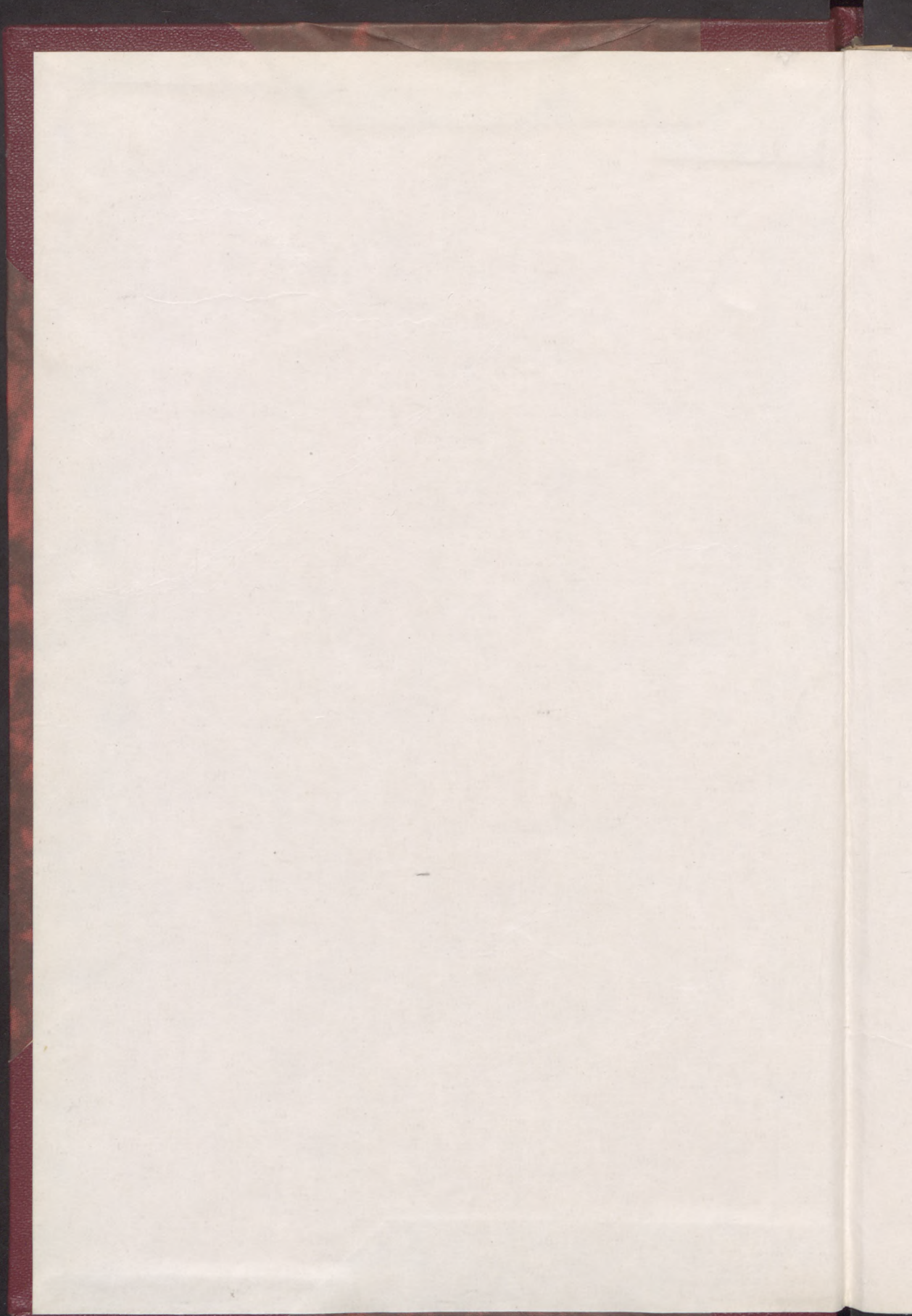
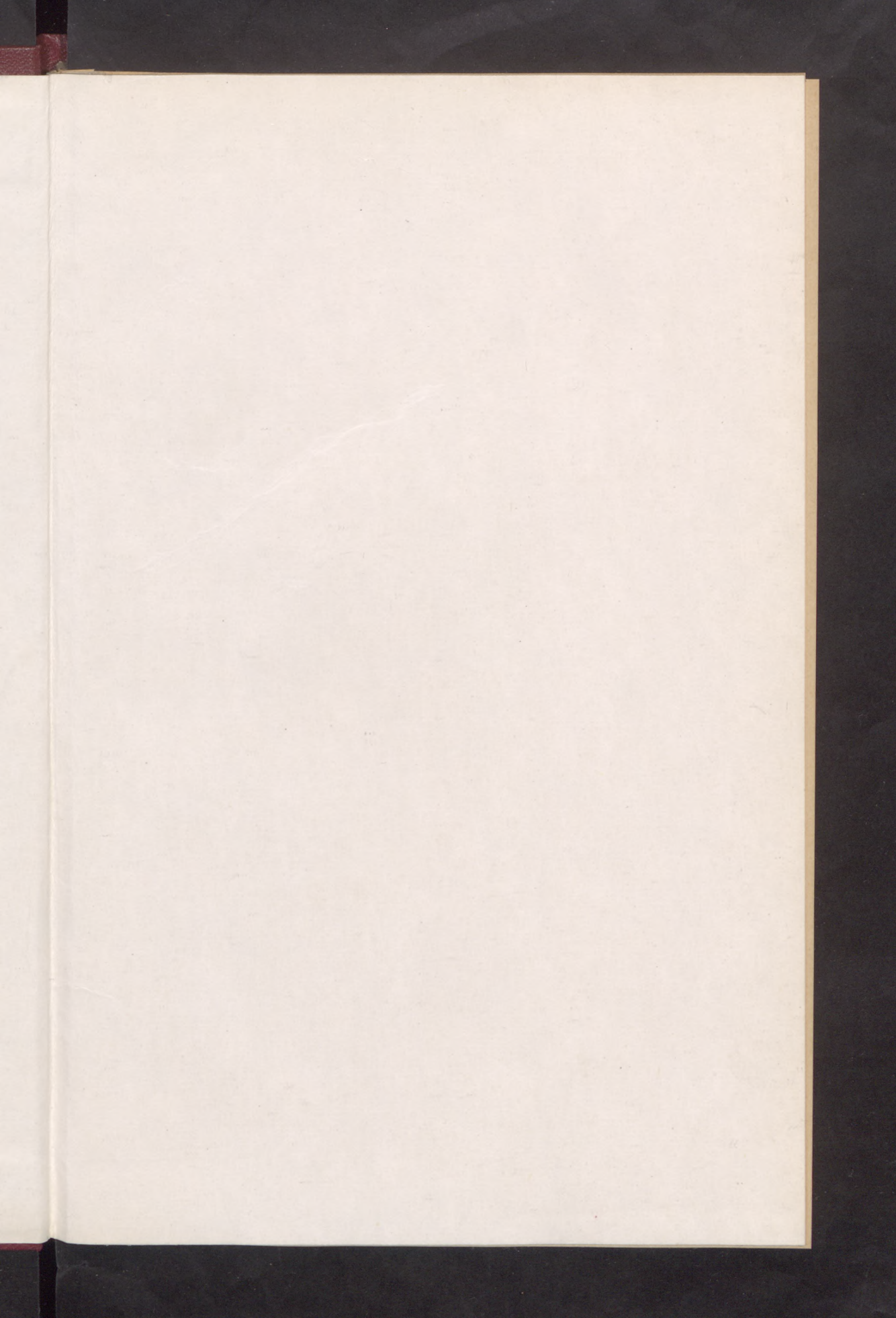


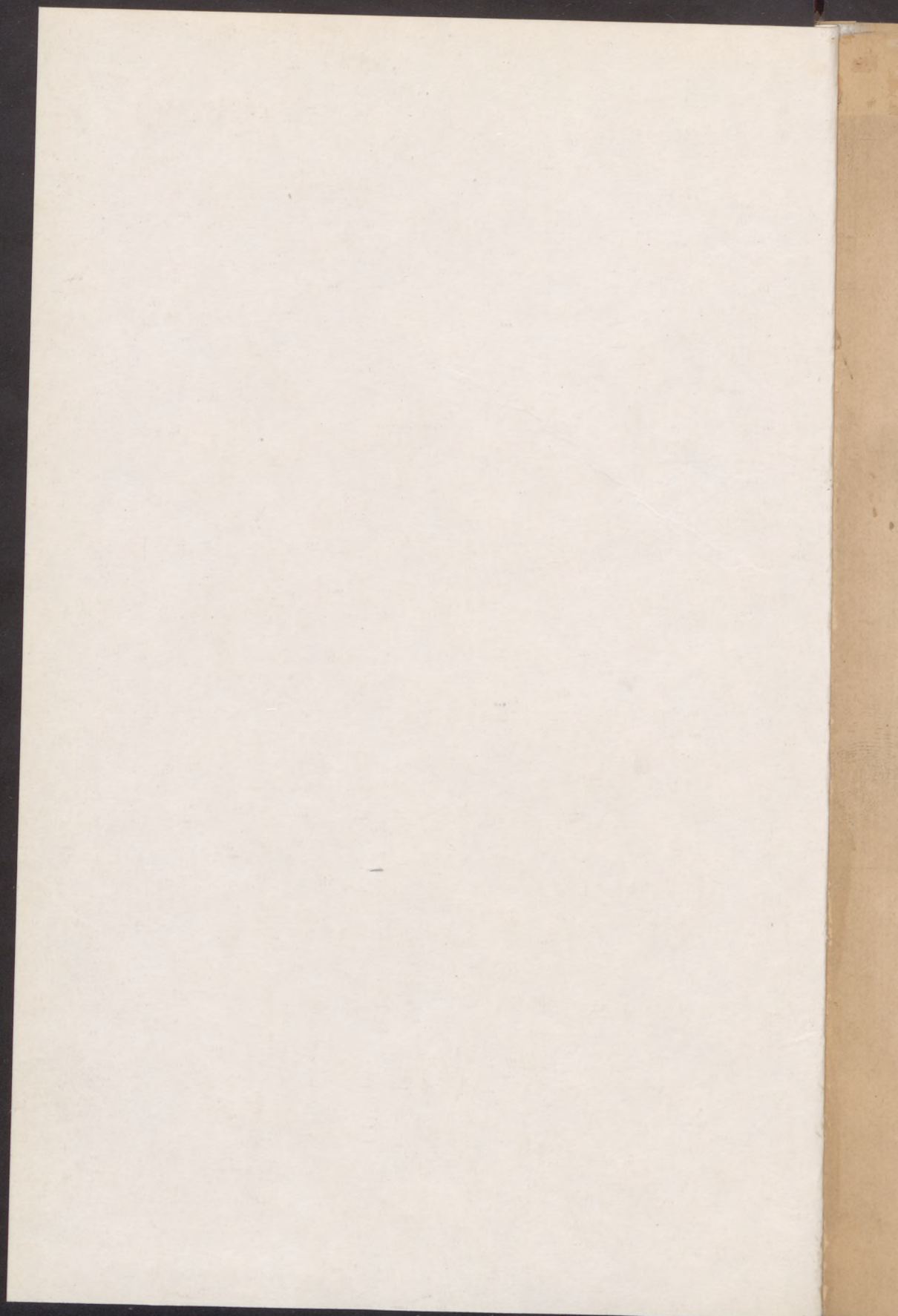
301.477

2

OSZK

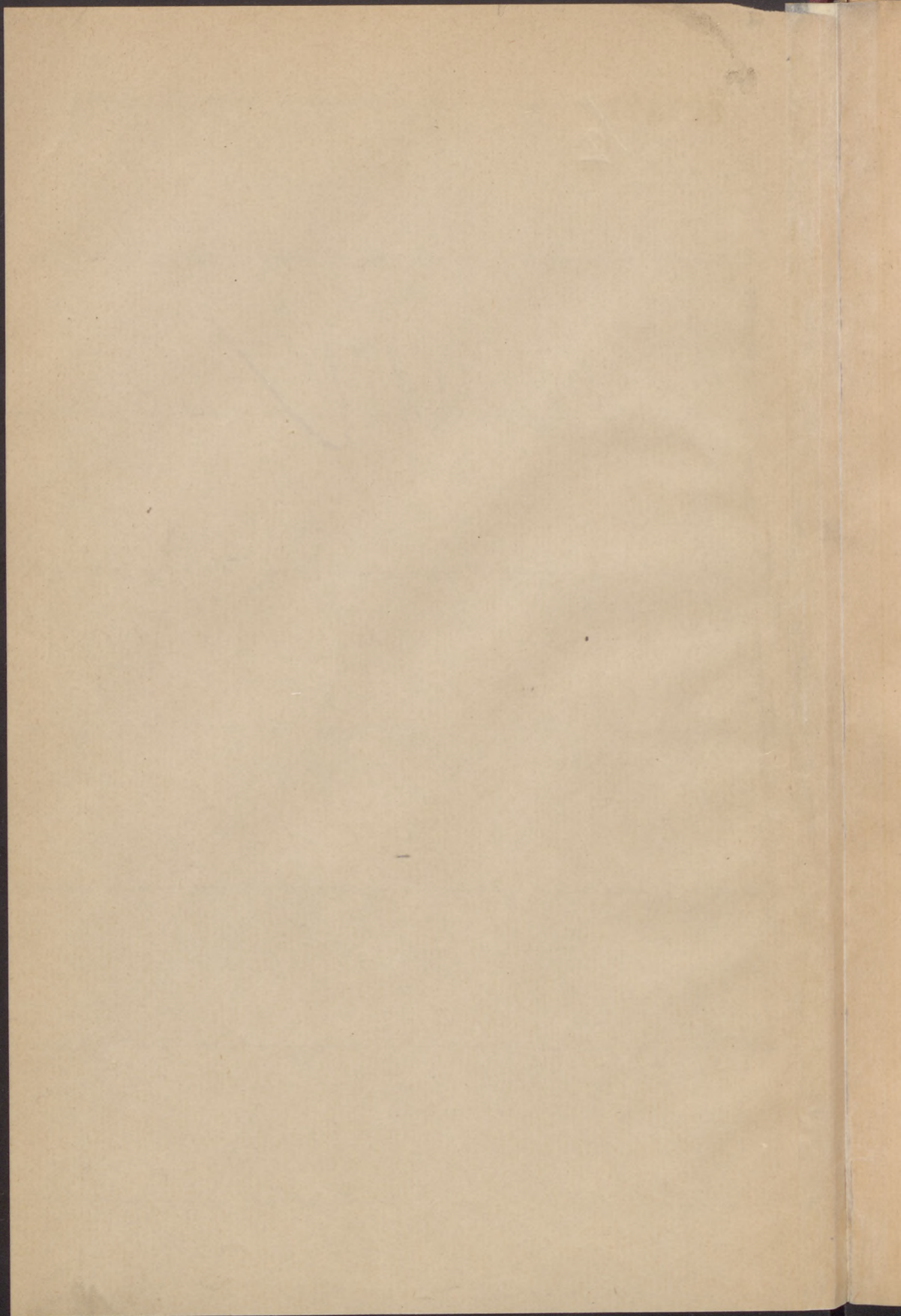






801477
1/2

472



MÁSODIK RÉSZ.

