatározás, a mely szerint az alanyi jog a jogrend által azon czélból szentesitett akaratszabadság, hogy a jog alanyára nézve lehetővé tétessék a jogrend által védett érdekeinek követése. (Jellinek).

Az alanyi jog tartalmával minden államnak számolni kell, midőn az egyéneknek egymáshozi és az egyéneknek a dolgokhoz való viszonyát jogrendje által szabályozza. Nevezetesen meg kell állapitania az egyéni akaratnak azon képességét, hogy megnyilatkozása által mások akaratát megköthesse vagy pozitiv vagy negativ magatartásra. Tehát meg kell állapitania az alanyi jog és alanyi kötelesség fogalmait. Másfelől pedig módot kell nyujtania arra, hogy az egyes akaratnyilvánitások által alakitott viszonyok az objektiv jog védelmében részesüljenek s vita esetén a jog és kötelesség egymásra való vonatkozása állami tekintélylyel és kötelező erővel, tehát kikényszerithetőleg megállapittassék.

Az állam e feladatának megvalósitásában, 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 kielégitésére; másrészt minden egyéni akaratot csakis oly mértékben engedni érvényesülni, hogy minden más hasonló akarat is megállhasson, tehát, hogy az emberi szükségletek kielégitésének egyenlő lehetősége fennmaradjon. *Ime az egyéni akarat szabályozása az állami egész szempontjából.*

A másik czél *az egyéni czél,* a melynélfogva arra kell törekednie a törvényhozásnak az egyéni akarat szabályozásánál, hogy az embernek mint önczélu lénynek módjában állhasson összes szellemi és fizikai tulajdonságait szabadon kifejthetni és egyéniségének megfelelő életet élhetni. Ez a czél tehát az egyénnek, 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 czélja, törekvése, a melyben az egyéni akarat talál uralmának, érvényesülésének tért«. Ez a magánviszony, melyet kiválóan jellemez az, hogy az egyén rajta túl nem terjedő czélért, kizárólag egyéni czéljainak összességéért hozza létre. Ezeket a viszonyokat szabályozza a magánjog. A jog, melylyel itt az egyén bir, valódi alanyi jog, melynek kezdete és végczélja az egyén.

Van azonban a viszonyoknak egy másik kategoriája, »melyekben az egyének közti vonatkozás létoka, megszüntetője nem az egyéni akarat, nem az egyéni czél, hanem azon túl fekvő erő, melynek az egyén önkéntes eszköze. Az egyes akarata nem a másik egyesnek akaratában talál itt korlátra, hanem az ezen túl fekvő erő gondolat és czél-

ban, mely az egyeseket összehozta. A mint az ember rideg egyéniségen túl fekvő czél végett másokkal viszonyba jön, egyéni akaratának uralma megszünik s kezdődik a czél uralma. Ez a czél, 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 czélnak uralmát az egyes akarata felett«.[1] Ez a közviszony, melynek legteljesebbje az állami viszony.

Az állam által szabályozandó viszonyok másik nagy csoportját az előbbivel szemben: az állami viszonyok 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 az emberekbe oltott tudata és ezen tudaton alapuló czél, az államczél uralja, a minek 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 államczél uralmát kell irányadónak és döntőnek tekinteni. Csakis igy 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 alávetett területen szabadon uralkodik.

Az államczél uralma teljes közvetlenséggel csak az állampolgárokban és az állampolgárok által biztositható.

[1] *Concha,* i. m. 34. 42. és köv. lapok.

Ezért kell az államnak, személyes életének minden megnyilatkozására az állampolgárokban szervezkedni. A mikor az állam az ő polgárait állami munkára hivja el, 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 résztvételre, akár pedig az egyéni érdekeken tul menő bárminő közczélok 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 czélokkal összhangzásban álló fejlesztésére.

A jog, mely ez állami viszonyokat szabályozza, épen azért, mivel sohasem az egyes ember, sohasem az egyéni akarat, hanem mindenkor a rajta tul levő czél 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 végczélja az egyes ember; a közjognak az állam, mely ezáltal saját személyiségének az egyes ember fölött álló legmagasabb czél és gondolatnak élettörvényeit állapitja meg.*

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

Igennel válaszol erre a francziák közjoga, mely az 1791. szeptember 13—14-iki törvényekben megállapitott emberi jogok alapulvételével; 1. politikai (vagy polgári); 2. szabadság és 3. az állami előnyökben való részesedés jogát állitja fel, értvén ezek alatt az egyén részére az állammal szemben elismert és az alkotmány által biztositott jogokat.[2]

[2] M. Hauriou: Précis de droit administrativ 79. és köv. l.

A német közjogi irók közül azok, a kik az alanyi vagy egyéni közjogok létezését, főleg az alkotmány-törvények határozmányaira hivatkozva elismerik,[3] részint 2, részint 3 csoportba sorozzák.

Meyer (Georg) például ugy fogja fel, hogy bárha az egyes ember az államhoz az alárendeltség viszonyában áll, első sorban az állam uralmának tárgyát képezi s az államhoz a kötelességek által van kapcsolva, mégis másfelől az állam, az ő uralmának alávetett személyekre nézve a jogoknak forrása, ugy, hogy az alattvalók, az államon belül jogképes alanyok állásával birnak. Az egyesek ezen jogai két osztályba sorozhatók: 1. politikai jogok, 2. polgári jogok. Szokásos e kettőn kivül még megkülönböztetni a szabadság vagy alapjogokat is. Mindezen jogok egyik felfogás szerint csupán az államhatalom korlátozásai, de nem subjectiv közjogok, viszont más felfogás szerint ezen korlátozásai az államhatalomnak igényt adnak az egyesnek azt követelni, hogy az állami közegek ezen korlátozást figyelembe vegyék s az egyesnek azokon belől való szabad cselekvését ne gátolják, a miért is ezen igénye az egyesnek az ő egyéni jogkörének részét képezi s tehát subjectiv jog.

Azok az irók, a kik élükön *Gerberrel* és *Labandal* tagadják, hogy egyéni közjog léteznék, az állitják, hogy az ugynevezett polgári jogok (az állam és egyes közötti viszonyra vonatkozó jogok, például az állam területén való lakhatási jog, az állami védelemre és gondoskodásra irányuló jog stb.) csak az államhatalomnak önmaga által adott szabályai, melyek a hatósági jogokat korlátozzák és az egyén részére bizonyos természetes szabadságot biztositanak. Ámde subjectiv közjogot az állampolgárok részére nem alapitanak. Nem is jogok, mert nincsen jogtárgyuk. Ugyan-

[3] Igy *Georg Meyer*, Lehrbuch des deutschen Staatsrecht 636. és köv. l.; *Sarwey*, a Marquardsen-féle közjog I. 2—119. l., továbbá a már idézett munkában; *Lönning*, Lehrbuch d. deutschen Verwaltungsrecht. 11. l. stb. *Jellinek* id., munka 76. és köv. l.

csak nem subjectiv 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 örökölheti. Senki sem követelheti például az államtól, hogy elháritsa utjából mindazon akadályokat, melyek választói jogának szabad gyakorlatában őt gátolják. A munkás, hivatalnok nincs jogositva azt követelni jogi kereset utján, hogy őt szavazni elbocsássák. Vagy a ki például szabadságvesztés büntetésre van itélve és politikai jogainak gyakorlatától nincs eltiltva, 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 munka szabadsága, kereskedelem szabadsága, tanitási szabadság stb. stb.) hanem mindezek csak azon általános jogtételnek következményei, hogy minden szabad, a mit a jog, a törvény nem tilt.

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. Ez általános alapelvből vezettetett le az alattvalóknak katonáskodási, birói (később esküdti) a békebirói (vagyis rendészeti) tevékenységre, és az adózásra (ugy állami mint községi) vonatkozó kötelessége.

Magyar közjogi iróink szerint is az állampolgári viszony első sorban alárendeltségi viszony, melyből az állampolgárok kötelességei következnek. Viszont másrészt a polgárok a modern állam tagjai és közjogilag elismert személyek lévén, ezen az alapon jogokkal is birnak. E jogok 1. a politikai jogok, melyek részükre az állam hatalmában, az állam politikai életében való részesedést biztositják, természetesen az állam egész szempontjából megállapitott előfeltételek: nem kor, önállóság, vagyon, szellemi qualifikáczió mellett;[4] 2. polgári (alap) jogok, az állampolgárok közjogai az előbbieken kivül. Jelentik ezek az egyesnek az állam által elismert szabadságkörét,[5] vagy más meghatározás szerint azon jogait, melyeket oly czélból biztosit az állam részére, hogy az a maga egyéni boldogulása és az állam közjava érdekében egyéniségét szabadon kifejthesse és teljes erejével érvényesithesse.

A különböző felfogásokat mérlegelve, ugy tartom, hogy a francziák azon meghatározása, mely szerint az egyes egyén részére az alkotmány által az egyéni közjogban az állammal szembe adatik jog, ugy az állam, mint a közjog szempontjából teljesen elhibázott. Az államnak fentebb körvonalozott természetével, erkölcsi, személyi mivoltával ellenkezik az állam és alattvalójának ilyen szembeállitása. Persze olyan közjogi felfogás mellett, mely az állampolgárok által gyakorolható politikai jogokat az egyénért létezőnek, az egyéni akarat által uraltnak tekinti, tehát az államszemély életének legbensőbb folyamatában is minden erkölcsi erő nélküli külső processust lát s államot és egyént a közviszony egyenlő alkotó elemeinek tekinti, ezen nem csodálkozhatunk. Itt méltán elmondhatja a franczia közjogász, hogy az állampolgár részére az alkotmányban és az állami tevékenységben való részvételi jog »une part d'action dans l'État ou sur l'État«, mert e jogok alapjául szolgáló viszonyban a

[4] *Dr. Nagy Ernő,* Magyarország közjoga. 126. és köv. l.

[5] *Dr. Balogh Arthur,* A magyar államjog alaptanai 103. és köv. l.

vonatkozás létoka nem az államczél, irányitója nem az álameszme, az állami egész uralma, hanem az egyén czélja és akarata. Csakhogy ez a felfogás egészen megsemmisiti 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 megsemmisitette s az embert tette uralkodó eszmévé, a franczia alaptörvényeken ma is uralkodik s a droit de l'homme más elnevezések alatt ma is fenntartotta 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 fenntarthatóvá tegye. Hangsulyozzák mindannyian, hogy az egyes ember az államhoz az alárendeltség viszonyában áll, az ember az állam uralmának tárgya, az államhatalom uralmának az államterületén élő összes emberek alá vannak vetve, ámde a jogállam minden embert személyiségnek ismer el s nem csak elismeri, de védelmezi is az ő szabadságát ugy a magán- mint közjog terén. Lényegében azonos ezzel a magyar felfogás is. Mind helyes és elfogadható állitás, de kellő felvilágositást 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 emlitém, az alanyi jognak kielégitő meghatározásaként tekinthető az, a melynek lényege szerint az alanyi jog az egyesnek a jogrend által szentesitett azon akaratszabadsága, mely lehetővé teszi reá nézve a jogrend által védett érdekeinek kielégitését. 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 idegenithetem. Ha a törvényben előirt feltételek fennforognak, beleegyezésem nélkül, sőt ellentmondásom daczára is

felvehetnek a választók névjegyzékébe. Viszont, ha a törvény által megkivánt képességekkel nem birok, 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 bizva. Elfogadom-e vagy nem a közigazgatási bizottsági tagságot — ez 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 állhat előttem nyitva arra, hogy én kikövetelje magamnak az állami cselekvésben való résztvételt. Viszont az állam, ha érdekei parancsolják, egész odáig, a mig ezáltal személyiségemet, a bennem rejlő »szabad embert« meg nem semmisiti, kényszerithet az állam érdekébeni cselekvésre. Pénzbüntetéssel, Poroszországban például az adónak $^1/_8$-ad—$^1/_4$-edével 3 évre szóló fölemelésével sujthat. Ime annak bizonysága, hogy az egyéni közjogban egyfelől jog és kötelesség nem egyenértéküek, másfelől pedig, hogy sem a közjognak, sem a közkötelességnek fogalmában az egyéni akarat döntő szerepet nem teljesit.

Éppen ez utóbbira nézve téved az egyéni közjogot elismerő és fejtegető irók nagy része akkor, midőn kiindulási pontul nem magának a közjognak s a közviszonynak természetét veszi, hanem az egyént és egyéni akaratot. Ez a magánviszonyban uralkodó elem és a magánjogi szabályok alkotásának irányitó eszméje. Mihelyt az alanyi közjog fogalmát e szempontból vizsgáljuk és állapitjuk meg, akkor már a legkitünőbb logika daczára csak hibás eredményre juthatunk. Mert a mint az objectiv magánjog és subjectiv magánjog ugyanazon egy alapelven nyugosznak, épen ugy

az objectiv közjog és a subjectiv közjog is csak ugyanazon alapon fejthető meg ugy, hogy a subjectiv közjog — közjogi jellege megmaradjon.