A magyar közigazgatási peres eljárásról.

Aug. 11 1148 m



301477

M. N. MUZEUM KÖNYVTÁRA
I. Nyomt. Nüvedéknapló
1905. évi 573. sz.



A közigazgatási per fogalma, jogi természete, különös tekintettel a magyar közigazgatási perre.

Értekezésem első felében általánosságban már foglalkozván a magyar közigazgatási bíróság intézményével, e második részben a magyar közigazgatási pert és peres eljárást tárgyalom.

Kiindulási pontom itt is a közjogi biráskodás, mely alatt felségjogoknak birói módszer szerint az egész szempontjából való gyakorlását értem.

Közjogi biráskodás a kormányhatalomban, vagyis contradictorius formák között működő kormányhatalom: ime ez a közigazgatási biráskodás. Minden közjogi per, tehát a közigazgatási per is, közjogok vagy közviszonyok felett foly. A magyar közigazgatási per közigazgatási jogviták felett foly.

Minden közviszonynak, tehát a legmagasabbnak, az állami viszonnak is jellemző vonása: a cél uralma az egyes akarata fölött. Természetes oka ennek az, hogy ezen életviszonyok mindenkor az államegész, az összeség érdekében alakulnak és azok érdekében hoznak létre eredményt. Ez a cél uralja e viszonyokat rendező jogokat is.¹ Minden

¹ Lásd első füzet 25. és következő oldalán.

pernek alapfeltétele egy vitatott jog. A tárgyi értelemben vett jog által szabályozott ezen vita alkotja a pert, mint jogviszonyt.

A polgári per egy bizonyos magánjogi viszonyra vonatkozó cselekvésnek állami tekintélylyel, bíróság által leendő meghatározásáért foly. A polgári perben eljáró bíróságok a magánfelek magánjogait és magánérdekeit részesítik jogi védelemben. De csak akkor nyújtják ezt a védelmet, ha azért a jogában magát sértettnek érző fél a bírósághoz az előirt perjogi formák között folyamodik. E jogvédelem nyújtásában azonban nem terjeszkedhetnek túl a felek kérelmén, mert hiszen ebben a perben az állam mint teljesen érdektelen jár el, a ki tisztán csak a perbe vont jogviszony tényálladékból, a pert folytató felek előadásából és a bizonyítékokból „ítél“. A polgári perben jogát érvényesíteni akaró fél (felperes) azon kérelemmel járul a bíróság elé, hogy az általa felhozott tények és bizonyítékok alapján a közte és egy másik személy (alperes) közt fennforgó bizonyos magánjogi viszonyra vonatkozó cselekvés az állam bíraskodási jogával felruházott hatóságok (bíróság) által meghatározassék. Fel- és alperes ugyanazon életviszonyt, de különböző oldalról képviseli és vitatja. A bíróság, mint az állam bíraskodási felségjogának functionáriusa, mérlegelve a per anyagát, eldönti a magánjogi vitát.

A polgári perről kialakult újabb felfogás úgy tartja, hogy ez a magánjog felett folyó per is a feleknek közjogi viszonya az államhoz azon célból, hogy a felek cselekvéseit egy magánjogi viszony tekintetében meghatározza.¹ E felfogás szerint a polgári perben mindenik fél az állammal külön közjogi viszonyban áll. Ezen közjogi viszony lényege: alárendeltség a félre nézve, mert peres felek a bírói felségjog alapján jutnak az állammal jogviszonyba. Ebből azt következtetik, hogy e jogviszonyban az államot csak a jogosultság illeti, a feleket pedig csak kötelezettség terheli. Ezen perjogi

¹ Dr. Magyary Géza: A magyar polgári peres eljárás alaptanai 1. §.

felfogás szerint, a felek minden polgári perben mint az államnak közjogilag alárendelt elemek szerepelnek és így e cselekvények a felek részéről nem joggyakorlás, hanem vagy kötelelességteljesítés vagy megengedett cselekvény⁴. Mindezekből az következik, hogy a magánjogi perben egységes jogviszony nem jön létre, mert itt a fel- és alperes különböző tartalmu, bárha egymásra vonatkozó, teljesítésekre vannak kötelezve. Ez utóbbiból aztán következik az, hogy a per nem is jogviszony a felek között, hanem külön-külön mindenik fél és az állam között.

Hogy állunk most már a közigazgatási perrel? Nézetünk szerint a helyes kiindulási pont e kérdés elbírálásánál az, ha magát a perbe vonható viszonyt vesszük alapul, mert e viszonyok alaptermészete szerint kell magának a pernek is alakulnia. A polgári per magánjogok és magánérdekek felett foly. A közigazgatási (közjogi) per közjogi, illetve közigazgatási jogvita. A polgári perben nyer vagy veszít valamely magánérdek; a közigazgatási perben sem vesztes, sem nyertes nincs ilyen értelemben, mert hiszen itt a vita a kormányhatalom igazságos és egyenletes működéseért foly.

Ez pedig mindenkor közérdek.

A polgári perben a vitatott jog tisztán magánérdekekre vonatkozik, melyhez az államnak a maga (vagyis az állam egész) és az összesség (vagyis a közérdek) szempontjából semmi érdeke nem fűződik. Itt tehát nem is lehet egységes jogviszony, mert három vagy több személy között ilyen csak akkor állhat fenn, ha kettőnek vagy háromnak viszonya egy harmadik vagy negyedikkel szemben *ugyanazon tényen* alapul és *ugyanazon tartalommal bír*. E tény azonossága nézetünk szerint az érdek közösségében, s a tartalom azonossága a cél ugyanazonos voltában áll. Mi a közigazgatási per érdeke? Az állam és egyes közti közjogi viszonyból kifolyólag egy konkrét esetre vonatkozó jogot és köteleltséget bíróilag megállapítani, vagyis a hatósági intézkedés és az

egy-állampolgár cselekvési körét szabályozó jogszabályok között mutatkozó ellentétet kiegyenlíteni és a kettő között összhangot létrehozni. Itt tehát az államnak és egyesnek érdeke közös, azonos.

Mi a közigazgatási jogviták s illetve a közviszonyok vitatásának célja?

Nézetünk szerint a közviszonyban rejlő közösség alapokának, a benne érvényesülő cél valódi uralmának biztosítása. A közigazgatási perben tehát ez a cél is azonos az állam és egyes között. E szerint ebben a perben állam és a felek ugyanazon érdekből cselekszenek és ugyanazon célra szolgálnak, s a fél nemcsak magánérdekből él a közjogi keresettel, hanem állami önkormányzatot gyakorol. A közigazgatási perben szereplő mindenik fél a közigazgatás jogszerűségét kívánja, biztosítani. Magam részére is ugyanazon jogot vagy kötelezettséget, mint hasonló viszonyok között másoknak adatott s ugyanazon jogszabály alkalmazását kérem, mely azonos esetekben másokkal szemben is alkalmaztatott. Hogy vajon az állam és az összeség érdeke a közérdek, az én esetemben is ugyanaz mint az előző azonos eseteknél, és hogy az intézkedő hatóság helyesen vagy helytelenül fogta-e fel ezt a közérdeket s annak az én ügyemre való vonatkozását: a közigazgatási perben ez a tulajdonképpeni vita tárgya, mely fölött a bíróság szervezett közigazgatás (közigazgatási bíraskodás) dönt.

Az 1896. évi XXVI. törvénycikk indokolásából kitűnik, hogy a közigazgatási per jogi természetére nézve az itt előadott elveket tartotta szem előtt, midőn felismervén a rendes és a közigazgatási per kellő eldönthetésére szükséges előfeltételeket, a közigazgatási perben való bíraskodásra külön közigazgatási bíróságot szervezett és nem fogadta el a rendes bíróságok utjáni jogoltalom rendszerét. Az indokolás szerint azért kellett különálló közigazgatási bíraskodást létesíteni, mert a közigazgatási és a magánjogi vitás kérdések

természete között lényeges különbség van, a mennyiben ez utóbbiak kizárólag az egyeseket és testületeket érdeklik, míg az előbbiek igen gyakran közeli érintkezésben és nem ritkán szoros összefüggésben állanak az állami közérdekkel; ezeknek tárgyalására és eldöntésére tehát rendes bíróságaink, az igazságszolgáltatásnak a közigazgatás többi ágaitól lett elválasztása óta, sem elégséges gyakorlati szakismerettel, sem megfelelő közigazgatási érzékkel nem bírnak.¹

A bírói módszer közös tulajdonsága, úgy a polgári, mint a közigazgatási (közjogi) pernek.

Contradiktórius eljárás és három személy itt is, ott is. Csakhogy míg a polgári perben a felek egymással ellentétben állanak és az állam bírói souverainitásának képviselője a bíróság felügyelete és irányítása mellett vitáznak, addig a közigazgatási perben a felek az érdek közösségénél és a cél azonoságánál fogva személyes egységgé lesznek s mindnyájan arra törekednek, hogy a közigazgatás cselekvése a jogrend szellemében történjék. Erre mutat az 1896. évi XXVI-ik törv.-czikk 84. §-ának azon rendelkezése, mely a magánpanasz jogát a közérdek védelmére az állampolgároknak megadja. Ily módon és az által, hogy a magánpanasz minden sérelem orvoslására kiterjed, legyen az jog- vagy érdeksértés, és érje vagy fenyegetse akár az egyest és testületet, akár az állami közérdeket, a közigazgatási per céljának és rendeltetésének megvalósítása nemcsak lehetségessé vált, de teljes mértékben biztosítva is lett.

Magyar közigazgatási peres eljárásunkat az 1896. évi XXVI. t.-cz. 3-ik része 84-től 151. §§-aiban, az 1896. évi november 26-án 21973. m. e. szám alatt kiadott végrehajtási utasítás, az 1896. évi december hó 23-án 24300. m. e. szám alatt kiadott »közigazgatási bírósági ügyrend«, valamint az 1897. évi 76873. sz. belügyminiszteri rendelet szabályozza. Irányító és szabályozó hatással vannak a magyar kir. köz-

¹ Indokolás 66. lap.

igazgatási bíróság által megalkotott elvi jelentőségű döntvények.

Ha már most mindezek után érvényes jogunk alapján a magyar közigazgatási per jogfogalmát akarjuk meghatározni, — figyelembe véve a már előadottakat, — a következő meghatározásra jutunk:

A magyar közigazgatási perjog, a magyar királyi közigazgatási bíróság végdöntése alá bocsátott közigazgatási jogvitákra vonatkozó s az említett jogforrásokban lefektetett jogszabályok összessége, melyek a közigazgatási per megalapításához, lefolytatásához és eldöntéséhez szükséges jogcselekvényeket szabályozzák.

A magyar közigazgatási perjog területi és időbeli hatályáról.

A magyar közigazgatási perjog területi hatálya a magyar szent korona országainak egész területére kiterjed :

1. Vasuti ügyekben ;
2. adó- és illeték ügyekben ;
3. az állami alkalmazottak illetményei és nyugdíj-ügyében. Más ügyekben Horvát-Szlavon-Dalmátországra nem terjed ki, Fiuméra pedig az ottani viszonyoknak megfelelő módosításokkal lett életbeléptetve.

A területi hatály ilyen megállapításának oka Magyarország és a társországoknak egymáshoz közzjogi viszonya. E viszonynál fogva azon ügyeket, melyekre nézve a törvényhozást a magyar szent korona országainak egész területére a magyar parlament gyakorolja, de a végrehajtás a társországok autonómiájának tartatott fenn, a magyar közigazgatási bírósági eljárás köréből ki kellett hagyni. Ott azonban, hol a végrehajtást ezen területeken is a magyar kir. kormány eszközölte, mint a fentebb felsorolt ügyekben, ezek is fel lettek véve a magyar királyi közigazgatási bírósági hatáskörbe.

Bárha kétségtelen, hogy a magyar nemzet állam szempontjából legfontosabbnak tartott jogegység s az egységes jogi öntudat az állami együvértartozás kiváló hatékony

tényezője, melynek érvényre juttatására a kormányhatalom működésének és ellenőrzésének azonos jogszabályok alapján való keresztülvitele kiváló hatással lenne, mégis tekintve a mai viszonyok között majdnem leküzdhetetlen jogi nehézségeket, melyek ugyancsak a polgári peres eljárásban is hasonló anomáliára vezettek, be kell ismerni, hogy e pozitív intézkedésnél kedvezőbb eredményeket elérni nem lehetett. Nem is fog lehetni mindaddig, míg a közjogi nehézségek fenn fognak állani. Ugy magyar nemzeti, mint a modern állam jogkövetelményei szempontjából is azonban hangsúlyoznunk kell, hogy a magyar szent korona fogalma alatt értett magyar állam tekintélye, valamint az államhatalom teljes érvényesülése megkövetelik, hogy a magyar szent korona egész területén törvényhozás és végrehajtás egységes legyen.

A magyar közigazgatási perjog időbeli hatályára nézve a közigazgatási bírósági törvény 152. §-a kimondotta, hogy csak azon közigazgatási intézkedések és határozatok ellen kereshetni a magyar királyi közigazgatási bíróság előtt orvoslást, melyek ezen intézmény létesítését kimondó törvény hatályba léptének napja után keletkeztek. E törvény életbe léptetésének napja 1897 január hó elseje volt. Ez az időpont az 1896. évi XXVI-ik törvénycikkben szabályozott közigazgatási bírósági eljárás hatályának kezdetét állapítja meg. Miután hazai jogunkban a közigazgatási bíróságot az 1896. évi XXVI. törvénycikk hozta be, ennél fogva az a kérdés, mely a perjogra vonatkozó újabb törvények alkotásánál felmerül, hogy t. i. a folyamatban levő perekre nézve minő perjogi szabályok alkalmaztassanak, jelen esetben nem igényelt eldöntést. Minthogy azonban a forum-rendszerben változás állott be, ennél fogva meg kellett állapítani, hogy a legfelsőbb közigazgatási hatóságok végeldöntése alá tartozó közigazgatási jogviták mely időponttól kezdve utaltassanak át a közigazgatási bírósághoz. Erre nézve a törvény úgy intézkedett, hogy az életbe lépte előtt keletkezett hatósági

intézkedések és határozatok tekintetében a korábban fennállott forumok döntsének. Itt tehát a vita tárgyát képező sérelmek *keletkezési időpontja* vétetett alapul; ennek alapján mondatott ki, hogy a közigazgatási jogviták a keletkezésük idejében érvényben volt szabályok szerint döntsének el. Kivételes helyzet állott fenn az egyenes adó és illetékügyekre nézve, miután ezek fölött végső fokban az 1883. évi XLIII-ik törvénycikk által szervezett pénzügyi közigazgatási bíróság előtt 1897. évi január hó 1-éig folyamatba tett ügyekre nézve kimondatott, hogy e bíróság köteles azokat áttenni a magyar királyi közigazgatási bírósághoz, mely ezen ügyek fölött a pénzügyi osztályban, de az 1883. évi XLIII. törvénycikk szabályai szerint jár el. Ugyanezen szabály alkalmaztatott azon felebbezésekkel szemben, melyek adó- és illetékügyekben a pénzügyi közigazgatási bíróság felosztatása után ugyan, de a közigazgatási bíróságról szóló törvény életbe lépte előtt keletkezett határozatok és intézkedések ellen adattak be. Ez intézkedés a peregység elméletén alapszik, a mely szerint, miután a per egy egészet képez, ennél fogva a régi törvény uralma alatt keletkezett pereket a régi törvény szerint kell lebonyolítani.