A subjectiv jog fentebb idézett meghatározásának második része, t. i. a jogrend által védett egyéni érdek kielégitése, még kevésbbé használható az egyéni közjog fogalmára nézve. Mert a közjog által szabályozott minden közviszony természete kizárja az egyéni érdek kielégitésének czélját, 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 túl fekvő czél uralkodik. Az állami viszonyban tehát az állami egész czélja, mint önczél. Nem tartom czélravezetőnek és kielégitőnek a jogilag lehetséges (Rechtliches können) és a jogilag szabad (Rechtliches dürfen) féle megkülönböztetést s az egyéni közjognak ezen alapon felépitett fogalmát. E felfogás az állam és egyén közti viszonyt olyan jogi lehetőségnek minősiti, 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 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 tulléphető, de a jogilag lehetséges sohasem, mert jogilag meg nem engedett cselekvés lehetséges, de a jogilag lehetetlen nem, miután az erre irányuló cselekvés eleve semmis. Tehát az állam és egyén közti viszonyban az egyén bir jogképességgel, de nem bir szükségkép jogi cselekvési szabadsággal.

Csakhogy e felfogás téves, azon oknál fogva, mivel a jogi szabadság, vagyis a jogrend által megengedett cselek-

mények összessége csakis a jogilag lehetségest tartalmazhatja. Mert hiszen a természeti lehetőség épen az által lesz jogi lehetőséggé, hogy a jogrend minősiti, 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 Jellinek[1] ezek alapján állit, hogy a subjectiv közjog kizárólag azon képessége az egyénnek, hogy a jogszabályokat egyéni érdekében mozgásba hozhassa, helyesnek nem tartom. Hiszen akkor nincsen 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. Hogy pedig ez lehetetlen, azt a magán- és közviszony fentebb ismertetett különböző természete bizonyitja.

Helyes állitás, hogy a jog az emberek egymáshozi viszonyát szabályozza és nem törődik azon cselekvésekkel, melyek a jog szemlélete szerint más emberekkel vonatkozásba 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 kielégitő megoldás nem kinálkozik tehát az egyéni közjog fogalmának megállapitására, mint az, a melynek alapja a köz- s illetve az állami viszony természete.

A mit fentebb kifejtettem, annak alkalmazásáról van itt most szó. A magánviszony jogi szabályozásánál is kettős czél tartandó szem előtt. Egyik az állami egész czélja, az állami hivatás, t. i. hogy minden egyes állampolgárra nézve

[6] Idézett munkájában 40. és köv. l.

az emberi szükségletek kielégitésének egyenlő lehetősége fennmaradjon. A másik az egyéni czél, az ember, mint önczélu lény teljes szabadságának kifejthetése. A magánviszonyban tehát az egyéni akaratnak kell az államczél által megengedett határok közt teljes szabadsággal uralkodni. Jogokat alapitani, átváltoztatni, megszüntetni. Itt az állam csak az egyéni akarat, az emberi szabadság féktelensége és a közczélok 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 álameszme, az államczél, az állam mint egész, saját magának, *az állami* gondolat akarat és cselekvés érvényesülésének állapitja meg módját és alakját.

Minden állampolgár, a kinek akár az állami gondolat és akarat, akár az állami cselekvés proczesszusában része van, lehetőséggel bir arra, hogy az állami gondolat és akarat képződésében vagy az ezek érvényesitésére szolgáló cselekvésben részt vegyen. Egy azonban bizonyos, hogy egyéni akaratának ezen a téren nagyon is szük korlátok között lehet érvényesülnie. A felsorolt lehetőségek egyikét sem alkalmazhatja önmagáért, nem veheti azokat igénybe saját egyéni szükségletei, egyéni érdekei és czéljai előmozditására, kielégitésére. Nem ugy és nem akkor élhet ezen lehetőséggel, a mikor ezt saját egyéni java kivánja. 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 kényszerithet

szavazati jogom gyakorlására. Egyáltalán nem akarok az állami gondolat és akarat fejlődési folyamatban részt venni, ezért joghátrányok nem érhetnek és erre jogilag kényszerithető nem vagyok. Ámde ha egyszer tevőleges magatartásra határoztam el magam, akkor ez csak az állami egész, az államczél érdekében és szempontjából lehetséges. Választói jogomat eladni s ezért gyakorolni nem szabad, mert ezt egyéni hasznom gyarapitásáért tettem és az ilyen cselekvés mint a politikai jogokat uraló államczéllal ellenkező — semmis. Világos tehát, hogy az ugynevezett politikai jogokban az államczél uralja az egyesnek akaratát, melynek az egyén csupán »önkéntes eszköze«.

Hasonló a helyzet az ugynevezett polgári jogokra nézve is. Egyéni érdekemben 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 czél, a gondolat, melynek alapján e kérdés teljesittetik vagy megtagadtatik, az állami szempont, az állami czél és gondolat, a melyek döntők a fel vagy fel nem vételre nézve. Ha az állami egész czéltalan megterheltetésével jár e fölvétel, mivel magam és családom eltartani képes nem vagyok, tehát az álllampolgárok sorába való belépés pillanatától fogva a község, az állam gondozására, gyámolitására szorulok, vagy ha előéletemben a büntények egész sorozatát követtem el, tehát előreláthatólag az államra, társadalomra és községre nézve csak erkölcsi kárral jár az én fölvételem, ugy e fölvétel meg fog tagadtatni. Ha pedig ellenkező eset forog fenn s előéletem azt mutatja, hogy a község, társadalom és államnak értékes, hasznos polgára lehetek, ugy fölvétetem az állampolgárok közé. De mindkét lehetőségben az irányadó nem az én egyéni érdekem, hanem a község, társadalom és legfelső fokon az állami egész érdeke. És ha kérésem végérvényesen elutasittatik, nincs mód annak kikényszeritésére.

A mi végül a szabadságjogokat illeti, ezekre nézve is áll az, a mi föntebb elmondatott. Költözködési, ipari, kereskedelmi, tanitási munka stb. szabadság kérdéseiben is iránytadó nem az egyéni önzés, az egyéni érdek, hanem azon közczél, hogy az állam minden polgára részére fennálljon e szabadságok érvényesitésének egyenlő lehetősége, tehát uralkodó itt is az egyesek fölött álló czél és gondolat. Különben is ez alap- vagy szabadságjogok nem külön jogok, hanem az emberi szabadság, az ember mint személyiség jogállásának következményei, melyek a szerint alakulnak, hogy az álllam mennyire állapit meg kivételeket azon általános szabály alól: minden szabad, a mi jogilag tiltva nincs. Abból ugyanis, hogy az egyéni szabadság egy vagy más irányban korlátozva nincsen, még nem lehet egyéni jogot származtatni, mert akkor csakugyan odáig jutnánk, hogy az evés, ivás, járkálás subjektiv jogáról is kellene beszélnünk, a mit pedig senkinek sem is jut eszébe külön alapjognak minősiteni.

Részemről is, midőn értekezésem e fejezetét lezárom, azon véleményemnek adok kifejezést, hogy egyéni közjogok léteznek. De ezek természete lényegesen különbözik a subjektiv magánjogokétól. Ezekben kizárólagos czél az egyes egyén és annak akarata e czélnak eszköze. *A subjektiv közjogokban a czél az egyesek akarata felett álló és a közösség alapokát képező erő és gondolat: az állami egész s az általa megvalósitandó közczélok összessége.* Az egyes egyén pedig csak eszköz e czélra. Minthogy azonban az egyén az állam által személyiségnek minősittetik, ezen eszközi minőségében is megtartja azon szabadságát, melyet az államhatalomnak egyfelől a közte és az egyes között fennálló viszony erkölcsi természeténél fogva, másfelől pedig azért is kell megadnia, hogy a maga életét polgáraiban élhesse. Ezért és azon oknál fogva kell subjektiv közjogoknak létezni, mert az egyes polgárban az akarat az állami viszonyban sem semmisithető meg, ekkor ugyanis a benne levő személyiség s ez

uton az állam személyisége is megsemmisülne és e viszonyban csak egy elem volna: az egyoldalu kötelesség, az állampolgárok pedig az államnak nem személyi, hanem csak gépies eleme. A mint vizsgálódásaink rendén láttuk a közjogban is érvényesül, habár szük keretek közt — az egyén akarata, mely ez érvényesülésében az államczélnak eszköze. Alanyi közjog tehát létezik az államért és polgárai által. Minthogy azonban itt az egyén nem önmagának czélja, hanem egy fölötte álló czélnak, az államnak eszköze, ennélfogva a közjog terén birt szabadságát e czélnak szempontjából nyeri, s nem egyéni önzésének, hanem az állami egésznek érdekében kell és szabad azt gyakorolnia. Ennélfogva *az alanyi közjog az egyes részére az állami egész s általa megvalósitandó közczélok összessége szempontjából adott korlátolt akaratszabadság.*

Midőn a közigazgatási biráskodás kérdésével foglalkozunk s azt vizsgáljuk, hogy mi a közigazgatási biráskodás czélja és feladata, nem adtunk kielégitő feleletet, ha csak azt mondjuk, hogy az egyéni közjogok védelme, hanem meg kellett állapitanunk, hogy mi e subjektiv közjogok lényege és tartalma, mert ennek mikénti felfogása épenugy mint az államról és a közigazgatásról való vélekedés irányitó befolyással van a közigazgatási biráskodás kérdésének megoldására.

A két elsővel foglalkozván, most már áttérek a harmadikra, a közigazgatásra s annakutána magára a közigazgatási biráskodás kérdésére.

A közigazgatás hivatása és jellemző sajátságai.

A cselekvőleg fellépő vagyis önmagát saját hatalmi eszközeivel érvényesitő 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 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 életföltételeit megvalósitani és mindazon viszonyokban, melyekben az egyén önmagát, személyéhez füződő 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 alanya. 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 mértékbeni kifejthetésére 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, fölénynyel fog birni a gyengébb és kisebb értelmi képességüek felett, a kiknek rovására diadalmasan fogja megküzdhetni a létérti harczot, 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 őrködik felette, mindent átható erejével irányitja 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 irányitása, hivatásának csak egyik része. A másik és az előbbivel szerves kapcsolatban álló része hivatásának az, hogy mint a kormányhatalom működése, részleteiben is megvalósitsa a kormányzati irányelveket.

E kettős feladat megvalósitása czélja az állami- vagyis közigazgatásnak, melynek létoka, eredete, jogalapja, czélja, tárgya, hatása mindenkor ad statum pertinet.[1] A törvény-

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

hozás megállapitja az elveket, de a bennük megirt magasztos kötelességeket és jogokat ténynyé a közigazgatás teszi. Ugyanez hivatása a jogalkotásnak is, csakhogy más czélért és más mód szerint.[2]

Az államigazgatásban mint a szorosabb értelemben vett közigazgatásban valósul meg konkrétizálva a személyes állam akarata az uralmának alárendelt személyi és természeti elemekben. A közigazgatás tehát az állam anyagi feladataira vonatkozik, melyek megvalósitása 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 részletes intézkedések nélkül, melyeket a végrehajtás idejében fennálló viszonyok követelnek és szabnak meg. A közigazgatás tehát az államszuverénitás törvényben megnyilatkozó akaratát általános szabály utján kiegésziti, s a konkrét viszonyoknak megfelelően ugy alkalmazza, hogy a törvényben czélzott siker és eredmény valóban el is éressék. Ha a törvényben megadott eszközök nem elegendők a czél sikeres elérésére, a közigazgatás — természetesen mindenkori felelőssége mellett — kiegésziti a törvény akaratát. A közigazgatásnak tehát imperiuma van, mely már a római királyság korában is rendező és rendfenntartó jogosultságot jelentett.[3]

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 segélyével fenntartja az államot és megkönnyiti a társadalom életét.

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

[2] Ezentul a közigazgatás kifejezést kizárólag mint a szükebb értelemben vett végrehajtás fogalmát használom.

[3] Dr. Farkas Lajos: A római jog történelme.

Hogy a közigazgatás működése sikeres lehessen, *személyes* jelleggel kell birnia. Át kell hatva lennie az államczélra vonatkozó gondolat, akarat és cselekvény egység tudatától. Minden közigazgatási tény az egész kormányzatnak ténye; a mint azt képletesen Roessler kifejezi: a közigazgatás felülről lefelé irányuló proczesszus.

Szükséges továbbá, hogy a közigazgatás az állami akaratot teljes mértékben megvalósitsa, vagyis minden vonalon és mindenkitől követeljen azzal szemben engedelmességet. Legyen tehát a közigazgatás nemcsak erélyes, hanem erős.

Birnia kell azonban állandósággal, azaz folytonossággal is, mert a törvényt rövid idő alatt létre lehet hozni, de a viszonyoknak a szerint való alakitása az életben, hosszu idő fáradságos munkájának eredménye. Épen 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 javitják 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 bir, mert még a legjelentéktelenebbnek látszó viszonyt is fel lehet használni az állam és társadalom javára. Ily uton lehet az állam és társadalom közti benső összeköttetést létrehozni s e kettőnek ellentétes inditó okok által vezetett fejlődését összhangzatos haladásra kényszeriteni.

Elvül kell továbbá tekinteni a közigazgatásnak azt, hogy mindig az állami és társadalmi egész szempontjából induljon ki és ezen szempontokból gyakorolja a maga tevékenységét. Miután ezen szempontból hozatnak a közigazgatás által megvalósitandó törvények, természetesen azok végrehajtása csak ugy lehet eredményes, ha a törvények

szelleme és elvei áthatják az egész közigazgatást s ez azok tudatában cselekszik.

Egyénileg jellemző sajátsága a közigazgatásnak a tapintatosság, vagyis azon érzéke, hogy a viszonyok egyéni sajátságait felismerni s azokat méltányolni tudja. 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.

Legvégül emlitem azt, a mi legfontosabb és alaptulajdonsága kell hogy legyen a jó közigazgatásnak, hogy t. i. legyen alkotmányos és törvényes.

A közigazgatás alkotmányos voltának biztositéka a miniszteri és hivatalnoki felelősség. A közigazgatás törvényességének garancziája a közigazgatási biráskodás.

A következőkben ezzel foglalkozom.

A közigazgatási biráskodás czéljáról és lényegéről.

A mennyire igaz Bährnek értekezésem elején ismertetett felfogásában annak kinyilatkoztatása, hogy a mig a jog az államnak állandó eleme, ugyszólván csontváza, addig a közigazgatás tevékenységében az államszervezetnek eleven, folyton változó események által sokféleképpen meghatározott pozitiv élete nyilatkozik meg, épen olyan helyes azon következtetése is, hogy épen 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 okoskodása, melylyel azért rendeli alá az államot, a kormányhatalomban a jogszolgáltatásnak (törvénykezésnek), mivel a törvényhozás és a törvénykezéssel, mint a jognak végső forrásaival szemben jogi garantiának nem, csupán erkölcsinek lehet helye. Az államot tehát szükségkép csak a kormányhatalomban lehet a jogszolgáltatásnak alávetni.

Téves és mechanikus felfogás, mert az állam souverain akarata formailag elkülönithető ugyan azon funkcziók szerint, melyek benne egységgé alakulnak, de bárha azok egymás irányában önállóak, mégis egymás nélkül nincs értékük, mivel csakis egy akarat mozzanataiként állanak

fenn.[1] Ha pedig az államhatalmat mint jogot tekintjük, tehát mint az államnak souverainitását, akkor ez, — miként Bähr is elismeri — a legmagasabb földi hatalom, mely az állami hivatás megvalósitására irányuló jogokat és kötelességeket tartalmazza, vagyis jogászilag kifejezve az állami főhatalom a legfőbb jogilag kötelező állami akaratot (akarási képesség) és megvalósitásához szükséges külső erőt (cselekvési képesség) foglalja magában.[2] Ezt a főhatalmat, mely független, korlátlan és egységes, megosztani nem lehet, mert ez már többé nem lesz főhatalom. Bähr tévedése éppen abban áll, hogy az állam személy egyik képességét a legfőbb akaratnak egyik, a többivel egyenértékü funkcióját, szembeállitja a másikkal és annak alárendelvén, ezáltal mindeniknek természetszerü működését megzavarja. Ugyanazon álláspont, a mely Montesquient a szabadság biztositásának nevében az államhatalom (melynek tényeit az állami czélok legczélszerübb megoldásának mechanismusául tekinti!) funkcióinak egymás elleni felfegyverzésre vezette!

Törvényhozás és végrehajtás oly viszonyban állanak egymáshoz, mint az eszme és annak megvalósitását 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 biró előtt csak vitás jogviszonyok vannak. Itt a vitás jogkérdés az államra nézve teljesen idegen magánérdek.[3] Fel- és alperes az államra nézve idegenek, kiknek mindenike a kölcsönös meghallgatás, legjobb belátásuk és egyéni tetszésük szerint felhozott érv és ellenérvek

[1] *Concha,* Az államhatalmak megoszlásának elvei. Jogász egyl. ért. 1892. 2. f.

[2] *Dr. Nagy Ernő,* Magyar közjog. 166. l.

[3] *Wach*: Vorträge über die Reichsprozessordnung. 1879. 39. l.

küzdelme mellett, birói vezetés alatt lefolytatott perben a maga részére kéri a jog megállapitását. A biró, ki fölötte itél, minden más viszonytól eltekintve, tisztán csak elvontan a peresitett jogkérdést és annak tényálladékát véve figyelembe, a konkrét esetet általános elvek és szabályok alá vonja. De semmit sem ad hozzá az állam szuverain akaratához. Csak a jogot keresi és syllogismusokkal dolgozik. »A biróságnak nincsen és nem szabad akaratának lennie, csak itéletének.«

Nem igy 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 ugy 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 kivül hagyását bizonyitja Bährnek és a közigazgatási biráskodás magánjogias felfogásának azon állitása, 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 czélszerüség szerint eljárnak. Hiszen kétségtelen, hogy a jog mellett e kettőt a közigazgatás mint állami cselekvés nem hagyhatja tekinteten kivül, de viszont az is áll, hogy — a mint Gneist találóan megjegyzi — itt nemcsak a közjó és czélszerüség 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 objektiv álláspontjából lesz lehetségessé.

A magánjogias felfogás a közigazgatást, tehát államfunkcziót, 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 sohasem 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, hanem a viszony fölött uralkodó gondolat, czél és erő iránytadó, ennélfogva csak az állami és társadalmi egész szempontjaiból cselekedhetik.

A fölvetett kérdések tisztázása a továbbiakra nézve alapvető fontossággal birt, mert ha az államot nem mint személyiséget, a közigazgatást nem mint e személyiség souverain akaratának érvényesitésére szolgáló cselekvést fogjuk fel s csak a gyám jogállására utaljuk, akkor a közigazgatási biráskodás czélját kizárólag az egyén közjogi védelmében kell keresnünk. Pedig ez egyfelől nem meriti ki sem magának a közigazgatásnak jogi ellenőrzését, — a mire pedig a parlamentáris kormányrendszer mellett nélkülözhetlen szükség van, — sem az egyén védelmét a közjog által uralt viszonyokban, másfelől pedig a közigazgatási biráskodás alapjává az egyes egyén akaratát teszi.

Jogi ellenőrzésnek alávetni a közigazgatást: ez törvényességének biztositéka. 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 pártprogramm alapján nyervén megbizatást, annak megvalósitására szükségképen fel fog használni minden eszközt, tehát a közhatalmat, a közigazgatást is, mert hiszen ellenkező esetben nem számithat a párt támogatására.

Minden parlamentáris igazgatás, tehát szükségképen pártigazgatás, melyben miként Gneist találóan megjegyzi, az egymásalárendelt hivatalnokok lánczolatától nem kevesebb kivántatik, mint az, hogy egy párt rendelkezésére

állván, egyuttal óvják meg a pártokon kivül álló, elfogulatlan hatóság tisztességes látszatát. Kell tehát módot adni arra, hogy a közigazgatás törvényessége a pártkormány és párturalommal szembe biztosittassék.

E mód annak jogi ellenőrzése. Midőn azonban a közigazgatás törvényességének biztositását 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 ethikai vonatkozás is van. Tehát nem szabad a közigazgatás jogi ellenőrzését oly elvre alapitani, mely az állami cselekvésben az államot és polgárát mint ellenségeket állitja egymással szembe, mert ez az állami lét alapjával, az ember erkölcsi természetével ellenkezik. Másfelől pedig, figyelmen kivül nem hagyható, hogy a közigazgatásnak annyira erősnek kell lennie, hogy az összes életviszonyokat átható működést fejthessen ki és cselekvésében annyi elevenségnek és gyorsaságnak kell lenni, a mely képessé tegye az állami akaratnak mindenkor gyors, erélyes és kellő súlylyal biró érvényesitésére. *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 *czélja* ennélfogva kettős. Egyfelől jogi garantia 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 meggyengitésére 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 megsemmisittetnének. 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 megsemmisitésével képzelték, épen annyira hibás és káros következményekkel jár az államéletre nézve, hogyha cselekvő erejét bilincsekbe verjük s felette korlátlan urrá az egyént tesszük.

A közigazgatási biráskodásban tehát az egyes egyéni szempontja döntő s az egyéni akarat és érdek irányitó elv nem lehet, hanem szükséges általa az állami és egyéni lét szabadságát, az államegész szempontjából kiindulva — biztositani.

Ez a közigazgatási biráskodás czélja.

Hogyan és miként valósitható ez meg? Ez a közigazgatási biráskodás lényegéről való felfogással szorosan egybefügg.

Az államnak és közigazgatásnak az előzőkben kifejtett felfogása alapján magam is ugy tartom, hogy e czélt csak maga az államhatalom valósithatja meg, tehát ha önnönmagát ellenőrzi jogilag. Teheti pedig ezt azáltal, ha magában a közigazgatásban szervezi a biráskodás eszméjét vagyis a közigazgatásban birói módszert alkalmaz és ebben s ezáltal a közigazgatásban is érvényesiti a jogászi logikát és birói tárgyilagosságot. Ez a közigazgatási biráskodás lényege.

A birói módszer alaki elvét két sajátság jellemzi: a contradiktorius eljárás és a perben szereplő három személy.

Az első a contradiktorius eljárás azon alakszerüségek összessége által biztositott eljárási mód, mely lehetővé teszi, hogy egy vitás kérdés minden érdekelt fél érveinek és bizonyitékainak előterjesztése mellett döntessék el.

A második: a perben három személy szereplésének szükségessége. Kettő ezek közül a vitás életviszonyt különböző oldalról képviseli. A harmadik a biró, ki a vita fölött

itél. Igy látjuk ezt a magánjogi perben, a hol csakugyan fel- 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, itélet 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 biróilag szervezett hatóság az állam és az egyes közti közjogi viszonyból kifolyólag egy konkrét esetre vonatkozó jogot és kötelességet a birói módszer szerint megállapitson vagy közviszonyok feletti vitás kérdésben döntsön.

Vagy állami vagy más közviszonyokra vonatkozhatik-e megállapitás, de mindig csak annak eldöntésére szolgálhat, hogy vajjon az állami cselekvés nem lépte-e tul a viszonyt uraló gondolat czél és erő érvényesülési körét. A közigazgatási perben tehát a közigazgatási (közjogi) kereset mindenkor nem az egyes egyén magánérdekéért, hanem az állami egész és közérdek szempontjából adatik. E perben a panaszlók által emelt igény azonos az állam azon igényével, hogy a közigazgatás a jogrend szellemében vezettessék. A közjogi perben tehát minden »fél« a közigazgatás törvényszerüségét óhajtja biztositani, s igy e perben a közviszonyokban rejlő erkölcsi elemek által egység jön létre.

A magánjogi iránynak az a tetszetős követelése: Ne legyen az állam fél és biró egy személyben, egy tévedésen alapszik. E tévedés abban áll, hogy Bähr nyomán a közigazgatást és annak hatóságait a magánjogi perbeli fél jogi állására utalják. Ez sem nem lehetséges, sem nem szabad. Nem lehetséges a közigazgatásnak azon föntebb 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 természetü.

A felek alkalmazása a közigazgatási perben csak egy forma, melyet a czélszerüség javasol azon indokból, hogy egy rendszeres contradiktorius eljárás tétessék lehetővé, a melyben a tényállás megállapitásának elveit maga a szóban forgó közigazgatási cselekvény adja meg. De a magánjogi per értelme szerinti felekről, a kik egyenértékü érdekekre hivatkozhatnak s épen azért egyenlő érvénynyel nyilvánithatják e perben a maguk egyéni akaratát, itt szó sem lehet, mert hiszen akkor az államfenségjog gyakorlása és a magánjogok gyakorlata egyenlővé tétetnének.

Épen ezen okból nem alkalmazhatók a magánjogi per eszközei a közjogira. Hogy e helyen csak egy példát hozzak fel, nem alkalmazhatók a magánjogi perben kiváló sikerrel alkalmazott bizonyitási elvek és módok. A közjogi perben ugyanis eskü és beismerés általi bizonyitásnak 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 bizonyitékok előhozatala sem bizható épen 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 kötelességévé teszi a közigazgatási biróságnak, hogy a vitás közigazgatási ügy tényállását hivatalból állapitsa meg és vegyen figyelembe minden körülményt, mely a vitás jog vagy kötelességgel valamelyes vonatkozásban áll. [4]

[4] Bajor közig. bir. l. 14., 20., 27. Porosz l. (L. V. G.) 66., 71., 76. Osztrák törv. 26. Magyar közig. birósági törv. 111. Francziaországban 1865-iki julius 12. decretum Art. 3. 1877. julius 12. decr. Art. 20.

De nem is szabad a közigazgatási hatóságot a magánjogi fél állására utalni azért, mert ekkor az egyes embert és a közigazgatási hatóságot ellenségekké teszszük, a közigazgatás uralgó állását veszélyeztetjük s erkölcsi hatását és tekintélyét meggyöngitjük. Ez pedig magának az államnak megalázása és gyengitése, mert az egyesek sohasem szokták az életben a közigazgatást az államtól elválasztani, hanem minden közigazgatási tényben állami tényt látnak,[5] s az egész közigazgatást olyannak tekintik, mint a mely az állam érdekeit képviseli.

A közigazgatási biráskodás lényegének megállapitásánál figyelemmel kell tehát lenni arra, hogy itt is az állam fogalmában rejlő jogi és erkölcsi elemek saját különleges fejlődési törvényeik szerint érvényesülnek, a miért is aztán a magánjogi biráskodás lényege a közjogi biráskodásra — csak módositással és a közjog természetének megfelelő alakulásban vihető át.