A magyar közigazgatási perjog forrásai.

Az 1896. évi XXVI. törvénycikk 16. §-a értelmében a közigazgatási bírósági hatáskör keretében oltalmazandó jogok alapjául a magyar közigazgatási jog forrásai: a törvény, rendelet és szabályrendelet jelöltettek meg:

1. A *törvény* kétségkívül minden jognak legfőbb forrása, mely által az államnak valamely életviszonyra vonatkozó általános akarata kifejezési nyer. A magyar közigazgatási perjognak tehát szintén ez, nevezetesen az 1896. évi XXVI. törvénycikk s illetve annak harmadik része, melyben a közigazgatási bíróság előtti eljárásról intézkedik, képezi egyik főforrását. Ugyancsak jogforrást képez a magyar közigazgatási perre nézve a polgári peres eljárásról szóló 1868. évi LIV-ik törvénycikk és a sommás eljárásról intézkedő 1893. évi XVIII-ik törvénycikk is, melyeknek a tanuskodási képesség, a tanuk kifogásolása, kihallgatása és megesketése, a tanuskodás megtagadása s a tanuk járandósága, a helyszini szemle elrendelése és foganatosítására vonatkozó intézkedései a közigazgatási bírósági eljárás természetéből folyó eltérésekkel alkalmaztatnak.

2. A magyar közigazgatási perjog forrásai között második helyen kell emlitenünk a *rendeleteket* (kormány vagy miniszteri). Általában a rendeletek csak átmeneti forrásai

a jognak, miután érvényük az ugyanazon kérdést szabályozó törvény megalkotásáig áll fenn. Ilyen rendeleti jogforrásnak kell tekinteni az 1896. évi 21973. M. E. számú rendeletet a közigazgatási bírósági törvény végrehajtása tárgyában; továbbá a 4472/1897 és 33875/1897. számú B. M. rendeleteket, melyek a közigazgatási bírósághoz intézett panaszokról vezetendő iktató könyvek tárgyában lettek kiadva.¹ Rendeleti jogforrást képeznek még a 24300/1896. M. E. szám alatt a közigazgatási bíróság ügyrendjére nézve és a 4634/1897. szám alatt a magyar királyi közigazgatási bíróság teljes és osztályüléseinek ügyrendje tárgyában 4634/1897 szám alatt s végül a panasz beadásának helye és módjára vonatkozólag 76873. szám alatt 1897. évben kiadott miniszteri rendeletek. Ugyancsak a közigazgatási bírósági törvény életbeléptetése alkalmával 3302/1896. szám alatt a pénzügyminiszter, 2500/1896. szám alatt, a földmivelésügyi miniszter, 4501/1896. szám alatt, a vallás- és közoktatásügyi miniszter bocsátottak ki rendeleteket és utasításokat az alájuk rendelt testületekhez, hatóságokhoz és szakközegekhez.

3. Harmadik jogforrását képezik a magyar kir. közigazgatási perjognak a *m. kir. közigazgatási bíróság által kiadott döntvények*.

Minden kétségen felül áll, hogy a birói döntvényalkotás joga az igazságszolgáltatásban a jogbizonytalanság elkerülésének s a jogegység megteremtésének hatalmas és igen jól bevált eszköze. Ugyanez áll a közigazgatási bíróság részére az 1896. évi XXVI. törvényczikk 21. §-a által biztosított döntvényalkotási jogról is.

A hivatkozott törvényszakaszban foglalt rendelkezés szerint a közigazgatási bíróság előtt felmerült elvi jelentőségű vitás jogkérdéseket az illető osztály, melynek körébe az ügy tartozik, osztályülésében dönti el. E döntvényekben

¹ A vármegyei ügyviteli szabályok 61. §§. által hatályon kívül helye zve. 1902. nov. 12-iki 125000. sz. B. M. rend.

foglalt elvi jelentőségű megállapodások a közigazgatási bíróság illető osztályainak tanácsait mindaddig kötelezik, míg azokat újabb osztályülés meg nem változtatja. Bárha tényleg nincsen is kimondva az, hogy e döntvények az eljáró közigazgatási hatóságokat kötelezik, mégis kétségtelen, hogy azok a közigazgatási intézkedések és határozatok meghozatalánál iránytadó jelentőséggel bírnak, mert hiszen, a mennyiben a közigazgatási hatóság e döntvényeket figyelmen kívül hagyja, úgy a közigazgatási bíróság alkalmazkodván a már egyszer megállapított elvhez, a panaszszal megtámadott közigazgatási intézkedéseket és határozatokat meg fogja változtatni. Nemcsak a hatósági tekintély fenntartása érdekében, de azért is szem előtt lesznek e döntvények tartva, mivel a közigazgatási hatóságok iránti becsülés és bizalom fokozására s ez uton a közigazgatás cselekvő erejének növelésére rendkívül jótékony befolyással van az a körülmény, hogy az eljáró hatóság intézkedését és határozatát, a közigazgatás jogszerűségének ellenőrzésére hivatott legmagasabb közigazgatási birói testület is jóváhagyja és szentesíti. A mi e döntvényalkotás jogának gyakorlását illeti, arra nézve az 1897. évi márczius 17-én 4634 szám alatt kiadott összminiszteri rendelet 3. és további szakaszai következőleg intézkednek :

1. ha valamely ügynek előadásakor, vagy az ügy felett folytatott tanácskozás alkalmával elvi jelentőségű vitás jogkérdés merül fel, s az előadónak, vagy a tanács bármelyik tagjának abbéli indítványát, hogy a felmerült elvi vitás kérdés osztályülés elé vitessék, a kérdés fontosságánál fogva a tanács többsége magáévá teszi s ehhez a bíróság elnöke is hozzájárul ;
2. ha az ügy tárgyalása, vagy az ügy felett folyó tanácskozás közben a tanács tudomást nyer arról, hogy az előadottal hasonló ügyben a bíróság már ellentétes alapon nyugvó határozatot hozott ;
3. ha a bíróság elnöke (másodelnöke) ellentétes elvi alapokon nyugvó tanácsülési határozatokról nyer tudomást :

akkor ezen elvi jelentőségű vitás jogkérdés az osztályülés határozata alá terjesztendő, feltéve, hogy ehhez a közigazgatási bíróság elnöke hozzájárul. Mert a mennyiben a közigazgatási bíróság elnöke valamely felmerült elvi jelentőségű kérdésnek az osztályülés elé való vitelét feleslegesnek tartja, úgy az illető tanács, melyhez az ügy tarozik, köteles azt legközelebbi ülésében eldönteni. Ha elnök a döntvény alkotását szükségesnek látja, úgy az osztályülést a vitás elvi kérdéstről való értesítés mellett, legkésőbb 15-öd napra egybe hívja. Az osztályülésen ugyanazon előadó terjeszti elő a vitás elvi kérdést, a ki annak a tanácsban előadója volt. Előadó köteles indokolt indítványát legalább 5 nappal előbb az elnökhöz (vagy másodelnökhöz) sokszorosítás és az osztályülés tagjaival való közlés céljából bemutatni. Az osztályülésen előadó előterjesztésének és ellenindítványnak meghallgatása után tanácskozás és ennek befejezésével szavazás következik, melynél előbb a bírák, azután a tanácselnökök rangidősebb sorrendben s utánuk a másodelnök és az elnök szavaznak. A szavazás eredménye — rövid indokolás kíséretében — elnök által kihirdettetvén, négytagu bizottság küldetik ki a döntvény szövegének elkészítésére. A döntvény indokolással együtt teljes szövegében beiratik az osztályülésről vezetett jegyzőkönyvbe és az osztályülésen történt hitelesítés után a közigazgatási bíróságnál vezetett közigazgatási s illetve pénzügyi külön döntvénykönyvbe.

Minden döntvény hiteles másolata megküldetik a miniszterelnöknek, belügyminiszternek, pénzügyminiszternek, valamint az érdekelt szakminiszternek két-két példányban, közzététel végett a »Hivatalos Lap«-nak, valamint a »Belügyi« és »Pénzügyi Közlöny«-nek egy-egy példányban, s végül a közigazgatási bíróság elnöke másodelnökének és az osztályülés minden ítélőbirájának egy-egy példányban. Mig az elvi jelentőségű vitás jogkérdés el nem döntetik, úgy az ennek alapjául szolgáló ügy, valamint a függőben tartott hasonló ügyek elintézése szünetel. A vonatkozó döntvény hitelesítése

után azonban ezen ügyek a legközelebbi tanácsülésben eldöntendők. Az elvi jelentőségű döntvények megváltoztatása vagy módosítása bekövetkezhetik vagy az érdekelt szakminiszter indokolt megkeresésére, vagy akkor, ha ezt az érdekelt osztály bármelyik tanácsának többsége szükségesnek látná s ezen véleményt a közigazgatási bíróság elnöke is indokoltnak találja. Az eljárás ezen esetben is ugyanaz, mint a döntvényalkotásnál.

A közigazgatási per személyei.

Értekezésem első részében¹ röviden foglalkoztam már a polgári és közigazgatási (közjogi) perben előforduló felek kérdésével. Itt e helyen még a következőket kívánom megjegyezni:

Az újabb perjogi felfogás szerint bárha a jogviták melyek felett a polgári peres eljárás útján döntés történik, magánfelek között folynak, magánjogi jogviszonyokra vonatkoznak és a legtöbbször vagyoni jogi jelleggel bírnak, mégis magának a polgári perjognak közjogi jellege van, mert a perjog kiválóan közjogi cselekvést szabályoz. E cselekvés kétféle:

1. a bíróságnak;
2. az ügyfeleknek cselekvénye.

Jog és kötelezettség van mindkét oldalon. Ha felperes a polgári perjog szabályainak megfelelő keresetet benyújtja, a bíróság köteles őt jogvédelemben részesíteni, azaz köteles a pert folyamatba tenni és annak lebonyolítását vezetni. Azonban a mint fennebb már előadatott, a polgári per bírása kötve van a felek perbeli kérelmeihez, nyilatkozataihoz és magatartásához. Alperest nem marasztalhatja többre avagy

¹ 51. és következő lap.

másra, csupán arra, a mit felperes kereseti zárkérelme tartalmaz. A tárgyalási elvet régebbi polgári perjogunk¹ annyira érvényesítette, hogy ennek következtében a polgári perben a tényállás kiderítésére nem volt joga a bíróságnak külön intézkedéssel beleavatkozni. Elvül tekintetett, hogy miután a magánjogi vita tisztán a peres felek ügye, ennél fogva ők uralkodnak a per felett és tisztán az ők tetszésére kell bízni, hogy többet vagy kevesebbet akarnak bizonyos tényálladékból a bíróság elébe vinni. Az új sommás eljárás azonban ezt az elvet áttörte akkor, midőn a bírónak oly széleskörű kérdezői jogot biztosított, mely által a kutatási elv igen nagy mértékben érvényesülhet úgy, hogy ilyen módon a bíróságoknak inkább alkalma van a valódi tényállást felderíteni s ezáltal az anyagi igazságot érvényre juttatni. Ámde a bíróságnak még ez a joga sem tud segíteni alperes élıhetetlenségén, mert hiába látja a polgári bíró az anyagi igazságot, ha felperes ügyesen csoportosított állításokkal és bizonyítékaival szemben alperes nem tud kellően védekezni, vagyis a jogi formákat nem tudja maga részére kellően kihasználni, ekkor a bíró sem gátolhatja meg a per elvesztését és alperes elmarasztaltatását. Ime egy jellemző vonás, melyben kiválóan kidomborodik a polgári pernek magánjogi természete.

Más a helyzet a közigazgatási perben.

Itt a per nemcsak a feleknek ügye, de a közigazgatás egyetemességénél fogva magának az egész közigazgatásnak és annak működéséhez fűződő közérdeknek. Mikor az állam a maga kormányhatalmi cselekvését az állampolgárok közreműködése útján kontrollnak veti alá, ezt közzogi szempontból teszi és főleg azért, hogy a közérdeket s az állam egész érdekét valamint saját polgárainak szabadságát megóvja. Világos tehát, hogy ezt a pert nem lehet egészen a felek tetszésére bízni. Nem lehet pedig annyival is inkább, mivel

¹ Lásd 1868. évi LIV. törvényzikket.

a kereset (közjogi actio), melylyel a közigazgatási per ügyfelei élnek, tulajdonképpen az állami önkormányzatnak egyik alakja s midőn az állampolgárok ezt igénybe veszik, politikai jogot gyakorolnak. Ezen jogok gyakorlásánál pedig nem az egyéni akarat, hanem a közviszonyt uraló cél a döntő.¹ Ennek következménye, hogy a közigazgatási perben szereplő ügyfelek nem uralják a közigazgatási pert ugy és oly formában, mint a polgári per fel- és alperese, hanem itt a közigazgatási perben kénytelenek a kereset által közérdeket szolgálni. Mindezeknél fogva más a bíróság és felek viszonya mint a polgári perben.

Ismételten is hangsúlyozni kívánom, hogy a közigazgatási perben az állam minden, a ki midőn saját cselekvésének igazságosságát és célszerűségét ellenőrzésnek veti alá, célszerűségi szempontból formailag különböző szerepeket állapít meg azon célból, hogy a contradictorius eljárás keresztülvihető legyen. Az állam mint souverain, bírói formák között ellenőrzi önönmagát. A közigazgatási bírónak és a feleknek cselekvése csak formai, mert tulajdonképpen a közigazgatási perben az állam maga a felperes, alperes és bíró egy személyben s a kik e szerepeket betöltik »ugyanazon állam-személynek organumai és ugyanazon állami megfontolást csak különböző oldalról közvetítik.«² A közigazgatási per tehát csak eszköz az állam kezében, mely által igazságos és célszerű uralmát biztosítani kívánja.

Közigazgatási perünkben is a bíróságé a vezető szerep. De az 1896. évi XXVI. törvénycikk értelmében a közigazgatási bíróság több befolyással bír a perre, mint a polgári per bírósága. Így például a hivatkozott törvény 111. §-a alapján a közigazgatási bíróság, illetve ennek nevében az előadó az elnökkel egyetértőleg az ügy állásának tisztázása céljából, felek ajánlása nélkül is bizonyítási eljárást rendelhet el. A közigazgatási bírósági eljárásban elfogadott tárgyalási

¹ Lásd ez első részének ért. 61. lapját.