Ha mindezekre tekintettel vagyunk, akkor a közigazgatási biráskodás lényegét abban találom, hogy *a birói módszernek (contradiktorius eljárás és jogászi logika) a közigazgatásban való alkalmazásával a törvényesség és illetve minden államigazgatási tény helyessége oly formában biztosittassék, mely a mig egyfelől az államélet belső összhangját előmozditja, addig másfelől kifelé, 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.*

[5] Ám kisértse meg valaki adót végrehajtani, katonát beszállásolni, közmunkaerőt felhasználni stb. s akkor meggyőződhetik róla, hogy a közönség ugy a kötelességeket, terheket, mint a reájuk vonatkozó hatósági funkciókat is mennyire »államiaknak« tekinti.

A közigazgatási biráskodás tárgykörére.

Eddigi fejtegetéseimből világosan látható, hogy a közigazgatási biráskodást a közigazgatás »jogi«, helyesebben birói módszer szerinti ellenőrzésének tekintem. Ebből következik, hogy elvileg minden közjogi természetü közigazgatási tényt a közigazgatási biráskodás tárgykörébe tartozónak tekintek. A gyakorlati élet azonban czélszerüségi és politikai okokból kénytelen ez alól kivételt tenni. Meggyőző bizonyitékát nyujtja ennek a magyar közigazgatási birósági törvény is, mely közigazgatási biróságunk 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]

Azonban egy tudományos értekezés keretében a rendszer következetes keresztülvitele megkivántató lévén, ezektől eltekintek annyival is inkább, miután nem lehet ezuttal

[1] Dr. Némethy Károly: A közigazgatási biróságról szóló törvény magyarázata 34. l.

czélom a hatáskörnek ügykörök szerinti megállapitása, hanem csupán elvi kijelölése! *Ez a kérdésnek anyagi oldala.*

Ebből kifolyólag elsősorban — a közigazgatás lényege és természetéből kiindulva — a *közigazgatási biráskodás tárgykörébe tartozónak tartom ugy a törvény végrehajtása, mint a törvény alkalmazásának eseteiben előforduló sérelmeket.* De mindenesetre szükséges a határvonal kijelölésénél az államhatalmi funkcziók alaptermészetére és hivatására, ugyszintén a magán- és közviszony különbözőségére tekintettel lenni. Ebből a szempontból nem helyeselhető olyan ügyeknek a közigazgatási biráskodás tárgykörébe való utalása, melyek a magánjog uralma alá tartoznak. E tekintetben különösen a franczia jogfejlődés mutat példát, a hol nem csupán azon közigazgatási cselekvények soroztatnak a közigazgatási birósági 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, hasznositására és a különböző közszolgálatok (services publics) fentartására szükségesek.[2] Mindezekre nézve Francziaországban a közigazgatási szerződések, (contrats administrativ) elnevezést alkalmazták, külön jogszabályok uralma alá helyezték és a közigazgatási biráskodás hatáskörébe utasitották. De még itt sem állott meg a franczia jogfejlődés, melyet az 1790-iki[3] törvényekben kimondott azon elv irányitott, hogy: »A biróságoknak szigoru büntetés terhe mellett megtiltatik bárminő módon megzavarni a közigazgatási hatóságok

[2] Például: Államnak, megyének, községnek közmunkáiknak vállalkozók részére való kiadása iránt kötött szerződései, vagy közérdekből szükséges kártalanitás.

[3] 1790. évi aug. 24-iki törv. Titre II. art. 13 és 16 Fructidor VIII.

cselekvényeit, avagy ezen hatóságokat intézkedéseik végrehajtása miatt felelősségre vonni vagy pedig közigazgatási cselekvények felett itélkezni«.[4] Ezen alapelv a közigazgatás és törvényhozás merev elválasztását jelentette azon alapon, hogy minden esetben, a melynél közigazgatási cselekvényről van szó, a rendes biróság illetékessége ki van zárva. Ugyanezen elv alapján lett közigazgatási cselekvények fölötti biráskodás, tekintet nélkül a vitás ügy jogi (köz- vagy magánjogi) természetére, a közigazgatási biráskodás tárgykörébe utalva. Egyedüli kivételt a francziák csupán az »actes reglementaires«, vagyis büntetőjogi szankczióval ellátott általános rendeletek tekintetében tesznek, a mennyiben a polgármester és prefet rendőri természetü, valamint a köztársasági elnök végrehajtási rendeleteinél meg van adva a rendes biróságok részére azon jog, hogy igazságszolgáltatási működésük rendén ezek törvényességét megvizsgálhassák.

A franczia közigazgatási biráskodás tárgykörére nézve érdekes felemliteni különösen az adóügyet, melynél egy a franczia közigazgatási jogot egyénileg jellemző sajátságos elv érvényesül. Ez elv lényege az, hogy az állam vagyonjogi viszonyai tekintetében sem esik egyenlő mérték és elbirálás alá az ő alattvalóival. Közigazgatási jogi uton való orvoslása az e téren elkövethető sérelmeknek csak az *egyenes adókra* nézve van megengedve. Ezeknek négy fő neme: 1. földadó, 2. személyi és ingósági adók, 3. ajtó- és ablakadó, 4. ipari adó.[5] E négy adónemre vonatkozó sérelmek elbirálása a közigazgatási biráskodás hatáskörébe tartozik, mivel az erre vonatkozó törvények alkalmazása közigazgatási uton és módon történik. Nevezetesen az egyenes adóknál

[4] *Dr. Walter Hagens.* Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Frankreich u. der Conseil d'Etat. (Archiv f. öffentl. Recht 1902. XVII. B. 3 füzet).

[5] Pluvoise (28). VIII. art. 4. § 1.

a »rôle nominatif« alkalmaztatik, t. i. minden egyes adókötelezettre nézve egy adójegyzék állitatik ki, melyben az illetőre kivetett adók bennfoglaltatnak. Ez az illetővel közöltetik és bizonyos (felebbezési) határidő elteltével a közigazgatási hatóság ez adójegyzéket végrehajthatónak nyilvánitja. Tehát itt a felhajtást egy közigazgatási hatósági ténynek kell megelőznie s ezért kell 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 megállapitott tarifa alapján felhajthatók. Épen mivel itt olyan előzetes közigazgatási ténykedés nincs, mely megerősitést igényelne, a nem egyenes adók tekintetében támadható jogviták a rendes biróságok hatáskörébe utaltattak.

A franczia 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 elkülönitésének czéljából, a viszonyok és a cselekvés természetének figyelembe vétele nélkül kibőviti a közigazgatási biráskodás hatáskörét a rendes biráskodás rovására.

Végelemzésben ugy *subjectiv közjogokat, mint érdeksérelmeket, sőt magánjogi kérdéseket* is von a közigazgatási biráskodás körébe, melynek igénybe vétele kétféle jogorvoslati eszközzel lehetséges,[6] a recours contentieux ordinaire, mely ugy a sérelmes intézkedés megsemmisitésére, mint annak érdembeni megváltoztatására is vezethet, és a rendkivüli jogorvoslati eszköz, mely a legmesszebb menő védelmet nyujt a közigazgatás által okozható sérelmek orvoslására: a »*recours exc s de puvoir.*« E jogorvoslati eszköz nem a

[6] M. Hanrion i. m. 670. és köv.

közigazgatási intézkedés megváltoztatására s az ügy érdembeni eldöntésére vezet, hanem csupán a megtámadott közigazgatási intézkedés megsemmisitésére. Csak is az élhet e jogorvoslattal, a kinek *személyes* érdekét képezi a sérelmezett intézkedés felfüggesztése és csak is akkor, ha a sérelem miatt sem a közigazgatási, sem a rendes biráskodás utján orvoslás nem szerezhető.

A franczia közigazgatási jog értelmében a recours excès de pouvoir által négyféle különböző jogalapon kérhető a közigazgatási intézkedés megsemmisitése:

I. *Incompétence miatt.* Ez legtöbbször oly eseteknél fordul elő, midőn alsóbbfoku hatóság felsőbb helyett avagy forditva felsőbb az alsóbb helyett illetéktelenül cselekszik. Ez alapon támadható meg a hatáskörnek területi tullépése is, valamint az u. n.: usurpation du pouvoir, a mikor például a hatóság oly kötelezettségekkel terheli a polgárokat, a minőket csak a törvényhozás állapithat meg.

Ez a jogalap, »a hatáskör« tehát védelmet nyujt kettős irányban. Egyfelől az ellen, hogy a közigazgatási hatóságok hatáskörüket önkényesen kiterjesszék, 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, tanuk, véleményező közigazgatási testületek meg nem hallgatása és hasonlók miatt.

III. Violation de la loi alapján élni lehet a recours excés de pouvoirral akkor, ha a közigazgatási intézkedés akár a rendes, akár a közigazgatási biróságok döntvényeit figyelembe nem veszi, vagy ha a törvény helytelenül alkalmaztatik. Csakhogy a fél, ki e jogalapra hivatkozik, köteles igazolni, hogy »jogában« (és nemcsak érdekében) lett megsértve.

IV. Détournement de pouvoir-ra lehet az excés de pouvoirnál hivatkozni akkor, ha a közigazgatási hatóság intézkedésével a törvény akaratán tul ment, tehát nem

alakilag, és nem anyagilag törvénytelen az intézkedés, hanem egyszerüen azért, mivel egy a törvény által nem akart czélra irányult. Ez a legtágabb körü sérelmi jogczim, mely legtöbbnyire rendőri intézkedésekkel szemben szokott fölhasználtatni:[7] és annak megállapitására irányul, hogy vajjon rendőri joghatóság lett-e gyakorolva.

Az alattvalók állami kötelességeinek vezérlő gondolatától áthatott angol alkotmányjogi fejlődés arra vezette Angolországot, hogy a maga közigazgatásában a legteljesebb védelmet törekedett nyujtani 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 judicium parium suorum vel per legem terrae.«[8] 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 békebirák. A közigazgatás rendszeres jogi ellenőrzését, s illetve a birói módszer alkalmazását a XVIII-adik századbeli politikai pártoknak hajmeresztő visszaélései vonják maguk után.

[7] Ezen jogczimre hivatkozó jogorvoslat alapján támadta meg egy fél azon miniszteri rendeletet, mely neki megtiltotta, hogy ásványvizét elárusitsa. A conseil d'Etat igazat adott neki és megsemmisitette 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 megóvja.

[8] Gneist. i. m. 25 l.

Az angol közigazgatás jogi ellenőrzésének alapeszméje az: hogy *a hol és a mennyiben az államhatalom érvényesitésében az egyesek személye vagy vagyona ellen közvetlen kényszer alkalmaztatik, ott az igazságszolgáltatás lényeges biztositékait kell nyujtani.* Ennek következménye aztán, hogy ugyszólván az egész belügyi és rendőri közigazgatás birósági formák között folyik, s csak ujabban lett egy része a közigazgatási feladatoknak az 1888-iki Local government Act által a boardok hatáskörébe utalva. Tehát éppen ellentétes fejlődés, mint a melyet szárazföldi közigazgatásnál találunk. Angliában birói módszer szerint történik eredetileg az egész közigazgatás s ebből válik ki alig másfél évtizeddel ezelőtt az activ közigazgatás egy része s átmegy a boardra és a county councilhoz. Ellenben Európa többi államaiban csak lassan és nehézkesen válik ki a közigazgatás köréből a vitás kérdéseknek közigazgatási biráskodás utjáni eldöntése.

Az angol megyei tanácsot (county council) szervező 1888. évi Local government Act lényegesen kisebbitette ugyan a birói módszer szerint intézett közigazgatás körét, a nélkül azonban, hogy ezáltal a közigazgatást kevésbbé jogi ellenőrzés alatt állóvá tette volna.

Jellemző az angol közigazgatási biráskodásra nézve azon elv, hogy a ténykérdés (question of fact) elválaszthatlan a jogkérdéstől; ennélfogva 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 elbirálása a békebirák kezébe adva, [9]

[9] A békebirák 1. rendőri tevékenységet fejtenek ki, melynek rendén az egyes törvényekben adott felhatalmazás alapján rendőri büntetést is szabhatnak ki; 2. kisebb vétségek esetében igazságszolgáltatási hivatást teljesitenek és minden bünügyben ők végzik az elővizs-

kik minden közigazgatási birósági ügyet vagy rendőri parancscsal (order) vagy kihágási itélettel, (conviction) meghatározott formák között megállapitott tényállás, nyilvános, szóbeli s a felek ellennyilatkozatán alapuló és az ők jelenlétében felvett bizonyitékok alapján döntenek el.

Az angol közigazgatásban a közjogi védelem s a kormányhatalomnak törvényes, méltányos és egyenletes mérték szerinti gyakorlása a közigazgatási biráskodás által teljes mértékben biztositva van. Tárgyköre az egyéni közjogok és érdek sérelmek tekintetében, a mai közigazgatási birósági rendszerek között — mondhatni a legszélesebb és legtartalmasabb.

E rendszer alapos ismerete és elveinek szem előtt tartása, valamint a porosz nép jogfejlődésének figyelembe vétele mellett lett megalkotva a porosz közigazgatási biráskodás intézménye. [10]

A porosz közigazgatási biráskodás tárgykörének megállapitásánál magának a vita tárgyává tett jognak természete vétetett irányadónak. Minden a közigazgatási intézkedéssel szemben támasztott igény azon alapon biráltatott el, a melyhez jogi minőségénél fogva tartozott. Ha az igény magánjogi alapon támasztatott, ugy a rendes, ha pedig közjogi alapon, akkor a közigazgatási biráskodás tárgykörébe utaltatott. A franczia felfogással szemben a poroszok, a közigazgatási tevékenység körében előforduló vagyonjogi viszonyokat magánjogi természetüeknek tekintik.

Az állam mint fiscus, mint magánjogok alanya, az állampolgárokkal egyenlő elbirálás alá esik. A polgári perrend-

gálatokat; 3. hivatásukat képezi a rendőri jogot rendőri parancs utján kiegészíteni, s a törvényen alapuló bizonyos cselekvényeket kikényszeriteni; 4. végül: egyéb rendőri határozatokat hozni.

[10] A porosz közigazgatási biráskodásra vonatkozó alaptörvények: 1. az 1872-iki decz. 13-iki Kreisordnung. 2. 1875 julius 3-iki és 1880 aug. 2-iki Gesetz betreffend die Verfassung der Verwaltungsgerichte u. das Verwaltungsstreitverfahren. 3. 1883 julius 30-iki Landesverwaltungsgesetz. 4. 1883. évi aug. 1. Zuständigkeitsgesetz.

tartást életbeléptető törvény 4. §-a világosan ki is mondja, hogy »magánjogi természetü jogviták nem vonhatók ki a polgári biróságok hatásköréből azon czimen, hogy azokban az állam vagy valamely önkormányzati testület van érdekelve.«

A közigazgatási biráskodás hatáskörébe utalt esetek legnagyobb részében az activ közigazgatás intézkedései vagy határozatai által sértett egyéni közjogok vannak védve.

De nemcsak az állami viszonyra vonatkozó, hanem számos, más közviszony tekintetében keletkezhető jogviták is, nevezetesen az egyeseknek a közjogi testületekhez való viszonyaiból eredő jogai és kötelezettségeire nézve felmerülhető viták is ide tartoznak. Ezeket nevezik »Parteistreitigkeiten« névvel, azért mivel erre nem a hatósági ténykedés, hanem a jogosult vagy kötelezett egyesek magatartása ad okot. A magánfelek közti e vitákra nézve meg volt engedve régebben a közigazgatási biráskodás rendén nyert határozat ellen a rendes birósági utra térni,[11] a mi a közigazgatási birósági határozat hatályosságát illusoriussá tette, s az intézmény tekintélyének és erkölcsi sulyának nagyban ártott. Ezen állapoton s az annak következtében uralkodott jogbizonytalanságon óhajtott a porosz törvényhozás segiteni a közigazgatási hatóságok és közigazgatási biróságok hatáskörének szabatos meghatározása és a rendes birósági hatáskörtől való elhatárolása által.[12]

Az adóügyek tekintetében Poroszországban is sajátos felfogás 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 pecunialis értéke, és tar-

[11] L. Dr. *Kmetty Károly:* A porosz közigazgatási reformokról szóló értekezés 100 és köv. lapjait.

[12] Zuständigkeitsgesetz 1883. aug. 1,

talma a döntő. A mikor tehát az állam adót szed, állami felségjogot gyakorol. Épen azért, az adókra és vámokra vonatkozó fizetési kötelezettséggel szemben a jogi ut elvileg ki van zárva.[13]

Nemcsak a közigazgatási birósági ut, de a rendes birósági is ki van zárva az állami szolgáltatásokra nézve. Kivételesen a kétszer befizetett vagy elévült avagy nem köztermészetü, hanem magánjogi alapon befizetett adó rendes birósági uton visszakövetelhető, ugyszintén jogorvoslattal lehet élni kivételesen és a rendes biróságok előtt örökösödési és bélyegilletékekre nézve. (1861 május 24-iki törvény.)

Fontos a porosz közigazgatási biráskodás tárgykörét illetőleg az is, — a mi Gneist befolyásának eredménye, — hogy a közigazgatás jogi ellenőrzése nem csupán az egyéni közjog elleni sérelmekre, hanem az egyenlő mérték alkalmazás és czélszerüség szempontjaiból hatósági intézkedés folytán keletkezhető érdek sértésekre is ki lett terjesztve.

A rendőri intézkedésekre általában ki van terjesztve a közigazgatási biráskodás. A rendőri intézkedések birói megitélésénél az iránytadó, hogy az lényegénél fogva (tehát nemcsak azért, mivel rendőri hatóságtól származik!) rendőri természetü legyen, tehát a »közrend, nyugalom és biztonság, a közönséget vagy egyeseket fenyegető veszélyek elháritása érdekében«[14] adatott légyen ki. A rendőri intézkedés megtagadása is a rendőri intézkedés fogalma alá tartozik egy főtörvényszéki döntvény szerint. Vitás az a kérdés, hogy vajjon a törvény csak a jogsértő, vagy pedig a szükségtelen rendőri intézkedést is a közigazgatási biráskodás hatáskörébe kivánja-e utalni?

Nézetem szerint is a közigazgatási biróság vizsgálhatja azt, hogy vajjon forgott-e fenn ok a rendőri intézkedésre, de tovább aztán nem mehet, mert akkor megsemmisiti a rendőri tevékenység kellő érvényesülhetését.

[13] W. *Hagens* id-ért.

[14] Dr. Kmetty Károly i. m. 103. stb.

Végül még fölemlitem, hogy Poroszországban a közigazgatási birósági hatáskörbe vannak utalva oly esetek is, melyekben a czél a közigazgatás törvényszerüségének biztositása, továbbá ide tartoznak a »közvetett államhivatalnokok« fegyelmi ügyei.[15]

Az osztrák közigazgatási biróságról szóló 1875. évi okt. 22-iki törvény 2. szakaszában kimondja, hogy hatáskörébe tartozik mindazon esetekben itélni, a melyekben valaki magát a közigazgatási hatóság törvényellenes határozata vagy intézkedése által jogában sértettnek állitja. A 3. §. felsorolja a közigazgatási birósági hatáskörből kizárt eseteket. Általános szabály utján kizárja a rendes biróságok elé tartozó összes eseteket; a hazánkkal közös ügyek terén előfordulható jogsérelmeket; az egyenlő mértékhatározás eseteit; a közhatósági állásokra való kinevezés elleni panaszokat; fegyelmi ügyeket, a legfelsőbb (rendes) biróság végső foku döntése alá utalt, valamint a közigazgatási tisztviselők és birákból álló hatóságok által hozott közigazgatási határozatokat és az adóbecslési bizottságok határozatai elleni panaszokat.

Az igy megállapitott hatáskörbe, ugy az állami, mint a tartományi, kerületi és községi közigazgatási hatóságok által okozható jogsérelmek elbirálása beletartozik.

A mint az elvi meghatározás és a taxativ felsorolásból is világosan kitünik, az osztrák közigazgatási biráskodás csakis *alanyi jogsértéseket* véd. E jogvédelmet a fél csak a rendes közigazgatási jogorvoslatok kimeritése után veheti igénybe, a mit ha elmulaszt megtenni, ugy a közigazgatási biróséghoz panaszszal nem élhet.

Belgium és Olaszország azon alapelvet fogadták el, hogy minden alanyi jogsértés ellen birói védelemnek van

[15] Önálló birtok, falu és városi elöljáróság tagjai, köri (Amts) elöljáró, járási és községi hivatalnokok, járási, kerületi, tartományi választmány-, tanács és bizottsági tagok elleni fegyelmi ügyek.

helye. Az 1865. évi márczius 20-diki olasz törvény mindazon jogeseteket, (kivéve a büntető jogszolgáltatás körébe tartozókat), melyekben az egyes állampolgárnak akár politikai, akár polgári jogai a közhatóságok intézkedései által sértve vannak, elbirálás végett a rendes biróságokhoz utalja.

Belgiumban a politikai jogokkal kapcsolatos vitás ügyek szintén általános szabálylyal, a rendes biróságokhoz vannak utalva, de ez alól a törvények számos kivételt állapitanak meg.

Hazánkban a közigazgatási biráskodás intézményét az 1896. évi XXVI. t.-cz. létesitette és pedig egyfoku, érdemben döntő közigazgatási biróság utján.

E törvény első szakaszában ki van mondva, hogy a biróság végérvényesen dönt a törvény második részében felsorolt közigazgatási jogviták fölött. E hatáskör, vagyis a törvény második részében felsorolt közigazgatási jogviták sorozata azonban sem kimeritőnek, sem véglegesnek nem tekinthető, mert a törvény 16. szakasza szerint miniszter-tanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelet utján kiterjeszthető a miniszteri rendeleteken és vármegyei törvényhatósági s rendezett tanácsu városok szabályrendeletein alapuló vitás kérdések végérvényes elbirálására.

Ez intézkedés nemcsak azért helyes és czélszerü, mert annak segélyével a közigazgatási biráskodás tárgyköre az életviszonyok fejlődésével párhuzamosan kibővithető, hanem azért is, mivel figyelembe véve magyar közigazgatási jogunk forrásait, megállapitotta az oltalmazandó jogok alapjait s igy a közigazgatási biráskodás hatáskörének fejlesztésére biztos irányt jelölt.

Közigazgatási biróságunk tárgykörének megállapitásában *az alanyi jogok védelme* tekintetett alapelvnek. Ennélfogva oly ügyek soroztattak a közigazgatási biróság hatáskörébe, melyekben a törvény kifejezetten jogot biztosit a feleknek. Ellenben oly jogsértések, melyeket érvényes jogszabályok alapján ugyan, de csak a közigazgatási czélszerü-

ség szem előtt tartásával lehet és kell elintézni, — a birói eljárás hatásköréből kihagyattak.[16]

A törvény 17. szakaszának második bekezdése azonban kimondja, hogy oly esetekben, melyekben a közigazgatási birósághoz tartozó vitás kérdéssel más oly, különben a közigazgatási hatóságok hatásköréhez tartozó kérdés kapcsolatos, melynek előzetes vagy együttes elbirálása nélkül a biróság elé tartozó főkérdés el nem dönthető, — az előbbi felett is a közigazgatási biróság határoz. Itt tehát a jogsértéssel kapcsolatos érdeksértések fölött határoz a közigazgatási biróság.

Közigazgatási birósági törvényünk a közigazgatási intézkedés és határozat által okozható jogsérelmek ellen panaszjogot ad az érdekelteknek (beleértve jogi személyeket és hatóságokat is) és a közigazgatási hatóságok hatáskörének s az állami közérdeknek védelmére pedig állami és törvényhatósági közegeknek.

Általában elmondhatni, hogy a birósági jogoltalom községi és törvényhatósági ügyekben, — különösen a parlamentáris kormányrendszer pártigazgatása ellen, — ott, a hol alanyi közjogokról van szó, kellő biztonságot és védelmet nyujt. Azonban számos közigazgatási ügykör — részint politikai okok, részint közigazgatási jogunk fejletlensége, valamint a közigazgatásunkban — főként hiányos törvényalkotás következtében levő sok discretionárius elem miatt, — egészen birói védelem nélkül maradt. Az előbbiek közül legnagyobb sulyt helyezek a gyám és gondnoksági ügyekre, melyeknek alaptermészete, a gyámoltak és gondnokoltaknak személyi és vagyoni érdekei és az ezek tekintetében előállható, gyakran nagyon is kuszált és bonyolult közigazgatási jogi kérdések, — mind kivánatossá teszik, hogy a közigazgatási hatóságok ez irányu működése a legkiterjedtebb jogi ellenőrzésnek legyen alávetve. Még fokozottabb mértékben szükségli a birói módszer szerinti

[16] Dr. Némethy Károly. i. m. 46. l.

ellenőrzést közigazgatási jogunknak az a része, a hol a döntés joga a hatóságok belátására, szabad mérlegelésére van bizva, miután itt a törvény téves és helytelen alkalmazása sokkal nagyobb számban fordulhat elő, mint ott, a hol ugy az anyagi, mint az alaki intézkedések szabatosan meg vannak állapitva.

Részemről azt tartom, hogy a közigazgatási biráskodás tárgykörének megállapitásánál kizárólag csak az alanyi közjogok védelméről gondoskodni nem elég, mert ily módon nem valósitható meg magának a közigazgatási biráskodásnak czélja: az állami és egyéni lét szabadságának az államegész szempontjából kiinduló biztositása.

Az alanyi közjognak értekezésem rendén megállapitott fogalmában az egyesek akaratán felül álló és a közösség alapokát képező czél, erő és gondolat: az állami egész s az általa megvalósitandó közczélok összessége képezte 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. Az állampolgár védelme tehát e közjogok érvényesülési terén csak másodlagos érdek, mely csak ép oly korlátolt megnyilatkozást nyerhet, a mennyire korlátolt az egyéni akaratnak a közjogbani minden megnyilatkozhatása. Egyéni közjog feletti vitás kérdésekben tehát csak arról lehet vitázni: megsértetett-e a közjog a hatósági intézkedés által? Ez a kérdés pedig egyenlő azzal, hogy a vitatott esetben a törvény, rendelet vagy szabályrendeletben megállapitott jog lett-e végrehajtva?