² *Kuncz*. A Nemzetállam. L. M. 322 lap.

elv mellett ez a kutatási elvnek érvényesülését jelenti. Indoka a perben domináló közérdek, melynek kellő érvényrejtését nem lehet az állampolgárok szabad akaratára (esetleg tudatlanságára) bízni, hanem magának a bíróságnak beavatkozásával is elő kell azt segíteni. Erre mutat továbbá a törvény 124. §-ának azon intézkedése, melynélfogva a tárgyalás megkezdése után a panasz visszavonásának vagy egyezség kötésnek csak a bíróság beleegyezésével van helye. Ugyancsak a közigazgatási bíróság által a közigazgatási perre gyakorolható nagyobb befolyásra mutat a *per kiterjesztése* s illetve a *perbevonás iránti jog*. A törvény 107. §-a alapján a közigazgatási bíróság, *saját belátása szerint* az általa érdekeltnek talált harmadik személyeket is bevonhatja a közigazgatási perbe. Minő lényeges különbség ez a polgári és a közigazgatási per között! Ott a magánfélnek (harmadik személynek), ha valamely kereset által jogközösségnél vagy törvéynél fogva magát felperesi minőségben érdekeltnek véli, joga van a felperes ellen intézendő alkeresettel a perbe avatkozni; (sommás eljárásban ugyanezen jog mindkét fél ellen intézett keresettel érvényesítetik) itt pedig a közigazgatási perben magának a közigazgatási bíróságnak szabad mérlegelés mellett adatik meg azon jog, hogy a pert kiterjeszthesse és abba harmadik személyeket is bevonhasson.

Tételes jogunk szerint tehát bíróságunk a közigazgatási pernek főszemélye. Ezen minőségéből kifolyólag következő jogokkal bír:

1. a panaszt végleg visszautasíthatja, (ha elkésve adott be) vagy kiegészítés végett visszaadhatja;
2. az elfogadott panasz alapján joga és kötelessége a közigazgatási pert előkészítő intézkedéseket megtenni; (be-panaszolt felet vagy feleket értesíti és védírat benyújtására felhívja; az esetleg érdekelt harmadik személyeket a panaszírat betekintésére figyelmezteti.)
3. a bizonyítást joga van saját akaratából vagy a felek kérelmére elrendelni, keresztülvinni vagy keresztülvitetni s

általában mindazon intézkedéseket megtenni, melyek a közigazgatási jogvitát tárgyalásra és határozathozatalra előkészítik ;

4. az elrendelt bizonyítás befejezése után joga és kötelessége az ügyet írásbeli vagy szóbeli tárgyalásra kitűzni s arra belátásához képest a feleket, tanukat, szakértőket megidézni ;

5. joga van a személyesen eljáró, de magát érthetően kifejezni nem tudó vagy arra képtelen felet ügyvéd állítására kötelezni ;

6. nyilvános szóbeli tárgyalás megtartása után a tanácskozás és szavazás megejtése végett zárt ülést tart ;

7. a szavazás eredményéhez képest létrejött határozatot joga és kötelessége azonnal vagy legkésőbb 48 óra alatt indokolás kíséretében kihirdetni.

A bíróság, mint főszemély mellett a közigazgatási perben szereplő feleket két osztályba sorozhatjuk :

I. Magánfelek.

II. Hatósági felek.

A közigazgatási bíróságról szóló törvény 84. §-a értelmében magánfelek lehetnek :

1. egyesek ;

2. jogi személyek ;

3. hatóságok, vagyis a jogszerzés összes alanyai. Hogy a felsoroltak a közigazgatási perben mint ügyfelek szerepelhessenek, annak előfeltételét képezi az érdekelttekkel szemben a közigazgatási bírósági hatáskörbe utalt ügyekben keletkezett hatósági intézkedés vagy határozat által okozott valamelyes *sérelem*. Ez a sérelem és az *abban való érdekelttség* adja meg a közigazgatási per beindításának és az ügyfél minőségében való szereplésnek jogalapját. A törvény fenti meghatározásából valamint a végrehajtási utasítás 7. §-ából világosan az tűnik ki, hogy a közigazgatási hatóságok és közegek is, mint valamely közigazgatási határozat vagy intézkedés folytán érdekelt felek ezen minőségben a magán-

fél fogalma alá esnek és a magánfelekre nézve fennálló törvényes rendelkezések hatálya alatt állanak. A magánféli minőség tehát összeesik az általános jogképességgel, mert minden jogképes alany élhet a közigazgatási bírósági eljárás megindítására szolgáló magánpanaszszal. E szerint a közigazgatási perben minden jogképes alany bír perképességgel. Szükséges azonban, hogy a közigazgatási jogvitában »érdekelve legyen«. A 107. §. kimondja, hogy nem csupán azok tekinthetők érdekeltnek, a kik a közigazgatási bírósági eljárást megelőző közigazgatási eljárásban mint felek szerepeltek, hanem minden más harmadik személyek is, ha érdekeltve vannak. A közérdek és az állampolgári szabadság hatályosabb védelme szempontjából, valamint a közigazgatási cselekvés törvényességének sikeresebb ellenőrizhetése céljából kétségkívül nagy horderejű elv ez. De hogy minő legyen az az érdekelttség és hogy miben álljon az, — az a bíróság belátására van bízva, mert sem a törvény, sem a végrehajtási utasítás nem határozzák meg közelebbről.

Hasonló a helyzet a polgári peres eljárásban is, mely szintén nem állapítja meg világosan és szabatosan azt, hogy minő legyen a beavatkozó, illetve a perbe hivatott fél érdekelttsége.¹

A közigazgatási perre nézve a törvény 107. §-a jog és érdekazonosság kifejezést használja. Nézetünk szerint a jogazonosság a jogczim, vagyis jogalap azonosságán alapszik. A mi az érdekelttséget illeti, harmadik személyek szóban forgó érdekének legalább is olyannak kell lennie, melyet a közigazgatási per kimenetele valamelyes jogi vonatkozásban érint. A római jog »cujus interest, in cujus praejudicium vel necem res iudicatur« féle elv minden esetben itt is alkalmazást nyer. Mihelyt pedig a jogi érdekelttséget

¹ E kérdéssel foglalkozik *Kunze* legfelsőbb porosz közigazgatási bíró a *Verwaltungsarchiv* 1893. é. f. 198. és köv. lapjain: »Die Beiladung im Verwaltungsstreitverfahren».

abban találjuk, hogy a per kimenetele a harmadik személyeket jogilag érinti, akkor ez perjogilag annyit tesz, hogy a kérdéses közigazgatási perben hozandó döntés a harmadik személynek panaszló vagy bepanaszoltthoz való jogviszonyát megváltoztatja, módosítja, szóval befolyásolja. A közigazgatási per közjogi természetéből következik, hogy a harmadik személyeknek ezen jogi érdekeltsége közviszonyra vonatkozó, tehát közjogi jellegű. Magyar közigazgatási perjogunk a perbelépett vagy perbehívott érdekelt harmadik személyeket ugyanazon jogokkal és kötelességekkel ruházza fel mint a panaszlót és bepanaszolt felet.

A perbehívásnak harmadik személyekre nézve az a következménye van (ép úgy mint a polgári perben a főbeavatkozóknál), hogy a perben elbírált jogviszony reá nézve is eldöntést nyer s perbehívott, továbbá a közigazgatási perben szereplő felek között res judicatum teremt. Polgári perjogunk szerint a perbehívott vagy perbeálló csak mellékfél. A közigazgatási perben azonban teljesen azonos jogállással bír a többi felekkel. Ezt bizonyítja pozitív jogunknak azon rendelkezése, mely szerint a perben érdekelt 3-ik személyek a panaszló és bepanaszolt féllel egyenlő jogokkal rendelkeznek.

Ezek után reátérünk a magánfelek külön-külön kategóriáira.

Egyesek alatt nézetünk szerint a magyar állampolgárokat kell érteni. Azon kérdésre nézve, hogy külföldiek vehetik-e igénybe a közigazgatási birói védelmet, törvényünk külön intézkedést nem tartalmaz. Egyfelől a közjogok alaptermészetét, másfelől pedig a közigazgatási biráskodásnak célját tartva szem előtt,¹ azon álláspontra kell helyezkednünk, hogy a külföldiek részére a közigazgatási bírósági út igénybevétele nem adható meg. Ha ugyanis, a mint fennebb kifejtettük, a közigazgatási perben a felek között személyes egység jön létre és a közigazgatási kereset

¹ Lásd ez értekezés I. rész 46 és következő lapokat.

(panasz) az állami önkormányzatnak egyik alakja, akkor ezt az állam csak azoknak adhatja meg, a kikben a maga személyes életét éli, vagyis csak a saját állampolgárainak. Ha azonban a közigazgatási bíraskodást tisztán csak a közigazgatási cselekvés controlljának tekintjük és az így is szervezzük, akkor meg lehet adni a közigazgatási kereseti jogot a külföldieknek is. Különösen áll ez ott, a hol a közigazgatási bíraskodás rendőri természetű jogvitákra is kiterjed.

Jogi személyek alatt a jogszerzés összes alanyait kell érteni vagyis azokat, kik a természeti személyeken kívül a jogszerzés képességével bírnak. Az általános jogképesség tehát itt összeesik a közigazgatási perbeli képességgel. Testületek, hatóságok, czégek mindannyian élhetnek a közigazgatási perrel; minthogy azonban létrejöttük a legtöbb esetben törvényes feltételekhez van kötve, csak akkor élhetnek az actoratus jogával, ha az érvényes jogszabályok szerint jöttek létre. Így például, hogy egy cég mint ilyen, a közigazgatási bírósági perben magánpanasz jogával élhessen, szükséges, hogy a kereskedelmi törvény III-ik czimében foglalt rendelkezéseknek eleget tegyen. Vagy, hogy egy egyesület mint ilyen, közigazgatási perrel léphessen fel, ennek előfeltétele, hogy az 1875. évi 388. számú B. M. rendelet értelmében alapszabálytervezetét a magy. kir. kormánnyal láttamoztassa. Ha ugyanis azok az egyesületek, melyek e feltételnek eleget nem tesznek a közhatóságok részéről működésük és érdekeikre nézve támogatásra nem számíthatnak, akkor teljesen jogosult a közigazgatási birói út igénybevételeből való kizárásuk és pedig annival is inkább, mert jogi személyiséggé csak a kormányhatósági jóváhagyás által válhatnak.¹

¹ Hogy a jogi személyiség megalakulásának nemcsak a közigazgatási perben, de a polgári perben is előfeltétele az alapszabályok kormányhatósági láttamozása, annak bizonyítékául szolgál a következő eset: a b i szász szomszédság immár 18 év óta folytatta működését a nélkül, hogy alapszabályát láttamoztatta volna. A 18-ik évben néhány

A hatóság mint magánfél alatt, az összes hatóságokat kell érteni.

A magyar közigazgatási bírósági törvény szerint magánfelek nemcsak a saját alanyi közjogaik, vagy érdeksérelmeik, de általában minden magán sérelem, sőt a közérdek védelmére is indíthatnak közigazgatási pert. A közérdek védelmének ily széleskörű kiterjesztése, mely a római populáris actióra emlékeztet, mutatja egyfelől azt, hogy a közigazgatási bírósági törvény mennyire szabadelvűen fogta fel a közigazgatás bírói ellenőrzésének kérdését, másfelől pedig bizonyítéka annak, hogy a közigazgatási panaszt az állampolgárok közjogi jogosultságának s annak használatát politikai jog gyakorlásának tekinti.

A felek második csoportját a hatósági felek képezik, vagyis azon ügyfelek, kik a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami kincstári közérdeknek védelmére indíthatnak közigazgatási pert. A törvényben és rendeletekben névszerint felsorolt ilyen hatósági felek a következők:

1. A főispán; (ugy a törvényhatósági, mint a közigazgatási bizottságok intézkedései és határozatai ellen)
2. az alispán; (törvényhatósági város polgármestere)
3. a kir. pénzügyigazgató;
4. a kir. tanfelügyelő;
5. a kir. államépítészeti;
6. a kir. folyammérnöki
7. és a kir. kulturmérnöki hivatalok főnökei;
8. a törvényhatósági m. kir. állatorvos;
9. a közigazdasági előadó
10. a kir. erdőfelügyelőség.

tag megtagad a az alapszabálytervezetben kötelezővé tett szolgáltatásokat. A szomszédság elnöksége királyi járásbirósághoz fordulván e szolgáltatások ellenértékének érvényesítéséért első sorban is az alapszabályok láttamozása tétetett kérdés tárgyává s miután ez nem történt volt meg, a kereset el lett utasítva.

11. és az országos halászati felügyelőség.

Az 1—2. alattiak mint az általános közigazgatás a 3., 4., 5., 6., 7., 8., 9., mint az általuk képviselt közigazgatási ágak főhatóságai élhetnek hatósági panaszszal a közigazgatási bizottság határozatai és intézkedései ellen.

Végül ugyancsak a hatósági panasz joga illeti meg az adófelszólamlási bizottság előadóját az adófelszólamlási bizottság határozatai ellen. A dolog természetéből önként következik, de a törvény kifejezetten is mondja, hogy a hatósági panasz érvényesítési joga a felsorolt közigazgatási ágak főnökeinek helyetteseire is átszáll.

E hatósági panasz létjogát megadja egyfelől azon általános kormányzati elv, mely megköveteli, hogy az állami egész és közérdek szempontjából eljáró aktív közigazgatás hatáskörében, e cselekvés sikeres és eredményes volta érdekében megóvassék; másfelől pedig azon szükségesség, hogy a közérdek nemcsak ötletszerűleg az állampolgárok által, hanem minden körülmények között és kötelelő-szerűen maguk a hatóságok által megvédelmeztesék.

Közigazgatási jogunk annál is inkább szükségessé tette a hatósági panasz intézményének létesítését, mivel a közigazgatási bírósági törvény 20. szakasza kimondotta, hogy a közigazgatási bíróság tárgykörébe utalt közigazgatási jogvitás ügyekben a miniszterek felügyeleti jog címén sem intézkedhetnek. Ezen törvényes rendelkezés hatályon kívül helyezte az 1886. évi XXI. törvénycikk 10. §-ában a miniszterek részére, törvényhatósági és közigazgatási bizottságok illetéktelen vagy törvénybe ütköző határozatainak felülvizsgálására adott felügyeleti jogot, minek következtében szükségessé vált a közigazgatási hatósági hatáskör és állami (kincstári) közérdek fokozottabb védelméről gondoskodni.

A mi különös viszonyaink között, a midőn közigazgatási jogunk egységes codificatiója még hiányzik, s a közigazgatási cselekvés körébe utalt számos viszony még törvény által sincsen rendezve, közigazgatási szervezetünk

pedig mai alakjában és összetételében teendőinek ellátásánál a legnagyobb nehézségekkel küzd: ily körülmények között, nagyon is indokolt egy a hatósági hatáskör, mind az állami közérdek megóvására módot nyújtani.

Ezek után áttérünk egy a magánpanasz, mint a hatósági panaszra jogosult felek perbeli állására.

A közigazgatási per közjogi jellege a felek viszonyát is sajátlagosan meghatározza. A felek itt a közigazgatási bíróság útján az állammal közjogi viszonyba lépnek azon czélból, hogy egy közigazgatási hatósági intézkedés törvényessége és helyessége felett birói módszer szerint döntés történjék. Panaszló, a közjogi keresettel élő állampolgár, bepanaszolt a közigazgatási hatóság és a bíró a contradictorius formák között eljáró souverain állam.