Az igy megállapitott akarat állami akarat. Vajjon a közigazgatási hatóság egy adott esetben ezt az akaratot hajtotta-e végre? Ime a »törvényesség«: helyesebben a jogszerüség kérdése. A közjogi keresettel élő állampolgár ennek a kérdésnek eldöntését kivánja és e vitában elfoglalt állása — a mint Gneist mondja — az államhatalom szabályozására szolgál. A mint mondani szokás, akkor él az egyes a köz-

jogi keresettel, ha a közigazgatási hatóság a »törvényes«, azaz a jog által megállapitott határokon túlment. 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 hivatalnok felelőssége. Ennek szempontjából azt kell vizsgálnunk, hogy megsértette-e a hatósági közeg az ő hivatalos kötelességét? Személyileg követett-e el törvénybe ütköző cselekvényt? megvesztegettette-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 hivatalnok személye felett kell itélni, őt kell felelősségre vonni. E felelősség három irányban érvényesül[17] 1. fegyelmileg, 2. büntetőjogilag és 3. vagyonilag.

Első a hatósági tekintély védelme; itt az lesz vizsgálva, teljesitette-e a hivatalnok a hivatalnoki kötelességeket és 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, bünös eljárása és cselekedete által okozott (akár az egyesnek, akár az államnak), megtérittessenek.

Mindhárom irányu felelősség elbirálásánál tisztán az igazság kérdése a döntő és ez a végczél. 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

[17] Dr. Kmetty: M. közigazgatási jog.

vagyonjogi felelőssége érvényesitéséről van szó, akkor róla mint önálló, az államszemélyiségtől különvált alanyról történik intézkedés. Benne nem az állami cselekvés törvénytelensége vagy helytelen volta büntettetik, mert az államnak ilyen cselekvés soha sem czélja, hanem büntetve lesz a személy, a kinek a konkrét esetben hibája az állami akarat sérelmes megvalósitása. Mert nem az állam mint felségjogok alanya, hanem akaratának megvalósitói tévednek és hibáznak.[18] Itt egy konkrét jogkérdés logikai szabályok szerinti elbirálásáról van szó. Tisztán rendes birói funkczió. Épen ezért nem helyeselhető a porosz közigazgatási biráskodásban 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.[19] Ezen szempontból hozatván a közviszonyokra vonatkozó törvények, abból kell tehát kiindulni. A valóságos törvénysértéseknél, midőn az objektiv jogsértés megállapittatik, 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 objektiv jogsértést, mert tudja, hogy ennek nyomában jár az ő személyes felelősségre vonása. A hivatalnoki felelősség tehát már önmagában is védelmet nyujt 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 czélból ir elő, hogy azok segélyével a hatóság helyes meggyőződésre juthasson.

[18] Lásd erre nézve a 47. és köv. lapokon mondottakat.

[19] *Kunz*, i. ért.

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. És teljesen indokolt az az állitás,[20] hogy a rendes biró téves itélete s a közigazgatási hatóság téves intézkedése egyaránt jogos, bár téves meggyőződésen alapulnak. A mint tehát nem képez törvénysértést a rendes biró téves itélete, melyet a felsőbb biróság épen a törvényesség szempontjából változtat meg, épen ugy nem képez törvénysértést a közigazgatási hatóság jogos tévedésen alapuló s ennélfogva sérelmes intézkedése. Az egyéni közjogokat azonban ugy az állam szempontjából (melynek saját érdeke hogy valódi akarata jusson uralomra) mint az egyes részére közjogi téren megállapitott szabadság sértetlen fenntartása érdekében jogi védelemben kell részesiteni. Tehát *be kell vonni a közigazgatási biráskodás tárgykörébe ugy a valóságos, mint a törvény téves alkalmazásából származó jogsérelmeket.* E tekintetben legkiválóbb alakulás a franczia jog recours excés de pouvoir-ja, mely a mint fenntebb láttuk, ugyszólván, minden a rendes közigazgatási birósági keresettel meg nem oltalmazható jogsérelem ellen védelmet nyujt, a mennyiben a sérelmes közigazgatási intézkgdés megsemmisitésére vezet.

Az egyéni közjogok védelmével azonban a közigazgatási biráskodás czélja csak részben lesz megvalósitva és félmunkát 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 biztositása, sokkal nagyobb körben szükséges, mint a melyre az alanyi közjogok kiterjednek. Nemcsak azért, mert nem minden a közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt közviszony nyer jogi szabályozást s igy alanyi közjogok nem keletkezhetnek, hanem azért is, mert

[20] *Kunz,* i. ért.

a mint fenntebb emlitém,[21] a közigazgatás imperiummal birván, joga van az állam törvényben (rendelet, szabályrendeletben) megnyilatkozó akaratát a czélzott siker és eredmény elérése végett a konkrét viszonyoknak megfelelően kiegésziteni. Ezen alapul a közigazgatás müködésének diszkrécziónárius természete.

Minden törvény, melynek végrehajtása a közigazgatás körébe tartozik, az államegész s az általa megvalósitandó közczélok szempontjából hozatik és alapit alanyi közjogokat. De csak akkor, ha a szabályozandó viszony állandó természetü 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 megállapitásáról. Tehát egyéni közjogok csakis ekkor keletkezhetnek. De mihelytt a viszonyok természete változó, ugy a jogi szabályozás csak az azokban rejlő állandó elemeket vonhatja körébe és az állam akaratának konkrét érvényesülésénél szükség van a közigazgatás kiegészitő elhatározásának és akaratának hozzájárulására. Ilyen esetekben az állami akarat mondhatni csak az egyéni közjog ténybeli előfeltételeit állapitja meg. *Ezeknél van aztán tere a közigazgatás szabad mérlegelésének, melyben a parlamentáris kormányrendszer hatalmi visszaélései legkönnyebben érvényesithetők.* 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 diszkrécziónárius hatalom méltánytalan alkalmazásával követi el a valódi közérdek és egyéni szabadság elleni sérelmeket.

[21] Lásd 43. és köv. lap.

Még a legkiválóbban szerkesztett törvények sem képesek a közigazgatási cselekvés pouvoir diszkrécziónáire-jét nélkülözhetővé tenni, mert az élet követelményei szerint nem az állami akarat betüinek, hanem szellemének megvalósitása 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,[22] midőn kijelenti, hogy a közigazgatás tudomány és mesterség egyaránt. Mesterség, mert intézményeket alapit, szervezeteket létesit, a közérdek számára; de tudomány is, mert észlel, megfigyel s ezek alapján cselekvésében szabályokat állapit meg a tapasztalat utján. Ilyen voltánál fogva föltételezi az emberek és az ő szükségleteik teljes ismeretét és egy egész sereg melléktudást. A jó közigazgatáshoz sok psychológia 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 nyujtani arra, hogy a közigazgatási cselekvésben mindenkor, biztosittassék az igazságos mérték alkalmazása. Ez csak megnyugtató lesz, ugy a közigazgatási hetóságokra nézve, melyeknek ily uton alkalom nyittatik az angol békebirákéhoz hasonlóan, a közigazgatási jogszabályok kényesebb és fontosabb kérdéseiben birói döntést kapni (special cäses) másfelől pedig az állampolgárokra is nagy erkölcsi hatást fog gyakorolni az a tudat, hogy az államakarat mindenkor még az aequitas alapjáni érvényesülésénél is jogi ellenőrzésnek veti alá saját érdekét és az egyéni szabadságot.

Mit jelent a közigazgatásban az egyenletes, igazságos mértékmeghatározás? Azt, *hogy mindaddig, mig a közérdek*

[22] L'État et l'individu; la centralisation.

nem változott, vagyis az államegész érdeke mást nem követel, velem szemben is ugyanazon mérték, ugyanazon előny vagy hátrány alkalmaztassék, melyben mások is részesültek. A kérdés itt tehát az: vajon a közigazgatási hatóság helyesen fogfa e fel egy konkrét esetben az állam közérdekét és azonos előfeltételek között egyenlően alkalmazta-e? A hatósági intézkedést vagy határozatot megtámadó fél épen ezt vitatja, s a közigazgatási biróságnak épen a fölött kell döntenie, hogy egy konkrét esetben helyesen mérlegelte-e a hatóság az állami közérdeket s ezen alapon jogos, igazságos és méltányos-e az intézkedés, avagy az állam érdek szempontjából oly mértékben korlátozta az egyén szabadságát, a melyet a közérdek nem igényelt?

Ha ezt be nem vonjuk a közigazgatási biráskodás tárgykörébe, ugy a közigazgatás terén való jogvédelem illusorius lesz és a közigazgatási biróság, 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 biráskodás tárgykörének helyes megállapitására 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 nyujt a közigazgatási tevékenységre biztos alapot, de egyuttal a közigazgatási pouvoir discretionaire egyenletes érvényesitését is kedvezően befolyásolja, mivel ebbe a működésbe is beviszi a jogászi érzéket.

Mindezek alapján a közigazgatási biráskodás tárgykörének anyagi körülirásánál következő elvek tartandók szem előtt:

I. Figyelembe veendő, hogy az állam nemcsak jogi, de erkölcsi személy is. Tehát a közigazgatási biráskodás

az állami cselekvésnek nemcsak jogi, de erkölcsi önkontrollját is képezi.

II. Elvül tekintendő, hogy a közigazgatási biráskodás a közigazgatásnak birói módszer szerinti ellenőrzése.

III. A magán- és közviszony s a magán- és közjog alapján kell a tárgykört kijelölni.

IV. Alanyi közjogok és a közigazgatási mértékhatározás eseteire is kiterjesztendő a közigazgatási biráskodás és pedig ugy a formalis törvénysértés, mint a törvény téves alkalmazásának eseteire.

V. Állam és egyén közti, a közigazgatással összefüggő minden közjogi vita a közigazgatási biróság hatáskörébe adandó.

A hatásköri kérdés, *alaki* oldalát tekintve, a közigazgatási birósági tárgykör megállapitásánál ugy a taxatio (specificatio, emuneratio) mint az elvi megállapitás alkalmazandó.

Mindazon esetek, melyekben ugy az anyagi, mint az alaki intézkedések a tételes jogban meg vannak, taxative felsorolandók, mert ezek a vitás jogok eleve megállapithatók, sőt szükség esetén a fejlődő jogélet figyelembe vételével kiegészithetők. Az ilyen felsorolás lehetővé teszi a közigazgatási és rendes birói hatáskör szabatos elhatárolását s ennélfogva a hatásköri összeütközések elkerülését.

Az érdeksérelmekre s illetve a közigazgatási mértékhatározás eseteire nézve csupán elvi megállapitás lehetséges, mert az állami akarat érvényesitése folytán keletkezhető vonatkozások és állapotok összes alakulatai előre nem láthatók. Az elvi megállapitás itt nem jár veszélylyel, mert összeütközést legfölebb csak a cselekvő és a biráskodó közigazgatás között hoz létre, tehát ugyanazon államfenségjog belső ügye marad, csak az érvényesités módja változik.

A közigazgatási biráskodás ily módon való megállapitása a közigazgatás minden vonalán biztositja a jogi ellenőrzés érvényesülését.

A közigazgatási biráskodás szervezetéről.

Értekezésem rendén egyfelől azon eredményre jutottam, hogy:

1. a közigazgatás valóságos állami cselekvés, mely konkretizálva valósitja meg az állam akaratát az uralmának alávetett személyi és természeti elemekben s nem csupán végrehajtja, de az általános állami akaratot saját akaratával is kiegésziti vagy pótolja; és másfelől, hogy

2. a közigazgatási biráskodás lényegében nem egyéb, mint a közigazgatási tevékenység birói módszer szerinti ellenőrzése, mely minden közigazgatási tény jogszerüségét és helyességét biztositani kivánja, tehát hogy a közigazgatási biráskodás is közigazgatás és a cselekvő közigazgatástól nem alapjára, nem lényegében, hanem csupán módszerére nézve különbözik.

Értekezésem azon részében, a hol a közigazgatási és a törvénykezési funkczió lényegéről szólottam, kifejtettem, hogy a közigazgatás sohasem tekintheti az elébe kerülő ügyet fogalmi oldaláról, elszigetelten, önmagában véve, hanem ki kell terjeszkednie a konkrét eset összes sajátságaira és mindenkor szem előtt kell tartani az államnak, a köznek érdekét, a mi tehát annyit tesz, hogy itt nemcsak egy abstrakt 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.

Épen 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 utján résztvevő elemeknél.

Ebből következik, hogy a közigazgatási biráskodás első fokban a cselekvő közigazgatással kapcsolatosan és az önkormányzati elemek bevonásával szervezendő, még pedig testületi alakban.

Gneistnak teljesen igazat adok 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 nyujtani az államias érzés és gondolkozás kifejlődésére s ezek tevékenyülésére. A mint a büntető jogszolgáltatásban az esküdti szolgálat, épen ugy szükséges a közigazgatási cselekvésben és annak jogi ellenőrzésében a tiszteletbeli tisztség, az államérdekébeni munka.

A birói függetlenséget és a viszonyok ismeretét magukkal viszik az ilyen elsőfoku biróságba azok a független elemek, a kik polgártársaik bizalmából ezen birói testület tagjaivá érdemesittetnek. Általuk tehát — még ha a közigazgatási hatóságoknál hiányoznék is (a mi pedig nincs igy!) a birói tárgyilagosság biztositva lesz. A birói testü-

letbe bevont közigazgatási tisztviselők pedig beviszik a szakképzettséget és az államérdeket képviselik. Az eljárás contradiktorius formái és a nyomozási elv alapján a biróság által mindenkor a panaszló kérelmén tul is kiterjeszthető bizonyitás, a felek szóbeli előadása: mindezek első fokban teljes mértékben kielégitik a közigazgatás jogi ellenőrzésének követelményeit. Sem az alanyi közjog védelme, sem a szabad mértékhatározás esetei nem nélkülözhetik az első foku közigazgatási birósági szervezetet, mert csak a viszonyokkal ismerős, azokban benne élő birák tudják a fennforgó esetet méltányosan és minden vonatkozásban kellően mérlegelve eldönteni. De másfelől azért is szükséges az elsőfoku biróság, mert a jog vagy érdeksérelem birói megállapitása és eldöntése a legtöbb esetben meg fogja nyugtatni a panaszló felet, tehát czélra vezet; ha pedig tovább akarja az illető vinni az ügyet, ugy a felső biróság előtt egy minden kétséget kizáró és birói módszer szerinti ténymegállapitás fog állani, mely a vitatott kérdés helyes eldönthetésének összes előföltételeit magában foglalja.

És ha azt szokták a közigazgatás szemére vetni, hogy nincs meg műszerveiben a kellő jogászi érzék, akkor a közigazgatási biráskodásnak első fokulag a cselekvő közigazgatással kapcsolatban való szervezése kiválóan alkalmas lesz ezen jogászi érzék megteremtésére. A közigazgatási tisztviselő pedig, a ki e biróságban mint biró részt fog venni, mindig képviselhetni fogja az állami közérdeket vagyis módjában lesz rámutathatni a kérdés közjogi jellegére.

Az angol békebirónak vitás közigazgatási ügyek eldöntésénél sohasem volt kárára az, hogy egyuttal az activ közigazgatással foglalkozott. A franczia főnökségi tanács ma is közigazgatási hatóság és elsőfoku közigazgatási biróság. A porosz járási bizottság nemcsak a járási közigazgatást vezeti s közvetiti az államigazgatás teendőit, de egyuttal elsőfoku közigazgatási biróság, mely minőségében a közigazgatási vitás eljárás szabályai szerint dönt.

Mindezeknél fogva magyar közigazgatási biróságunk jövőbeli szervezésére nézve is elfogadhatók az ott bevált szervezési elvek, melyek megvalósitására kiváló eszközül kinálkozik a törvényhatósági közigazgatási bizottság.

Részemről azért tartanám helyesnek a közigazgatási bizottság egy albizottságára bizni az elsőfoku közigazgatási biráskodást, mert;

1. ezáltal már meglévő és jól bevált intézmény vétetnék igénybe; mert

2. e bizottság tagjai működésüknél fogva a közigazgatás összes ágazataiba betekintést nyernek s épen azért nemcsak kellő jártassággal, de közigazgatási érzékkel is birnak; mert

3. a közigazgatási bizottság törvény által előirt gyakori ülésezései lehetővé teszik a vitás közigazgatási ügyek gyors elintézését és mert

4. ez a megoldás az államháztartást külön kiadásokkal nem terhelné.

A felsőbb közigazgatási biróság az eddigiekben elfoglalt álláspontoz hiven, magasabb jogi képesitéssel biró közigazgatási szakemberekből szervezendő, és pedig a független biróság összes biztositékaival.

A szervezés ezen módját a közigazgatási biráskodás tárgyköréről fennebb kifejtett nézet indokolja, a mely szerint ugy a jog, mint az igazságos mértékhatározás elleni sérelmek, a közigazgatási biráskodás hatáskörébe utalandók. De a végső fokban is megtartandó a biráskodás közigazgatási jellege, mert a döntése alá utalt közigazgatási ügy mindig megtartja eredeti, közigazgatási természetét.

A birói módszer következetes és a közjogi per természetének megfelelő aikalmazása, a birák teljes függetlensége, valamint közigazgatási jártassága: a közigazgatási cselekvés végérvényes, tárgyilagos, jogi ellenőrzését teljes

mértékben biztositja, s ezáltal a mindenkori államérdek és az egyéni szabadság összhangzó érvényesülését valósitja meg. —

Ezekben általánosságban foglalkozván a közigazgatási biráskodással mint jogintézménynyel, a következőkben a magyar közigazgatási biráskodásra térek.

A magyar közigazgatási biráskodás czéljáról, tárgykörérő́l, szervezetéről és az eljárásáról.

I.

Az 1896. évi XXVI. t.-cz. által létesitett magyar közigazgatási biróság *czélja a közjog* alapján támasztható igények *birói* oltalmazása s a jog uralmának a közigazgatásban intézményileg való biztositása.[1] A törvény 1. §. szerint: a magyar királyi közigazgatási biróság végérvényesen dönt a törvényben felsorolt közigazgatási jogviták fölött.

Mint intézmény tehát a közigazgatási cselekvés jogi ellenőrzésének eszköze s ezáltal a közigazgatás minden vonalán a tételes jog igazságos, egyenletes s ugy a magyar állami közérdek, mint az állampolgári szabadság érvényesülésének biztositéka.

Rendszerét tekintve 1. *egyfoku, külön szakbiróság*, mely mint ilyen, alaptermészeténél, hivatásánál fogva a szorosabb értelemben vett végrehajtó hatalom szervezetéhez tartozik; és

2. *érdemben döntő* joghatósággal bir, azaz nem csupán megsemmisiti a sérelmes közhatósági intézkedést, de annak

[1] Képviselőházi bizottság jelentése 2. és köv.

helyébe birói módszer szerint létrejött döntését állitja, mely végérvényes.

A magyar kir. közigazgatási biróság tehát nem a törvénykezési (igazságszolgáltatási) szervezethez tartozik, hanem a közigazgatási cselekvés *önálló jogi kontrollja, jogszolgáltatás, magában a közigazgatásban, közigazgatási törvényszék.*

Azáltal, hogy érdemben döntő joghatósággal bir, ugy a közérdek, mint az egyéni szabadság kielégitő védelmét teszi lehetővé. Előnye, hogy nem szükséges az összes fokozatos közigazgatási döntéseket bevárni, hanem az esetleg hosszadalmas közigazgatási ut elkerülésével az ügy közigazgatási birói döntés alá vonható. E lehetőség ugy a közigazgatás gyorsaságának, mint a vitás ügyekben érdekelt összes feleknek javára szolgál. Ellenben a csupán megsemmisitő joghatósággal felruházott közigazgatási törvényszék elé csak akkor kerülhet az ügy, a mikor már az intézkedésre vagy határozatra jogosult összes hatóságokat megjárta s még a megsemmisités után uj közigazgatási intézkedés szükséges, mely ellen a fokozatos felebbvitel megengedett lévén, az ujabb, tetemes időveszteséget okoz. Helyes és czélszerü tehát a közigazgatás gyorsasága szempontjából is érdemben döntő joghatósággal felruházni a közigazgatási biróságot, miután annak végérvényes határozata a közigazgatás által azonnal foganatositható.

II.

Tárgykörét tekintve közigazgatási biróságunk »közigazgatási jogviták fölött« dönt.

Ennélfogva a közigazgatási birói oltalom kiterjed

1. *jogvitákra* azaz mindazon a törvényben részletesen felsorolt sérelmekre, melyeket a közigazgatási hatóságok intézkedései vagy határozatai az érdekelteknek és pedig ugy a magánosoknak, mint jogi személyeknek vagy ható-

ságoknak okoztak, tehát ugy az állami közérdek, mint az egyén részére, a közjogi téren engedett szabadság birói oltalmazását lehetővé teszi;

2. de a jogvitáknak *közigazgatásiaknak* kell lenniök, a mi azt teszi, hogy csak oly esetekre vonatkozó viták és csak annyiban tartoznak a közigazgatási biráskodás tárgykörébe, a melyekre nézve és a mennyiben azok fölött intézkedni a közigazgatás joga és hivatása.

E jogvitákra nézve közelebbi meghatározást nyujtanak a jogforrások, melyek alapján a közigazgatási birói uton vitatható jogok alapja szabatos megállapitást nyer. Ezek a magyar közigazgatási jog forrásai és pedig:

1. törvény, mint a jognak a közigazgatás terén is legtökéletesebb és végső forrása;

2. ministeri rendeletek, mint a törvényt kiegészitő vagy pótló állami akarat forrásai; és végül

3. a törvényhatóságok és rendezett tanácsu városok szabályrendeletei.

Ezek szerint a közigazgatási birói oltalom csak oly jogvitákban vehető igénybe, melyek a felsorolt három jogforrás valamelyikéből származnak és ministertanácsi felhatalmazás alapján kiadott ministeri rendelettel a közigazgatási biróság hatáskörébe soroztatnak. [2]

E hatáskör megállapitás, a mint első tekintetre is észrevehető, egyfelől

1. a jogforrások szabatos megjelölésével a közigazgatási és törvénykezési (igazságszolgáltatási) hatósági körök megkülönböztetése mellett, másfelől

2. a magán- és közviszony különböző természetének és közigazgatás helyes felfogásának alapulvételével történt.

[2] Az 1896. évi XXVI. t.-cz. 156. szakasza azonban, melyben a ministeri rendeleten és szabályrendeleteken alapuló vitás ügyek megállapitására a törvény életbeléptetésétől számitott 5 év van adva, — még ma nincsen végrehajtva.

Az első teljes mértékben és egész következetességgel van megvalósitva az esetek egyenkénti felsorolásával, a mi a közigazgatási és törvénykezési hatóságok közti illetékességi összeütközéseket legcsekélyebb számra apasztotta le.

A második azonban nem vitetett egész rendszeresen keresztül, a mennyiben közjogi természetü jogviták, — melyek törvényhozásunk által még a közigazgatási biráskodás létesitése előtt a rendes biróságok előtti jogoltalomra utaltattak, — egyelőre még ugyanott meghagyattak. Igy például a képviselőválasztói jogosultság és kisajátitási ár megállapitása körül felmerülhető jogviták ma is a rendes biróságok elé tartoznak.

A rendszer következetes keresztülvitele szempontjából ezek is a közigazgatási biróság tárgykörébe utalandók, miután ezek az állam és egyes közti közjogi viszonyok, melyeknek elbirálásánál ugyanazon szempontoknak kell érvényesülniök, a melyek a viszonyok természeténél fogva a törvényhozás előtt iránytadók voltak. A közigazgatás körébe tartozó minden közviszony birói oltalma lényegénél fogva a közigazgatási biráskodáshoz tartozik.

Az 1896. évi XXVI. t.-cz. 1 szakasza kizárólag »jogvitákat« minősit a közigazgatási biráskodás tárgykörébe tartozóknak. A 17. szakasz azonban annak kijelentésével, hogy a közigazgatási biróság hatósága ugyan rendszerint csak a hozzá utalt vitás kérdés tárgyalására és eldöntésére terjed ki, ugy intézkedik, hogy oly esetekben, melyekben a közigazgatási birósághoz tartozó vitás kérdéssel más oly, különben a közigazgatási hatóságok hatásköréhez tartozó kérdés kapcsolatos, melynek előzetes vagy együttes elbirálása nélkül a biróság elé tartozó főkérdés el nem dönthető, az előbbi felett is a közigazgatási biróság határoz. Ezek a jogsértéssel kapcsolatos érdeksérelmek, melyekre közigazgatási birósági törvényünk csak az esetben terjeszti ki a birói védelmet, ha azok elbirálása nélkül a főkérdés el nem dönthető.

Az édekserelmeknek s illetve az ezt okozható mértékhatározási eseteknek önálló birói védelemből való kirekesztése az értekezésem rendén kifejtett elvi indokból nem helyeselhető.

A közigazgatási birósági hatáskörbe utalt közigazgatási jogvitákra nézve egyfelől

1. a rendes birói ut igénybevétele, másfelől

2 a miniszterekeknek felügyeleti jog czimén való intézkedése kizáratott.

Az elsőnek indoka az, hogy a közigazgatási biráskodás utján a közigazgatási jogviták birói módszer szerinti eldöntése lehetségessé válván, teljesen felesleges és szükségtelen lett volna a rendes birói ut meghagyása oly közviszonyokra nézve, melyek közjogi természettel birtak s eredetileg is csak a közjogi birói oltalom hiánya miatt lettek a rendes birói védelemre utasitva.

A miniszterek felügyeleti jogának megszüntetését a közigazgatási biráskodás behozatalának maga után kellett vonni. Mihelyt ugyanis valamely közigazgatási vitás ügy a birói oltalom körébe vonatott, ez mint sokkal több garancziát nyujtó intézmény, a kérdéses ügynek egyoldalu és sokszor nem kielégitő ellenőrzését teljesen feleslegessé tette.

Közigazgatási biróságunk:

a) községi;

b) törvényhatósági;

c) az állami és törvényhatósági közigazgatás által foganatositandó ügyeket vont be a közigazgatási birói hatáskörbe.