A mint fentebb már előadtuk, itt mindenik fél egy célú szolgál és ugyanazon érdekből cselekszik. Ennek eredménye aztán az, hogy a közigazgatási perben a felek és bíróság között egységes jogviszony jön létre, mert egy a feleknek egymásközötti, mint a bírósághoz való viszonya is ugyanazon tényen alapul és ugyanazon tartalommal bír. Maga a közigazgatási perben hozott ítélet is közviszonyt hoz létre felek és a bepanaszolt közigazgatási hatóságok között. Ugyanis a közigazgatási bíróság a közérdek és az államegész, valamint az egyéni szabadság védelme szempontjából a hatóságok és feleknek bizonyos közviszonyra vonatkozó jövőbeni magatartását megállapítja, vagyis a közigazgatási jogvitát állami tekintélyvel eldönti. A polgári perben is bárha magánjogi jogviszony eldöntésére hivatik fel a souverain állam, mégis a felek és bíróság között közjogi viszony jön létre azon oknál fogva, mivel felek az állammal az állam birói felségjoga alapján lépnek jogviszonyba.

De a közigazgatási perben a felek fogalma nem bír

¹ Lásd ez értekezés I-ső füzet 25 és következő lapjain

ugyanazon értelemmel, mint a polgári perben. Ha ugyanis elfogadtuk azon nézetet, mely szerint a közigazgatási per nem egyéb mint a kormányhatalomban szervezett állami önkontroll érvényesülési módja, akkor ez a per az államnak személyes ügye, melynél a felek egy szerepet csak formailag töltenek be azért, hogy a birói módszer alkalmazásának feltételei meglegyenek. Az állam tehát a kormányhatalom ellenőrzésének munkájában a maga polgárainak részt ad, jogot és kötelességeket. Az állampolgároknak ennél fogva joga, de kötelessége is e perben félként szerepelni. A közigazgatási perben cselekvő felek egymással nem lehetnek ellentétben, mert nem különböző életviszonyokat képviselnek, hanem ugyanazon egy közviszonyt különböző oldaláról. Valaki állítja, hogy egy törvényhatósági közintézmény használatára igénye van és kéri a maga részére ezen igény érvényesítésének lehetőségét. Az illetékes hatóság elutasítja folyamodót kérésével, mert az igény fenforgását nem látja igazoltnak. Vagy például én állítom, hogy helytelenül, jogalap nélkül lettem vármegyei póttadóval megróva s kérem a kirovás helyesbitését illetve törlését. A közigazgatási bizottságnak a póttadó egyénenkénti kivetése elleni felszólalások elbírálására hivatott küldöttsége rendes közigazgatási eljárás mellett, az én meghallgatásom nélkül dönt e kérésem fölött. Épen azért szükséges a közigazgatási birói ut arra, hogy a közigazgatási intézkedés jogszerűsége és a benne megnyilatkozó mértékhatározás helyessége mindenik érdekelt fél meghallgatásával felülbírálható legyen. A felsorolt példákban is látható, hogy a közigazgatási per tárgyát mindig csak közviszony képezi, melyet azonban a panaszló és a bepanaszolt hatóság különböző oldalról képviselnek. De nem állítatik szembe úgy, miként azt a polgári perben látjuk, egy másik és pedig az elsővel ellentétes viszony. A közigazgatási perben tehát panaszló, panaszlott és bíróság között egy egységes jogviszony jön létre, melyet létrehoz az alapul szolgáló egy közviszony s azonos érdek és cél.

Az előadottakból azt lehetne következtetni, hogy a közigazgatási perben előforduló felek nem is valódi felek, hanem csak képviselői e minőségnek. Ez azonban csak a látszat, de lényegében nem így áll a dolog. Ez állítás igazolására vegyük vizsgálat alá a féli minőséget és pedig érvényes jogunk alapján külön a magánfél és külön a hatósági fél fogalmát.

A magánfél alatt értve az egyeseket és jogi személyeket s utalva értekezésünk rendén már előadottakra, kétségtelennek vehetjük, hogy miután közviszonyról van szó, itt az egyén akarata korlátolt és közjogi érvényesülésében az államcél eszköze. Ennyiben tehát a fél akarata a közigazgatási perben sokkal kisebb keretek között mozoghat, mint a polgári perben. Ámde miután az egyén és a benne rejlő személyiséget az állam elismeri, már ez maga a magánfél részére egy bizonyos szabad cselekvési kört biztosít a közigazgatási perben. Az elmondottak teljesen reá illenek a hatóságokra is akkor, midőn azok mint magánfelek szerepelnek, vagyis mint magánfelek lépnek fel.

Érvényben álló magyar közigazgatási jogunk szerint e szabad cselekvési kör az alábbiakban nyilatkozik meg:

1. *A magánfelek határozzák meg azt, hogy egy vitás közviszony felett döntsön-e avagy ne a közigazgatási bíróság.* Az állam csak szabadságot ad polgárainak és a hatóságoknak mint magánfeleknek arra, hogy jogaikat és érdekeiket a közigazgatási bíróság útján védelmezzék, de senkit nem kényszerít mint magánfelet arra, hogy e jogával éljen. Ezt mondja ki az 1886. évi XXVI. t.-cz. 84. §-a azon kifejezéssel, hogy »a panasz joga a törvényben felsorolt feleket megilleti«. A felek szabad cselekvési köre itt tehát a közigazgatási per és a polgári perben szereplő felek között azonos.

2. *Törvényünk a felek szabad választására bizza azt, hogy a bírói döntést minő formában írásban vagy szóbelileg hívják fel.*

3. *Megengedi, hogy a panasziratban a közigazgatási*

hatóság előtt fenn nem forgott új körülményt és bizonyítékot is felhozának. (91. §.) Ime az alaposságra és a vita helyes eldöntésére való törekvés elvi megállapítása a magyar közigazgatási perben.

4. *Jogot ad a feleknek arra, hogy az ügytisztázása céljából bizonyítási módokat és eszközöket ajánljanak. (111, 112. §.)*

5. *Megengedi, hogy a felek a szóbeli tárgyalás megtartását kérhessék.*

6. *A panasz késedelmes benyújtása esetén jogot ad a magánfélnek arra, hogy igazolási kérelemmel élhessen.*

Midőn a hatóságok mint magánfelek szerepelnek vagyis magánpanaszszal élnek, bírnak a felsorolt összes jogokkal.

Más azonban a helyzet akkor, ha a hatóságok nem magán, hanem *hatósági panaszszal* élnek. Ez esetben a hatóságok mint a közérdek védelmezői lépnek fel; épen ezért cselekvési szabadságuk az állami egész és általános közérdek szempontjából még jobban korlátozva van vagyis még szabatosabban és részletesebben írja elő közigazgatási jogunk a hatóságok által követeendő magatartást és kifejtendő cselekvést. Indokolja ezt az, hogy a hatósági panasz célja sokkal szűkebbkörű mint a magánpanaszé. A törvény szerint ugyanis *hatósági panasz csak a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdeknek megvédésére adatott.* Az illetékesség megóvása államnak és polgárainak egyenlő érdeke. — Az állami közérdek fogalma sem a törvényben sem a végrehajtási utasításban közelebbről meghatározva nincs s így e kifejezés magyarázatánál a közigazgatási birói gyakorlatnak tág tere van.

2. *A hatósági panaszszal élő hatóságnak panaszra előterjesztésére törvényünk nem enged szabad választást, miként a magánfélnek, hanem elrendeli, hogy mindenkor írásban nyújtassék be s egyuttal kötelelességévé teszi a hatóságoknak, hogy az általuk emelt panaszról az illető miniszterhez jelentést tegyenek. (86. §.)*

3. *Az újrafelvételi panaszt továbbá igazolási kérelmet a hatósági panasz beadására jogosított hatóságoknak nem*

adja meg. Törvényünk ezen intézkedése nemcsak indokolt, de igen helyes és azon elven alapszik, hogy a hatóságoknak hivatati kötelessége a határidők pontos betartása és, hogy a hatóság cselekvése állandó és folytonos lévén, a hatósági cselekvés szempontjából elháríthatatlan akadály nem foroghat fenn.

Kapcsolatban az előadottakkal e helyen foglalkozunk a magyar közigazgatási perben való képviselettel is.

A közigazgatási bírósági törvény 118. §-a általános szabályként úgy intézkedik, hogy az önképviseletre nem jogosított kiskorúakat és gondnokság alatt állókat, továbbá a jogi személyeket és hatóságokat az arra törvényesen hivatottak képviselik.

1. Hogy kik ezek a törvényes képviselők, erre nézve megjegyezzük a következőket: Kiskorúakat a gyámok, gondnokság alatt állókat pedig a gondnokok képviselnek az 1877. évi XX. t.-cz. határozmányai szerint. Jogi személyek tekintetében az alap vagy szervezési szabályok irányadók. Például: Részvénytársaságokat az igazgatóság; Egyleteket az elnökség. stb. Hatóságok tekintetében a hatósági szervezeteket megalkotó törvények és ezek alapján kiadott intézkedések adnak utmutatást. Így például a kir. postaigazgatóságot a magyar kir. posta- és távirdaigazgató, a kir. pénzügyigazgatóságot a m. kir. pénzügyigazgató, az egész vármegyére kiterjedő törvényhatósági közigazgatást a vármegye alispánja, az egyes járási főszolgabírói hatóságokat a járási főszolgabírák, illetve mindenkori helyetteseik képviselik.

2. A hatósági panasszal megtámadott törvényhatósági és közigazgatási bizottságok a maguk képviseltetéséről külön megbízott útján gondoskodnak. Törvényünknek ezen intézkedés által célja az, hogy a testületi szervezettel bíró bizottságoknak lehetőség nyujtassék az általuk legalkalmasabbnak tartott képviselő megbízására.

3. Hasonlókép a magánpanasszal megtámadott és saját köz- és vagyoni ügyeit védő eljáró hatóságok is külön megbízottal képviseltethetik magukat.

4. Ugyancsak jogában áll a panaszló fél minőségében szereplő községi képviselőtestületnek és előljárásnak *magát akár mindenkor* törvényes képviselője az előljárásnak, a községi jegyző és bíró, akár pedig más megbízott útján képviseltetni. A törvény ezen intézkedése lehetővé teszi a községek részére azt, hogy a perbevont közviszony fontosságának s a község hozzáfűződő érdekeinek megfelelő képviseltetéséről gondoskodják.

5. Végül a miniszternek joga van arra, hogy ha szükségesnek látja a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdekek védelmére a közigazgatási bírósági tárgyalásra külön megbízottat küldjön. Pozitív jogunk ezen intézkedése nem csak az állami és illetve közérdekek védelme szempontjából szükséges és helyeselhető, de magának a miniszteri felelősségnek is szükségszerű folyamánya. Ha ugyanis a miniszterek az általuk vezetett közigazgatási ágak örében előforduló minden hatósági intézkedésért felelősségre vonhatók, akkor a jogállam eszméje követeli azon lehetőség megadását, hogy az állami közérdek védelme körül kifejtett működésük igazolására magának a közigazgatási bíróságnak a törvényszerűség összes biztosítékai mellett történő döntését is igénybe vehessék.

A közigazgatási per közjogi természetén alapul pozitív jogunknak azon rendelkezése, mely a közigazgatási bíróságnak jogot ad arra, hogy a meghatalmazott által képviselt felet, ha az ügy érdekében állónak tartja, — 200 korona rendbíróság és a meg nem jelenés miatt meghiusult tárgyalás költségeiben való elmarasztalás terhe mellett — személyes megjelenésre idézhesse, vagy ha a megjelent fél magát kellőképpen kifejezni nem tudná, vagy bármely más ok miatt képtelen lenne ügyét a tárgyaláson személyesen képviselni, úgy meghatalmazott állítására kötelezhesse. Közigazgatási perjogunk elvként kimondotta, (119. §.) hogy ha a fél sem személyesen, sem törvényes képviselője útján nem jár el, úgy csak ügyvéd által képviseltetheti magát.

A panasz.

I. Fogalma, kellékei, beadásának határideje és helye.

Az 1896. évi XXVI. t.-cz. 84. §-a panasznak nevezi azon keresetet, melylyel a közigazgatási hatóságok intézkedései és határozatai által okozható sérelmek orvoslását célzó közigazgatási per beindítható. Közelebbi meghatározását e fogalomnak sem a törvény indokolásában, sem a végrehajtási utasításban nem találjuk. Helyénvaló ennél fogva e kérdéssel kissé tüzetesebben foglalkozni.

Kiindulási pontunk itt is a polgári pert megalapító kereset.

Mi ez a kereset?

A polgári perjog meghatározása szerint a kereset mindenkor egy kérelem és pedig felperesnek a bírósághoz benyújtott azon indokolt kérelme, melylyel felhívja arra, hogy egy bizonyos magánjogi viszony tekintetében a közte (felperes) és a perbevenni kívánt fél (alperes) között fennforgó jogot vagy jogviszonyt megállapítsa s ezáltal a feleknek a pertárgyává tett jogviszonyra vonatkozó cselekvését meghatározza. A kereset tehát eszköz a per megalapítására.

A közigazgatási per beindításának eszköze szintén egy ilyen kérelem, melyet akár a magánfél, akár a hatósági fél

nyujt be illetékes helyre vagyis magyar közigazgatási jogunk szerint azon közigazgatási hatóságnál, melynek határozata vagy intézkedése ellen irányul. Az elmélet terén sokáig nagy vita folyt a felett, hogy vajjon a közigazgatási per meg-alapítására szolgáló ezen eszköz csakugyan kereset-e avagy nem?

Stein Lőrincz,¹ ki a végrehajtó hatalomnak általa meg-állapított fogalmát felruházta az államhatalom minden attri-butumaival, a közjogi biráskodást kettős irányba tartotta létesítendőnek:

1. Egyfelől közigazgatási kereset útján, másfelől pedig
2. Közigazgatási panasz útján.

Szerinte közigazgatási keresetről csak akkor és ott lehetett szó, a mikor közigazgatási törvény által elismert jogot sértett egy harmadik személy. Közigazgatási keresetnek tehát akkor volt helye, ha az lett vitatva, hogy a törvény és a hatósági rendelkezés között ellentét van. Ellenben csak közigazgatási panasszal lehetett élni akkor, midőn csupán közigazgatási rendelet megsértéséről van szó, vagyis midőn a fél azt vitatta, hogy az ő egyéni jogkörébe olyan beavatkozás történt, mely valamely rendeletet sértett, s illetve valamely rendelettel ellentétben volt. Röviden szólva: Stein a törvényben biztosított jogok elleni sérelmeknél a kereseti jogot, a rendeletek által biztosított jogok elleni sérelmekkel szemben a közigazgatási panasz jogát tartotta megadandónak.

Gneist a porosz viszonyokból indulva ki, szintén kereste a közigazgatás törvényszerűségének és igazságos-ságának biztosítására a megfelelő eszközöket, s ezek közé sorolja mint legelső a hivatásos és testületileg szervezett hivatalnoki kart.