Községi ügyek (tehát nem községi határozatok) közül a közigazgatási birósági hatáskörbe tartoznak:

1. a községi hatóság megállapitása; 2. a községi kötelékbe való felvétel; 3. községi jogok és kötelességekben való részesülés, felvételi dij fizetése és mértéke; 4 illetőségi viták; 5. községi virilis és választói névjegyzék; 6. képviselőtestületi tagok sorábani változás; 7. községi képvi-

selői választhatási jog és választási eljárás; 8. községi közgyülésen való részvétel és szavazatjog; 9. községi alkalmazottak illetménye, ellátása; 10. községi előljárók, segéd- és kezelőhivatali személyzet választásában a minősités kérdése; 11. a községi tisztviselők összeférhetetlensége; 12. körjegyző, körorvos és körgyám fizetésének a községek közötti felosztása; 13. anyakönyvi dologi kiadásoknak községek közötti felosztása; 14. községi birói tisztség visszautasitása; 15. községi pótadók jogalapja és aránya, puszták hozzájárulása; 16. községi pótadó kivetése és beszedése, illetékek, helypénzek s egyéb szabályrendeletileg megállapitott járulékok és dijak fizetése; 17. községi szabályrendeletek, költségvetés; 18. katonai beszállásolás kérdése, továbbá katonai gyakorlatok által okozott mezei károk becslési költségei; 19. karhatalmi költségeknek, községek által való megtéritése.

Ezek szerint mindazon községi ügyek lettek a közigazgatási biróság végérvényes döntése alá utalva, melyek

1. a község és a községi polgárok közötti közviszonyból keletkeznek s köztekintetek uralma alatt állanak; vagy melyekben

2. a községi önkormányzati jogkör akár állami, akár a községi tagok szabadsága szempontjából sérelmesen lett gyakorolva.

Ezen ügykörökbe tartozó közigazgatási jogviták, nem mint községi határozatok, hanem mint a felette álló közép és felsőfoku közigazgatási hatóságoknak ezen ügyekre vonatkozó sérelmezett határozatai jutnak a közigazgatási birósághoz.

Ez következménye annak, hogy közigazgatási biráskodásunk csak legfelső fokban lett szervezve, s igy annak igénybevétele a felekre nézve nehézséggel jár. Mihelyt első fokban is szervezve lesznek a közigazgatási biróságok, akkor a községi ügyekre nézve is rövidithető lesz a rendes közigazgatási felebbviteli ut, sőt számos esetben az első foku közigazgatási birósági döntés végérvényessé tehető.

b) A törvényhatósági ügyek közül következőket utalja törvényünk a közigazgatási birósági hatáskörbe:

1. Belügyminiszternek a törvényhatósági költségvetésbe valamely kiadás fölvételét rendelő vagy a költségvetés jóváhagyását (az elkülönitve kezelt megyei alapok tárgyában) megtagadó sérelmes intézkedése vagy határozata; 2. rendezett tanácsu városoknak a törvényhatósági közigazgatási szükségletek fedezéséhez való hozzájárulására nézve hozott törvényhatósági bizottsági határozatot; 3. törvényhatósági pótadó egyénenkénti kivetése tárgyában hozott közigazgatási bizottsági határozatot; 4. törvényhatósági virilis névjegyzék, továbbá bizottsági tagválasztások elleni felebbezéseket és bizottsági tag kizárásának esetét; 5. törvényhatósági bizottsági közgyülési tárgyalásokban való részvétel és szavazati jog vitás kérdéseit; 6. tisztviselők választása vagy kinevezése ellen minősités hiánya miatt emelt kifogásokat; 7. törvényhatósági tisztviselők összeférhetetlensége iránt hozott határozatokat; 8. törvényhatósági tisztviselők s más alkalmazottak és hozzátartozóik illetmény, ellátás és részeltetésre való igényük jogosságának kérdését.

Ezeken kivül számos a törvény III—XV. czimeiben felsorolt s részben a törvényhatósági közigazgatás részben az állami közigazgatás cselekvési körébe utalt ügy soroztatik a birói hatáskörbe.

A törvényhatósági ügyek felsorolásából kitetszőleg főkép oly esetek utaltattak a közigazgatási biráskodás birói döntése alá, melyekben

1. a közigazgatási cselekvés elfogultságától és pártszerüségétől leginkább lehet tartani, és

2. a mely esetekre nézve az önkormányzati jogok és kötelességek igénybevétele és alkalmazása főleg politikai okokból sérelmesen történhetik.

c) Az állami és törvényhatósági közigazgatás körébe tartozó ügyek közül közigazgatási biráskodás tárgyát képezhetik:

a) közegészségügy, *b)* vallás és népiskolai, *c)* vizjogi, *d)* közuti és vámügyek, *e)* vasuti ügyek, *f)* mezőgazdasági és mezőrendőrségi, *g)* állategészségügyi, *h)* erdészeti, *i)* vadászati, *j)* halászati, *k)* cseléd, munkás és napszámos, *l)* házközösségi, *m)* adó- és illetékügyi, és végül az állami alkalmazottak illetményi és nyugdij ügyei, illetve ezen ügykörökhöz tartozó esetekben felmerülhető, s a törvény 46. és 83. szakaszaiban felsorolt jogviták és az azokkal elválaszthatlan kapcsolatban levő érdeksérelmek.

Fegyelmi, rendőrbiráskodási és hatásköri összeütközési ügyek elvi szempontból nem vétettek be a közigazgatási biráskodás tárgykörébe.

Értekezésem rendén [3] kifejtettem, hogy az alanyi felelősség kérdése nem utalható ide, miután az tisztán a tisztviselő vétkes vagy szándékosan rosszakaratu cselekvésének elbirálását képezi, tehát egy önmagában álló, elszigetelt jogesetet, mely az igazságszolgáltatás hatáskörébe tartozik.

A rendőri biráskodás discretionarius természetéből, azt következtetik, hogy annak a közigazgatási biráskodás hatáskörébe való utalása helytelen. Ámde a kihágási itélet birói rendszer szerinti felülvizsgálata, egy a kihágási per természetének és a közigazgatás szempontjainak megfelelő eljárás rendén annak kárára nem lehet s alkalmas arra, hogy az állampolgárokban az itélet jogszerüsége iránti hitet és a hatósági eljárás iránti bizalmat erősitse.

Egyebekben utalok azokra, a miket a hatáskör tekintetében fentebb előadtam.

III.

Közigazgatási biróságunk egy fokban, és a legfelsőbb biróságra nézve megkivántató minden jogi biztositékkal van szervezve.

[3] L. 69. és köv. lapjait.

Áll egy elnökből, másodelnökből, a szükséges-számu tanácselnökökből, itélőbirákból s megfelelő segéd és kezelő személyzetből, kiknek mindenike a m. kir. Kuria hason állásu személyzetével egyenlő rang és jelleggel bir.

Az alkalmazandó tanács elnökök, birák, segéd és kezelőhivatalnokok s szolgák létszámát törvényes felhatalmazás alapján a ministerium határozta meg. Uj állás szervezése vagy meglevőnek törlése iránt a törvényhozás esetről-esetre az állami költségvetés tárgyalása rendén határoz.

Az itélőbirák Ő Felsége a Király által a ministerium előterjesztésére felerészben a magasabb birói hivatalok viselésére képesitett egyének sorából, felerészben a közigazgatási hivatalok viselésére képesitett azon egyének sorából nevezendők ki, kik valamely közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak s ebből legalább három évet magasabb hivatali állásban töltöttek.

A magasabb »hivatali« állás fogalmát sem a közigazgatási birósági törvény, sem a köztisztviselők minősitéséről szóló törvény nem irja körül. Az tehát teljesen a ministerium szabad mérlegelésére bizatott.

Elnöki titkárok és tanácsjegyzők a szakministerumokból a ministeriumok által osztatnak be.

Kezelő személyzetet belügy és pénzügyminister nevezi ki; szolgákat az elnök.

E biróság tehát egyfelől:

1. igazságügyi (jogi) szakférfiakból (curiai birák, vagy ezen állásra kinevezhető ügyészek, ügyvédek, közjegyzők, jogtudományi szakban működő egyetemi vagy jogakadémiai rendes vagy magántanárok és igazságügyministeriumban dolgozó jogtudók sorából), másfelől

2. a közigazgatási szakférfiak sorából,

3. a kuriai birákéval teljesen megegyező jogi és fegyelmi felelősség,

4. fizetés,

5. összeférhetlenség,

6. elmozdithatlanság,

7. s a törvényszerinti eljárás kötelessége mellett a birói tárgyilagosság, szakképzettség és függetlenség minden biztositékával van szervezve, mint a közigazgatás jogszerüségének legfelsőbb őre.

Két osztályban működik:

a) közigazgatási és

b) pénzügyi osztály.

Teljes ülésében a birói tagok két harmad részének jelenlétében határoz; *osztály*-ülésben elnökön kivül négy tag jelenléte szükséges, kiknek fele birói minősitvénynyel kell, hogy birjon.

E biróság működése a *panaszjog* által hivatik föl.

Eljárási szabályaink:

1. *hatósági panaszt* adnak egyes közigazgatási közegek részére az illetékesség megóvása és az állami (kincstári) közérdek megvédésére;

2. *magánpanaszt* engednek az összes jogalanyok részére (ugy fizikai, mint jogi személyek) bármely sérelem orvoslására ugy a köz-, mint a magánérdek védelmére.

Minden magánpanasz azon közigazgatási hatóságnál terjesztendő elő (irásban vagy szóval), melynek intézkedése vagy határozata ellen a panasz irányul.

A hatósági panasz mindig irásban és pedig

a) a főispáné az ügyiratokkal felszerelve magánál a közigazgatási biróságnál,

b) a többi hatósági közegeké azon hatóságnál, melynek intézkedése vagy határozata ellen irányul, adandó be.

A benyujtás határideje 15 nap. Elkésett panaszokat a biróság tárgyalás nélkül hivatalból visszautasit, csekélyebb fontosságu esetekben pedig, — ha különben a panaszirat törvényes határidőben adatott be, — kiegészités végett visszaad.

A panasz érdekelt félnek (feleknek) kézbesittetvén, jogában áll 15 nap alatt védiratot benyujtani s a tárgyalásig ujabb előterjesztéseket intézni a birósághoz.

A tárgyalás:

1. irásbeli vagy 2. szóbeli.

Az egész eljárás a nyilvánosság, szóbeliség és közvetlenség elvein s a közigazgatási per közjogi természetének megfelelően van megalkotva.

A biróság a bizonyitékokat szabadon mérlegeli.

Határozatait Ő Felsége a király nevében hozza. Az ügy érdemében »itélet«, minden más körülményre nézve »végzés« alakjában határoz.

A magyar közigazgatási biráskodás intézménye bir tehát mindazon kellékekkel, melyek a közjogok és a mértékhatározás terén előfordulható sérelmek orvoslását s a közigazgatásnak »jogi« ellenőrzését lehetővé teszik. De hatásköre ma még nincs a törvényben megjelölt összes jogforrások alapján megállapitva és szervezete épen azon fokon nincs kiépitve, melyen a birói módszer alkalmazása ugy a közigazgatásnak mint az állampolgároknak legközvetlenebbül javára van, mert a mikor amazt mérsékli, jogászi érzékkel felfegyverzi, ugyanakkor az állampolgárokat az állam és hatóságai iránt bizalomra s az állami viszonyban rejlő erkölcsi elemek fokozottabb értékelése és megbecsülésére s ezáltal az állami és társadalmi élet bensőbb összekötésére ösztönzi.

Létesülni kell tehát ez intézménynek is, hogy általa erősbödjék a magyar nemzet állam érdeke, fejlesztessék a közczélok előtt meghajolni tudó állampolgári öntudat és megnyugvás térjen a polgárok lelkébe az iránt, hogy az állam önczélu életében minden állampolgár boldogitására érvényesül a jog, a hatalom és erő, de mindenkor csak közérdekből és igazságos mérték alkalmazásával!

TARTALOMJEGYZÉK.

A felhasznált irodalmi művek és tételes törvények jegyzéke:

Bähr Otto: Der Rechtsstaat. 1864.

Gneist Rudolf: A jogállam. 1875.

» » Das englische Verwaltungsrecht. 1884.

» » Selfgovermnent. 1871.

Verhandlungen des XII-ten deutschen Juristenrages. III. kötet.

v. Sarwey: Das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege. 1880.

Gerber: Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 1869.

Jellinek: System der subjectiven öffentlichen Rechte. 1892.

A »Verwaltungsarchiv« czimű közigazgatási folyóiratban megjelent és a jegyzetekben idézett értekezések. A közigazgatási biráskodásra vonatkozó porosz, bajor, osztrák, franczia és magyar törvények, s ez utóbbinak indokolása.

Viviens: Études administratives. 1852.

Laferrière Traité de la juridiction administrative et des recours conlentieux.

M. Hauriou: Précis de droit administratif.

Dr. Nagy Ernő: Magyarország közjoga. 1901.

Dr. Kmetty Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve.

Dr. Concha Győző: A közigazgatási biráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában.

Dr. Kunz Ignácz: A nemzet állam tankönyve.

» » Észrevételek a közigazgatási biráskodás fölött.

Dr. Némethy Károly: A közigazgatási biróságról szóló törvény magyarázata.

Zabulik László: A közigazgatási biróságról szóló törvény.

Magyar jogászegyleti értekezések: »A közigazgatási biróság törvényjavaslatáról.« Dr. Neumann Károly, Dr. Lánczy Gyula, Dr. Concha Győző, Dr. Lukács György és Dr. Némethy Károly. X. köt. 8. füzet.

X. » 7. »

Dr. Kmetty K.: A közigazg. biróságok hatáskörének szabályozásáról. X—1.

Dr. Kmetty K.: A porosz közigazgatási reformról. VI—7.

A közigazgatási biróságok hatásköre. Dr. Reichard Zsigmond. VII. köt. 8. füzet.