Azonban egyidejűleg maga is elismerte, hogy már az ő korában is e hivatalnoki kar társadalmi állása mint jogi korlát egymagában elégtelen lesz ott, a hol az államnak

¹ Die Lehre von der vollziehenden Gewalt.

egész hatalmával s még inkább a társadalomnak és a benne uralkodó pártoknak egész erejével kerül szembe. Ezen úgy akart segíteni, hogy a népnek, az állampolgároknak a közéletben s különösen közjogi téren való állandó közreműködését kívánta megvalósítani a tiszteletbeli tisztség útján, mely szerinte egyedül képes megadni azt az önuralmat, melyen a politikai szabadság nyugszik. Ezen garancia mellett azonban a közigazgatási biráskodást is szükségesnek tartotta, de a keresetnek Stein által adott meghatározásával nem értett egyet, mivel ily módon a közigazgatás bírói ellenőrzése csak a vitás jogügyekre terjesztetnék ki és a vitás mértékhatározási esetek kimaradnának. *Sarwey* a közigazgatási jurisdíctiót a mértékhatározási esetekre nem tartotta kiterjeszhetőknak, mert e felett mint jogi vita felett döntenem nem lehet. Ott ugyanis, a hol egy hidnak vagy egy utcának szükségessége, vagy például egy építési engedélynek a szabályszerű feltételektől való eltérés mellett leendő megadása forog szóban, itt tisztán csak a közérdek szempontjából lehet döntenem, ez pedig nem jogi momentum. Ő tehát valódi közigazgatási biráskodást csak ott lát, a hol szubjektív közjogi vitáról van szó. Ilyen esetekben igenis közjogi keresetnek van helye. Minthogy azonban az egyenlő mértékhatározás az alkotmányos állam közigazgatásának egyik szintén lényeges követelménye: ezt a jól szervezett közigazgatási hatóságok, s illetve közigazgatási testületek hatáskörébe utalándónak tartja és az ilyen esetekre nézve, — melyeket az egyéni joggal szemben egyéni érdekeknek nevez, — ajánlja megadandónak a közigazgatási panasz jogát.

Ez a kérdés az elmélet terén még ma sincsen véglegesen eldöntve. A gyakorlati életben azonban úgy az egyik mint a másik nézetből egy-egy részlet megvalósulást nyert. A különböző törvényhozások hol az egyik, hol a másik elnevezést és tartalmat állapították meg e fogalomra nézve. Így példának okáért: Az 1883. évi július 30-iki porosz

Landesverwaltungsgesetz 63. §-ában a kereset (Klage) szót használja a közigazgatási pert megalapító eszköz megjelölésére. Ugyanezen törvény 50. §-ában pedig világosan kimondja, hogy a közigazgatási ügyekben tett intézkedések és hozott határozatok ellen rendszerint közigazgatási panasznak (Beschwerde) van helye vagy pedig a közigazgatási bírósági eljárásban keresetnek. A porosz közigazgatási jog tehát a panaszt a rendes közigazgatási eljárásban hatósági intézkedések és határozatok elleni jogorvoslatnak, a közigazgatási keresetet pedig a közigazgatási pert megalapító eszköznek tekinti a nélkül azonban, hogy a Steinféle elmélet szerint körvonalozná a kereseti és panaszjognak fogalmát.

Egészen ellenkező álláspontot foglal el és más kifejezést alkalmaz az 1878. évi augusztus hó 8-iki bajor közigazgatási bírósági törvény, mely a magyar panasz kifejezésnek megfelelő Beschwerde elnevezést használja, és pedig ugy a rendes közigazgatási eljárásban, valamint a közigazgatási peres eljárásban is.

A francia közigazgatási jog a recours contentieux ordinaire és recours pour excès de pouvoir kifejezéseket alkalmazza. Mindkettő a közigazgatási per beindításának eszköze, csakhogy különböző joghatálylyal. Az első egy rendes közigazgatási kereset, mely a közigazgatási bíróságnak jogot ad arra, hogy teljes jurisdictionot (pouvoir de pleine juridiction) gyakoroljon. A mikor valamelyik fél ezen keresettel él, a megtámadott hatósági intézkedés, az annak alapját képező egész vitás ügy és kérdés a bíróság döntése alá kerül és a közigazgatási bíróság megsemmisítheti vagy megváltoztathatja a hatósági intézkedést. A közigazgatási kereset másik faja semmiségi panasz jellegével bír s csak azon jogot adja a bíróságnak, hogy a kérelmezett határozatot vagy intézkedést megsemmisítse.

Az angol közigazgatási jog elvben nem tesz különbséget a rendes közigazgatási és közigazgatási vitás ügyek

között, minthogy maga az egész angol közigazgatás a legújabb időkig birói formák között folyt.

A badeni, württembergi és az osztrák közigazgatási törvények szintén a panasz kifejezését használják.

Nézetünk szerint a felvetett kérdést elméletileg helyesen megoldani csak úgy lehet, ha egyfelől tekintettel vagyunk magának a keresetnek mint percselekvénynek fogalmára és jogi természetére, másfelől pedig a pozitív jogokban mutakozó sajátosságokat is kellőképen mérlegeljük.

Fentebb azt mondtuk, hogy a kereset mint percselekvény a polgári perben felperesnek a bírósághoz intézett indokolt kérelme oly célból, hogy valamely jog vagy jogviszonyra nézve a felek cselekvése és jövőbeni magatartása meghatározottassék. Ezen kérelem folytán jut a bíróság azon helyzetbe, hogy az állam birói hatalmát gyakorolhassa. E pontig a polgári és közigazgatási perben alkalmazott kereset teljesen azonos, mert hiszen a közigazgatási perben is a félnek indokolt kérelme az, a minnek alapján a közigazgatási jogvita megindul és a közigazgatási birói eljárás felhivatik. És valamint a polgári perbeli keresetnél nem tesz különbséget az, hogy a vitatott magánjogi igény törvényen, rendeleten, vagy az anyagi jog más forrásán alapszik, épen úgy nem tesz különbséget a közigazgatási perben sem, mert hiszen a percselekvény jogi természetét nem az alapul szolgáló jogi tény dönti el, hanem azon hatály, melylyel e cselekvény mint pereszköz bír. Ez a hatály pedig teljesen azonos úgy a polgári, mint a közigazgatási perben. Az a megkülönböztetés tehát, melyet Stein tesz ott, a hol az alkotmányjog a törvény és rendelet között éles határvonalat von és azok különböző jogi természetét tüzetesen szabályozza, talán lehet indokolt; de általában még csak elméleti fontossággal sem bír, mivel a közigazgatási kereset szabatos meghatározására biztos alapot nem nyújt. Nézetünk szerint a közigazgatási és magánjogi (polgári) kereset nem különmemű fogalmak, hanem egy és ugyan-

azon fogalomnak különböző jogi téren való alkalmazása. Magyar közjogunk is e nézetünket támogatja akkor, midőn a közjogi jogvédelem tekintetéből nem tesz különbséget a törvény és a többi jogforrásokra támaszkodó jogsérelmek érvényesítésénél. Magyar közigazgatási jogunk midőn a panasz kifejezést használja igen helyes nyomon jár, mert egy már a gyakorlati életben elfogadott és köztudatot képező fogalmat és elnevezést alkalmaz. Maga a panasz kifejezés közigazgatásunkban a hatósági intézkedések és határozatok által okozott sérelmek ellen s azok orvoslására is igen gyakran vétetik igénybe és legtöbbször a hatósági intézkedésekben rejlő jogellenesség megszüntetésére vagy az azoknál fogva fenyegető veszély elhárítására használtatik. Együttal azonban a közigazgatási bírósági út igénybe vételére szolgáló eszköz is. Közigazgatási jogunk az által, hogy a közigazgatási per beindításának eszközévé a panaszt teszi és hogy a közigazgatási bírósági hatáskörbe ugy a törvényen mint a rendeleteken, sőt a szabályrendeleteken alapuló jog és érdeksérelmeket is bevonta, a már ismertetett elméletek egyikéhez sem csatlakozik s így nálunk a panasz a közigazgatási per megindításának egyedüli eszköze tekintet nélkül a jogvita természetére. Mindezek alapján közigazgatási jogunk szerint tehát *a panasz valamely félnek vagy feleknek a közigazgatási bírósághoz azon célból intézett kérelme, hogy valamely a közigazgatási bírósági hatáskörbe utalt ügyben a közigazgatási hatóság intézkedése vagy határozata által okozott bármely sérelem orvosoltassék, a közigazgatási cselekvés helyessége jogi ellenőrzésnek vettessék alá és a közigazgatási jogvita tárgyává tett közviszonyra vonatkozó hatósági és állampolgári cselekvés meghatározottassék.*

A panasz fogalmának megállapítása után most már reátérünk arra, hogy mik a panasznak kellékei.

Általánosságban véve azt lehet mondani, hogy a panasznak mindazon kellékekkel kell birnia, melyek a per meg alapítására szükséges előfeltételeket megadják. Közigazgatási

birósági törvényünk 90. §-a mindezen kellékeket tüzetesen előírja, azonban annak közelebbi megjelölése nélkül, hogy mik a panasziratnak külső és melyek belső kellékei. A törvény ilyen rendelkezése nemcsak helyes és célszerű, de teljesen megfelel az érvényben levő és kipróbált külföldi közigazgatási bírósági eljárásoknak. Indító oka ennek az, hogy a közigazgatási pert ugyis mint a közigazgatás jogi ellenőrzésének eszközét, mely mindenkor a közérdeket szolgálja, a lehető legkevesebb alakiséghez kellett kötni, hogy annak igénybevétele minden állampolgárra, különösen pedig a kisebb értelmiséggel bírók számára megkönnyíttessék. Épen azért magyar közigazgatási jogunk is csupán azon kellékeket jelöli meg, melyekkel azért kell a panasziratnak mulhatlanul bírnia, mivel azok nélkül a per lebonyolítására szükséges bírósági intézkedések meg nem tehetők.

Közigazgatási bíróságról szóló törvényünk hivatkozott szakasza szerint minden panasziratnak (tehát úgy a magánmint a hatósági panasznak) a következő kellékeket kell magában foglalnia:

1. A bepanaszolt fél, illetőleg a hatóság megnevezését, a ki vagy a mely ellen intézve van. E kellék azonos a polgári keresetnek alperes megjelölésére vonatkozó kötelezettségével.

2. A sérelmes intézkedésre vagy határozatra való hivatkozást. Ezen rendelkezés a közigazgatási periratok kellő felszerelhetése érdekében, valamint a per tárgyának megjelölésére szükséges.

3. A tényállás és az ennek igazolására szolgáló bizonyítékok rövid leírását. Ezt a panasz történeti alapjának nevezhetjük, melynek keretében egyfelől a panaszt benyújtó félnek elő kell sorolni mindazon eseményeket és tényeket, melyekből a perbevont közviszony alapját képező tényálladék határozottan észlelhető és megállapítható, másfelől pedig azzal kapcsolatban meg kell jelölni röviden azon bizonyítékokat is, melyek a tényállásra vonatkozó előadás valódiságát és helyességét igazolják s a jogvita eldöntésénél mint indokok érvényesülnek,

4. Magában kell továbbá foglalnia a panasz tárgyát képező intézkedés vagy határozat sérelmes részének megjelölését. Közigazgatási bírósági eljárásunk nem elégszik meg azzal, hogy a fél csak hivatkozik a séreimesnek vélt hatósági intézkedésre vagy határozatra, hanem megköveteli magának az intézkedés vagy határozat azon részének megjelölését, melyből magára nézve jog- vagy érdeksérelmet lát származni.

5. Magában kell foglalnia a panasziratnak ezeken kívül a jogalap kitüntetését. A jogalap (jogczim) a közigazgatási perben azon jognak megjelölése, melyet a hatósági intézkedés vagy határozat megsértett s a melyre nézve a panaszszal élő fél azt állítja, hogy az érvényes jog rendelkezése és a hatósági intézkedés vagy határozat között ellentét van. Ennek az ellentétnek kiegyenlítését s a sérelmes intézkedésnek vagy határozatnak ezen joggal való összhangba hozatalát óhajtja a panaszló fél. A közigazgatási per jogalapja és a közigazgatási per tényállása között szoros összefüggés van, mert minden jogviszony tényen alapulván és e tényhez fűződven a jogok és kötelezettségek, ennél fogva a panaszló fél által előadott tényállást a jogalaphoz kell megerősítenie, mert ha egyik vagy másik ezek közül helytelen és a kettő nincsen egymással okozati összefüggésben, úgy a közigazgatási per sikere van kockáztatva.

6. Végül magában kell foglalnia a panasziratnak a kérés szabatos kifejezését. A panasziratnak ezen utolsó kelléke tájékoztatja a közigazgatási bíróságot arról, hogy mit akar a fél a közigazgatási per által elérni, vagyis hogy mi a közigazgatási per célja a panaszló fél szempontjából.

A felsorolt kellékek az írásban benyújtott közigazgatási panasznál (panaszirat) magyar közigazgatási jogunk szerint annyira fontos és nélkülözhetetlen előfeltételek, hogy a mennyiben azok bármelyike hiányzik úgy a törvény 105-ik szakasza értelmében joga van a közigazgatási bíróságnak a panaszt hivatalból visszautasítani,

A panaszirat kellékeit méltatván lássuk már most, hogy minő kellékeket követel pozitív jogunk a szóbeli panasznál (panasz bejelentésnél).

A szóbeli panasznak csak két kellékkel kell birnia:

1. Meg kell jelölnie a megtámadott intézkedés vagy határozat sérelmes részeit.

2. Tartalmaznia kell panaszló fél zár kérelmét.

Pozitív jogunk azon intézkedése, mely a szóbeli panasznál csak az intézkedés vagy határozat sérelmes részének kijelölését és a fél kérésének szabatos kifejezését engedi meg, a szóbeli panasz hátrányára lényeges előnyöket biztosít azok számára a kiknek módjukban áll írásbeli panaszt benyújtani. A panasziratnak adott eme lényeges előnyök abban állanak, hogy ennél joga van a feleknek oly ténykörményeket és bizonyítékokat felhozni, melyek az előzetes közigazgatási eljárás folyamán a hatóságok előtt nem szerepeltek.

Ily módon tehát a vitás kérdés tárgyalását a közigazgatási perben egészen új alapokra lehet fektetni s a közigazgatási bíróság előtt újra lehet kezdeni, mintha rendes közigazgatási uton semmi sem történt volna.

Kétségtelen, hogy a szóbeli panasszal szemben és az írásbeli panaszszal kapcsolatban nyújtott ezen kedvezmény igen alkalmas arra, hogy az esetleg hibás közigazgatási eljárás gyökeres kiigazításával a jogvédelem hatályát minden irányban fokozza, ám de elvi szempontból sem nem helyeselhető, sem nem indokolható.

De ellenkezik az magának törvényhozásunknak intenciójával, mely a közigazgatási bíróságról szóló törvény megalkotása alkalmával azt tüzte ki czélul, hogy a szegényebb néposztályokhoz tartozó állampolgárok részére a jogvédelem minél kevesebb költséggel hozzáférhetővé tétessék.

Épen ebből a szempontból kellett volna a szóbeli panasznál úgy az indokolást mint új tények és bizonyítékok felhozását annyival is inkább megengedni, mivel annak a

legszegényebb néposztálynak kellett volna legkönnyebbé és legolcsóbbá tenni a közigazgatási per folytatását, mely épen szomorú anyagi sorsánál fogva a legjelentékenyebb számban kényszerült igénybe venni a közigazgatási birói utat, s a mely saját jogainak és érdekeinek kellő megvédelmezésére kevés értelmi erővel és még kevesebb anyagi eszközzel rendelkezik. Az ilyen természetű szóbeli panasz nemcsak a közigazgatási bíróság helyesebb dönthetésének érdekében birt volna nagyobb horderővel, de egyuttal fokozta volna a közigazgatási hatóságok iránti bizalmat s ezáltal hatályosabbá tette volna magának a közigazgatási hatóságnak ténykedését a mi az állam végrehajtó hatalmának jobban való érvényesülése szempontjából kiváló fontossággal bír.

Az előadottak után önként következik az a kérdés, hogy mikor és hol kell a panaszt benyújtani illetve bejelenteni.

A panaszt minden esetben a sérelmes intézkedés vagy határozat kihirdetését illetőleg kézbesítését közvetlenül követő naptól számított 15 nap alatt kell benyújtani (bejelenteni) az illető hatósághoz vagy a közigazgatási bírósághoz.

A panasz átvételére illetőleg a szóbeli panasz jegyzőkönyvbe foglalására hivatottak: 1. Közigazgatási bizottságnál (és ennek küldöttségeinél, szakbizottságok-, albizottságoknál) a főispán.

2. Törvényhatósági bizottságnál az alispán, (polgármester).

3. Székesfővárosi és törvényhatósági városi tanácsnál : a polgármester.

4. Állandó bíráló választmánynál : a főispán.

5. Adófelszólamlási bizottságnál : a pénzügyigazgató.

Minthogy azonban a hivatalfőnökök egyéb hivatalos elfoglaltságuk következtében a panaszirat átvételére illetve a panasz jegyzőkönyvbe foglalására kellő idővel nem rendelkezhetnek s azt személyesen nem teljesíthetik, a végrehajtási utasítás értelmében a törvényhatósági és pénzügyigazgatósági rendes iktató bizatik meg az írásbeli panaszok

átvételére; szóbeli panaszok jegyzőkönyvbe foglalását a főispáni illetőleg az alispáni (polgármesteri) és a pénzügyigazgatósági irodában az illetők nevében és felelősége mellett: a főispáni titkár, a törvényhatóság és pénzügyigazgatóságnál pedig a fogalmazói szaknak egyik e célra külön megbízott tagja teljesíti.

Magyar közigazgatási jogunk szerint a panasz, érdekelt felek által azon közigazgatási hatóságnál melynek intézkedése vagy határozata ellen irányult, a törvényes határidőben akár írásban nyújtandó be, akár élő szóval jelentendő be. A főispán panasza az ügyiratokkal felszerelve közvetlen a közigazgatási bíróságnál, a közigazgatási főhatóságok és az adófelszólamlási bizottság előadójának panasza azon hatóságnál nyújtandó be, melynek intézkedése vagy határozata ellen intézve van. Az alsóbbfoku hatóságoknál a felsőbb hatósági intézkedés vagy határozat ellen panaszt beadni tehát nem lehet s ha a fél ilyet mégis beadna, akkor a panasziratot azonnal és megfelelő utbaigazítás mellett vissza kell utalni a beadó félnek.¹ E szerint tehát az alsóbbfoku közigazgatási hatóságoknak a felsőbb hatósági intézkedések elleni panaszokat még közvetítés céljából sem szabad elfogadni. Ez a jogkereső közönségre nézve annál nagyobb fontossággal bír, mert a kellő időben, de illetéktelen helyen beadott panasz joghatálylallyal nem bír.

Közigazgatási bírósági gyakorlatunk azonban a végrehajtási utasításban (14. szakasz) külön is kifejezett ezen elvet 5. számú döntvényével oda módosította, hogy a kellő időben, de nem a törvényben említett helyen benyújtott magánpanasz csak akkor utasítandó vissza tárgyalás nélkül, hivatalból a bíróság által, ha a benyújtás nem a fenforgó ügyben valamelyik fokon eljárni hivatott közigazgatási hatóságnál vagy nem magánál a közigazgatási bíróságnál történt.

76873/1897. sz. a. kiadott B. M. rendelet.

Magyar közigazgatási bíróságunk e döntvénye azzal lett megindokolva, hogy a közigazgatási bíróságról szóló törvény 85. szakasza, midőn a panasz benyújtásának helyét megjelöli, ezen intézkedéseinek figyelmen kívül hagyását a felekre nézve nem köti össze semmiféle jogvesztéssel, miként azt a határidő elmulasztása esetére teszi. Ebből következik az, hogy törvényhozásunknak nem állott szándékában a benyújtás idejére és helyére vonatkozó törvényes rendelkezésekkel szemben felmerülhető mulasztásokat, illetőleg hibákat egyenlő elbánásban részesíteni. Minthogy pedig a benyújtási határidő elmulasztása esetére az igazolási eljárásban jogorvoslat van biztosítva a magánfelek részére, a bíróság a benyújtás helyére vonatkozó tévedések orvoslására is lehetőséget kívánt nyújtani, a mi annyival is inkább indokolt, mert mai közigazgatási hatósági szervezetünk szövevényes volta még a hozzáértőkre is igen gyakran megnehezíti a biztos eligazodást.

Ezen elvi jelentőségű döntésből azt kell következtetni, hogy a panaszt csak akkor kell hivatalból visszautasítani, ha a kiszabott határidő eltelte után nyújtották (jelentették) be.

A kellően benyújtott vagy bejelentett panaszokról az 1901-ik évig külön közigazgatási bírósági iktató lett vezetve, melyet azonban az 1901. évi XX. t.-cz. 32. szakasza alapján kibocsátott 1902. évi 125,000. számú belügyminiszteri rendelet 61. szakasza eltörölte, úgy hogy ma már a közigazgatási bírósági ügyek is az általános közigazgatási iktatókönyvbe lesznek bevezetve.

A beiktatott panaszra nézve a közigazgatási hatóságok következőleg tartoznak eljárni:

1. A mennyiben a visszautasításra oknem forog fenn, kötelesek az alsóbbfoku hatóságoktól az összes tárgyiratokat sürgősen beszerezni, s iratjegyzékbe foglalva felvilágosító jelentés kíséretében 8 nap alatt a közigazgatási bírósághoz felterjeszteni.

2. A mennyiben a felterjesztő hatóság a panaszt a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozónak, vagy pedig

állami (kincstári) közérdekbe ütközőnek találja, úgy kötelessége a bírósághoz intézett felterjesztésben a közigazgatási bírósági hatáskör ellen kifogást emelni és illetve a fennforgó állami (kincstári) közérdeket megjelölni s erről az illetékes miniszterhez jelentést tenni. Az illető miniszternek aztán jogában áll a közigazgatási hatáskör vagy állami (kincstári) közérdek védelmére a bírósághoz nyilatkozatot intézni s a szóbeli tárgyalásra megbizottat küldeni.

3. Kötelessége végül a hatóságnak, hogy a mennyiben a magánpanasz az eljáró középfoku közigazgatási hatóságnak köz- és vagyoni ügyeit sértőleg érinti, a felterjesztésben ezen keletkezhető sérelem mibenlétét, s veszélyeztetett jogainak és érdekeinek védelmét kifejtse, s hogy kérje azt, miszerint vagy magát a hatóságot, vagy küldendő megbizottját a közigazgatási bírósági tárgyalásra megidézzék.

Ilyen esetben a hatóságot, illetve megbizottját mind azon jogok és kötelességek illetik meg, melyeket pozitív jogunk a bepanaszolt félre ruház.

II. A panasz beadásának és kézbesítésének joghatálya.

A mint eddig láttuk, a panasz tehát a közigazgatási per beindításának eszköze, vagyis közigazgatási kereset.

Lássuk már most, hogy minő joghatályal bír a panasz beadása és kézbesítése.

Magyar közigazgatási bírósági törvényünk 103 §-a kifejezetten úgy intézkedik, hogy a közigazgatási bírósághoz intézett panasz benyújtása a közigazgatási intézkedések és határozatok végrehajtását *rendszerint felfüggeszti*. E szerint tehát a panasz rendszerint felfüggesztő s illetve halasztó hatályal bír.

Két esetben azonban kivételnek van helye. És pedig:

1. oly esetekben, midőn a törvény (rendelet, szabályrendelet) szerint csak birtokon kívül volt helye a közigaz-

gatási vagy pénzügyi bírósági felelősséget, a közigazgatási intézkedések és határozatok végrehajtását a közigazgatási per megindítása sem akadályozza meg.

2. A bírósági eljárásra való tekintet nélkül végrehajtható a bepanaszolt közigazgatási intézkedés vagy határozat akkor, ha ezt:

a) az állami közérdek követeli, vagy

b) ha a végrehajtás elhalasztásából helyrehozhatatlan kár következhetne be.

Pozitív jogunk értelmében a végrehajthatóság kérdésében való döntés közigazgatási hatóságainkra lévén bízva, ezeknek kötelessége lelkiismeretes és szigorú bírálat tárgyává tenni azt, hogy a fentforgó viszonyok között megköveteli-e a közérdek szempontja a végrehajtás foganatosítását vagy hogy származhatik-e annak elhalasztásából helyrehozhatatlan kár és minden ilyen határozatot nemcsak a közérdekre vagy a helyrehozhatatlan kárra való általános hivatkozással, de tüzetesen, konkrét tényekkel és adatokkal meg kell indokolni.

Ilyen határozatoknál joga van a közigazgatási hatóságoknak a határozat vagy intézkedéssel egyidejűleg kimondani, hogy az esetleg beadandó panaszra való tekintet nélkül végrehajtható. Mihelyt a közigazgatási hatóság a közigazgatási bírósági eljárásra való tekintet nélkül elrendelte a végrehajtást, úgy az foganatosítható és az ellene beadott panasz a végrehajtást nem akadályozza.

Pozitív jogunknak most ismertett rendelkezése értekezésünk rendén már tárgyalta a közigazgatási bíróságról szóló törvényünknek 2. alapelvében gyökerezik.

Elsője ezen elveknek az, melynélfogva a közigazgatási hatósági intézkedések által okozható jog és érdeksérelmek orvoslása s ezekhez fűződő káros következmények elhárítása az állampolgárok részére a legkiterjedtebb módon biztosítandó.

A másik alapelv pedig az, mely az állam egész érdekének s általában a közérdekeknek minden körülmények között való megóvását intézményileg kívánja biztosítani.

Az első azt követeli, hogy az egyes állampolgár az általa igénybevett közigazgatási birói út befejezéséig és a közigazgatási jogvita végleges eldöntéséig, a sérelmesnek tartott intézkedés által reá háromolható hátrányoktól megóvassék, mert csak így lesz hatályossá az egyes állampolgárok részére a közigazgatás törvényességének és az egyenletes mértékalkalmazásnak ellenőrzése céljából az állam által megadott közigazgatási kereset.

De perjogi szempontból tekintve, a közigazgatási bírósági döntés előtt legtöbb esetben már csak azért sem lehet a hatósági intézkedést végrehajtani, mert a perbevont közviszonyra vonatkozó végérvényes megállapítás hiányában, sem a közigazgatási perben szereplő feleknek e viszonyra vonatkozó magatartása és cselekvése, sem pedig a közérdeknek ugyancsak e közviszonyra való vonatkozása és az ebből folyó következmények véglegesen meghatározva nincsenek, úgy hogy itt tehát a közigazgatási panasz nemcsak a közigazgatási per beindításának eszköze, de egyuttal halasztó hatályu jogorvoslat jellegével is bír.

Szem előtt kell tartani mindenesetre azt is, hogy a közhatósági intézkedéseknek a közigazgatási per lefolytatása előtti végrehajtása esetleg oly viszonyokat teremtené, melyek között az előbbeni állapotba való visszahelyezés vagy lehetetlen volna, vagy pedig rendkívül nagy nehézségekkel járna. Ellenben a perbevont viszonyra vonatkozó cselekvésnek a közigazgatási per eldöntéséig való felfüggesztése a legtöbbször nem von maga után sem a közérdek, sem az állampolgárok érdeke szempontjából ilyen természetű hátrányokat. Két rossz közül tehát de lege ferenda a kisebbiket kellett választani.

A második alapelvnek, az állami közérdek feltétlen megóvásának és a helyrehozhatatlan károk elhárításának el nem vitatható követelménye az, hogy ott, a hol a rendes közigazgatási eljárásban is valamely hatósági intézkedés birtokon kívül, tehát a jogorvoslatra való tekintet nélkül is

végrehajtható, másfelől pedig ott, hol az ügy természete vagy a hozzáfűződő viszonyok, érdekek avagy maga a közérdek sürgős és halaszthatatlan intézkedést s annak azonnali végrehajtását követeli, ott a bírósági eljárás ne alterálhassa a végrehajtás foganatosítását. Ha példának okáért: a parti birtokos saját partjainak védelmét és biztosítását a vízjogi törvény 41. §-a értelmében kő, fa vagy másféle burkolattal engedély nélkül létesíti s e munkálatok utóbb például egy egész község lakosságára veszélyeseknek bizonyulnak úgy, hogy a község lakosságát megsemmisítéssel fenyegetik, itt természetesen nem lehet bevárni, a mig az ügy minden forumon végigmegy, hanem egy község lakosságának megmentése közérdekéből és a neki okozható helyrehozhatatlan kár elhárítása végett el kell rendelni és azonnal foganatosítani a szóban forgó partvédművek átalakítását.

III. A panasz kezelése.

A közigazgatási bírósághoz akár a hatóságoktól, akár a felektől beérkezett panaszt és mellékleteit a közigazgatási bírósági iktató átveszi, beiktatja, az iktatókönyvet berekeszti és az összes beadványokat elnöknek vagy helyettesének bemutatja. Elnök az iktatókönyv ivateit s a beadványokat köteles átnézni s az iktatókönyvet lezárni és szabályszerűen aláírni. Ugyanekkor elnök az új ügyeknek előadót rendel s egyuttal kijelöli a sürgős elintézését igénylő ügyeket. Az elnök által visszaadott összes iratokat iktató köteles felszereltetni, a sürgőseket azonnal, a többieket pedig az elnöktől való visszaérkezés napján előadó bírónak átszolgáltatni. A beiktatott és az elnök vagy helyettese által kiosztott ügydarabok előadói könyvvel (melyben az ügyek átvétele és ülésben vagy ülésen kívül való elintézése igazoltatik) vétetnek át. Ellátott ügydarabokat a kiadó kiadói jegyzék mellett vesz át, melynek adatai az előadói könyvvel összehasonlíttatnak és az előadó bíró által aláíratnak.

A közigazgatási bíróság első sorban is azt vizsgálja, hogy a beadott panaszszal szemben nem forog-e fenn a visszautasítás szükségessége. Ha erre ok nincs, akkor a közigazgatási bíróság elrendeli a panaszirat egy példányának a bepanaszolt fél vagy feleknek való kézbesítését. E kézbesítésnek perjogilag az a hatálya van, hogy

1. maga a közigazgatási per a bíróságnak ezen ténye által lesz végleg megállapítva, mert ekkor már az összes érdekelt peres felek bevonattak a perbe;

2. a kézbesítést követő naptól számított 15 nap alatt bepanaszolt fél védirattal élhet.

A védirat tulajdonképpen megfelel a polgári perben előforduló elleniratnak.

E védiratban a bepanaszolt fél védekezhetik a panaszló állításaival szemben és felhozhatja mindazon tényálladási elemeket, melyek eljárását, magatartását és álláspontját kellőképp megvilágosítják és indokolják, egyszóval bizonyítási és tárgyalási anyagot szolgáltat a bíróságnak. Ugyancsak e védiratban terjesztheti elő panaszlott fél a maga ellenkérelmét. A védirat beadására kitűzött határidő elteltéig az ügy tárgyalásra ki nem tűzhető.

Panasz és védirat mind a kettő a pert előkészítő irat. Ezeken kívül jogában áll még feleknek a közigazgatási bírósághoz írásbeli előterjesztéseket tenni, melyek az ellenféllel esetről-esetre közöltetnek, de a per folyását meg nem akadályozzák.

A hatóság elleni magánpanaszoknál a hatóságoknak nincs joga külön védiratot benyújtani. Azon alapul ez intézkedés, hogy miután a panaszt felterjesztő hatóságoknak módjában áll a felterjesztésük rendjén mindazt felhozni és előadni, a mit a védirat magában foglalhat, ennél fogva külön védirat beadása nemcsak teljesen felesleges, de ok nélküli munkával terhelné a közigazgatási hatóságokat.

IV. A panasz elintézése.

A közigazgatási bírósági kezelésen keresztülment és kellően előkészített panasz bírói elintézés alá kerül.

Előadó bíró a neki kiosztott ügyeket köteles

1. soron kívül elintézni

2. vagy az iktató számok rendes sorrendjében ellátni.

E szabályok betartásáért előadó bíró és az elnök felelősek.

Soron kívül intézendők el:

1. a tanácsülés elé nem tartozó ügyek (83. §.);

2. az 1896. XXVI. t.-cz. 103. §-a értelmében birtokon kívül (közigazgatási intézkedés vagy határozat végrehajtását fel nem függesztő hatálylyal) benyújtott panasz ;

3. azok az ügyek, a melyeknek haladéktalan vagy soronkívüli elintézését törvény vagy külön rendelet kívánja ;

4. a hatóság vagy felek indokolt kérelme folytán az elnök (másodelnök) által sürgősen elintézendőkként kijelölt ügyek ;

5. oly ügyek, melyeknek eldöntésétől más ügy megindítása, vagy valamely folyamatba levőnek további ellátása függ.

A soronkívüli elintézés kérdését illetőleg az előadó által bejelentett kétség esetén az elnök (másodelnök) dönt.

A fenti felsorolásból kitűnik, hogy a közigazgatási bíróságnál soronkívüli elintézését nyer minden olyan panasz, melynek sürgős elintézését akár a közérdek, akár a perben érdekelt felek érdeke vagy a perbevont viszony tartalma megköveteli.

A közigazgatási bírói elintézésnek kétféle módja van:

1. *vagy ülésen kívül ;*

2. *vagy a tanácsülésben való elintézés.*

Pozitív jogunk azon elvet állítja fel, hogy ülésen kívül a közigazgatási per megalapításához (vagy visszautasításához) és a per lebonyolítására szükséges intézkedések tehetők meg. Ilyenek például: elkésett panasz visszautasítása, panasz-



irat kijavitása, kiigazítása vagy pótlására szóló felhívás; panasziratnak bepanaszolt féllel való közlése érdekelt harmadik személyek figyelmeztetése a panaszirat megtekintésére; védirat közlése vagy a védirat hiányzó másodpéldányának bekívánása; a felek előterjesztésének ellenféllel való közlése; bizonyítás elrendelése és bizonyítási módok megállapítása valamint azok keresztviteléről való gondoskodás; írásbeli tárgyalás határnapjának kitűzése; számtételek megállapításáról és idegen nyelvű iratok lefordításáról való gondoskodás; végül kizárólag az eljárás vezetését illető kérdések valamint oly ügydarabok ellátása, melyeknek tárgyát hatósági megkeresésekre adandó felvilágosítások vagy alárendelt jelentőségű cselekvények képezik.

Az ülésen kívül elintézendő ügyek előadói tervezettel együtt a tanácselnöknek vagy tanácsvezetőnek bemutatandók, ki az ilyen tervezeteket aláírásával approbálja.

Ha a tanácselnök nem helyesli előadó bíró javaslatát, úgy utasítja őt az ügynek tanácsülésbe való vitelére.

A tanácskozássra és tárgyalásra előkészített közigazgatási per anyaga érdemleges elbírálás és döntés alá a tanácsülésen kerül. Tanácsülés kétféle van:

1. *Nyilvános ülés*, melyen az ügy előadása vagyis a közigazgatási per anyagának tüzetes ismertetése megy végbe. E tárgyaláson a nyilvánosság elve érvényesül. A bemenetelre előnyben részesülnek hatósági személyek és ügyvédek. A tárgyalás befejeztével

2. *zárt ülésen történik a tanácskozás és határozathozatal*. A szavazást előadó nyitja meg véleményének előterjesztésével. A bírák kinevezetésük sorrendjében, tanácselnök csak a szavazás végeztével szavaznak. A döntés általános szavazattöbbség útján történik. Egyenlő szavazatok esetén azon vélemény nyeri el a többséget, a melyre elnök szavaz. Ha elnök egyik véleményhez sem csatlakozik, úgy a tanácskozást az egyes részletes kérdések szerint elkülöníti és minden egyes részletre nézve külön szavazást

rendel el. A részkérdések elkülönítésénél történő szavazásnál az előkérdés a főkérdés előtt, alaki kérdés az ügy lényegét tárgyazó kérdés előtt bocsáttatik szavazatra. Ha a kérdés részletekre el nem különíthető, úgy miután az elnök is nyilvánította szavazatát, azon szavazat, mely a bepanaszoltra nézve legkedvezőbb, a hozzá legközelebb álló kevésbé kedvező szavazathoz számítatik. A határozat azonnal vagy legkésőbb 48 óra alatt meghozandó és kihirdetendő. Ennek elhalasztását a tanácselnök köteles szóval és nyilvánosan kihirdetni.

Az igazolásról.

A polgári perjogban általánosan elfogadott elv az, hogy peres feleknek a nem szándékosan vagy nem könnyelműségből elkövetett mulasztások helyrehozatalára módot kell nyújtani s alkalmat kell adni arra, hogy a vétenül elmulasztott perbeli cselekvényt egy újabb záros határidőben teljesíthessék. Ez elv közigazgatási peres eljárásunkban is alkalmazást nyer.

Közigazgatási bíróságról szóló törvényünk 99. §-a megadja a magánpanasszal élő érdekelt félnek (és pedig ennek mindkét neménél) azon jogot, hogyha ő maga vagy meghatalmazottja a panaszíratot valamely elháríthatatlan akadály miatt nem adta be a kellő időben : igazolási kérelmet terjeszthessek elő. Az igazolási kérelmet mindenkor az elmulasztott határidő utolsó napját követő 15 nap alatt, a panaszíratral együttesen az eljáró közigazgatási hatóságnál írásban kell benyújtani. Ebből következik, hogy szóbelileg igazolási kérelmet semmi körülmények között sem lehet bejelenteni. Az igazolási kérelem fölött közigazgatási bíróságunk a főügytől elkülönítve tárgyal és dönt. Ha az igazolási kérelemnek hely adatik, úgy a panasz alapján megindul a rendes közigazgatási peres eljárás, ha pedig ezen

kérelem elutasítatik, úgy a közigazgatási bíróság a panaszt a főügybe való beavatkozás nélkül visszautasítja.

Pozitív jogunk tehát a közigazgatási perben is helyet ad az igazolásnak mint perorvoslatnak. E perorvoslat lényegében úgy a polgári mint közigazgatási perben azonos. Ott és itt is a restitutio in integrum iránti kérés. Mindkettőnek az a célja és hivatása, hogy a fél által elkövetett vétlen perbeli mulasztást orvosolja. Azonban míg a polgári perben a tárgyalási határnap, perirat beadási határidő, továbbá felebbezési, esküjelenkezési határidő vagy eskületeteli határnap elmulasztása esetében is van helye addig a közigazgatási perben kizárólag csak *a panaszbeadási (bejelentési) határidő elmulasztásának és abból származható joghátrányoknak orvoslására van megengedve.*

Közigazgatási perjogunk az igazolási kérelem jogcziméül csakis valamely elháríthatatlan akadályt fogad el és megköveteli, hogy e jogczim *hitelt érdemlően* indokoltassék. Ebből következik, hogy az olyan igazolási kérelem, mely ezen kellékekkel nem bír, visszautasítandó.

Igazolási jogorvoslat a közigazgatási perben nem annyira felfüggesztő, mint inkább a határidőt meghosszabbító vagyis halasztó hatálylyal bír. A 15 napos benyújtási határidő fix, vagyis akkor is csak 15 nap alatt nyújtható be az igazolási kérelem, ha az elháríthatatlan akadály még fennáll. Ebből következik, hogy még vis major esetében sem lehet igazolással a 15 napi határidőn túl élni úgy, hogy annak a ki a panasz határidejét, valamint az igazolásra adott időt elmulasztotta — feltéve, hogy egyéb előfeltételek fennforognak — csak *újrafelvétel útján* állhat módjában a vitás ügyet az illetékes közigazgatási hatóságnál folyamatba tenni s csak a rendes közigazgatási eljárás rendjén hozott legfelső foku véghatározat ellen lesz módjában a közigazgatási bíróság előtt panaszt emelni.

A rendes közigazgatási eljárásban megengedett újrafelvételnek az 1901. évi XX. t. cz. 10. § a értelmében a

főeljárás folyamán hozott jogerős véghatározat kihirdetésétől vagy kézbesítésétől számított egy éven belül van helye. Midőn a törvény a vitás közigazgatási ügyek kifejezést használja, ez alatt első sorban az 1896. évi XXVI. t. cz.-ben felsorolt ügyeket érti. Ezeken felül újrafelvételi eljárásnak van helye az ott fel nem sorolt közigazgatási vitás természetű ügyekben is. A hatóságok diskretionális hatásköréhez tartozó vagy általában a nem kontentiosus természetű közigazgatási ügyekre nézve a rendes közigazgatási eljárásban a most említett újrafelvételi eljárásra nincsen szükség, hanem az ügy egyszerű kérelem folytán ismét folyamatba tehető a közigazgatási hatóságok előtt.

Közigazgatási perjogunk nem intézkedik arról, hogy a jogalap nélküli igazolási kérelemmel élő fél pénzbírsággal büntetessék, mely intézkedés pedig főként a közigazgatási ügyekben megkívánt gyorsaság miatt igen indokolt volna, mert a mai viszonyok között a jogczim nélküli igazolási kérelem felhasználásával is módjában áll valamely konok perlekedő félnek a közigazgatási hatósági intézkedés vagy határozat végrehajtását hónapokig késleltetni.

A magánfelek kiváló védelmére szolgál közigazgatási bírósági törvényünknek azon intézkedése, mely kimondja, hogy a közigazgatási hatóságok még az elkésve benyújtott kérelmet sem jogosítottak visszautasítani, hanem minden esetben fel kell azt terjeszteni a közigazgatási bírósághoz.

A bizonyításról.

A magyar közigazgatási perben megállapított bizonyításról közigazgatási bírósági törvényünk II-dik fejezetében tüzetesen intézkedik. E bizonyítási eljárást uraló alapelveket a következőkben ismertetjük:

1. A közigazgatási jogvitás ügyek tisztázása nemcsak a feleknek de magának az államnak is érdeke, mely ez uton úgy az állami közérdeket érvényre juttatja, valamint a közigazgatási hatóságok intézkedései által okozható sérelmeket is elháríthatja. Épen ezért a közigazgatási perben szükséges bizonyítást nem lehet tisztán a felek tetszésére bízni, hanem gondoskodni kellett arról is, hogy a közigazgatási bíróságnak módjában állhasson a vitás ügy tiszta tényálladékanak felderítésére szükséges bizonyítást elrendelni.

A bizonyítás mint fogalom úgy a közigazgatási, mint a polgári perben azonos. Mindkettőnél a bíróság meggyőzése az a felek által perbevont jogviszony tényalapjának és az általuk felhozott egyes tényeknek valódiságáról. A bizonyításnál tehát mindig tényállításokat kell igazolni; a bíróság ugyanis csak a beigazolt tényállításokat fogadhatja el a birói meggyőzés alapjául és csak ennek alapján állapíthatja meg a jogkövetkezményeket. Nem az ellenfél meggyőzésére, hanem birói meggyőződés keltésére irányul tehát a bizonyítás.

A bizonyítás maga, mint logikai processus az okozatról okra való következtetésben áll. A bíróság megfigyel, észlel bizonyos tényt és ezen tényből következtetést von a perben felhozott tényállításokra. Azon tények, melyek a közigazgatási perbevont jogvita alapját képezik, mikor a bírósági eljárás alá vonatnak már a múlté. Így tehát azoknak valódiságáról a bíróság csak a szóban forgó tények hatásaiból, vagyis az általuk előidézett állapot változásokból győződhetik meg. Ezekből vonhatja aztán le a bíróság a felhozott tényre vonatkozó következtetéseit. E logikai processus lényege és tartalmához képest jönnek létre a különböző bizonyítási módok.

Általánosságban kétféle módot szokás megkülönböztetni.

Egyik a *közvetlen bizonyítás*, melynél a bíróság az előtte igazolt állapotváltozásból egyenesen magára a bizonyítandó tényállításra von következtetést.

Másik mód a *közvetett bizonyítás*. Ezen bizonyítási módnál a bíróság az általa észlelt vagy előtte igazolt állapotváltozásból nem magára a bizonyítandó tényre (bizonyítási tétel)¹ következtet és pedig azért, mert ez az állapotváltozás nem az első ténynek hatása, hanem egy másik állapotváltozásból vonja le a közbeeső tényre vonatkozó következtetést. Ilyen eset különösen ott fordul elő, a hol a bizonyítandó tény által előidézett állapotváltozás megszűnt és a bíró nem ezt, hanem csak az első tény által előidézett további állapotváltozást észlelhette. Itt is okozatról okra történik tehát a következtetés, de a kiindulás alapjául szolgáló okozatnak nem maga a bizonyítandó tény az oka, vagyis ezen állapotváltozást nem maga a bizonyítandó tény idézte elő, hanem egy más tény, mely a bizonyítandó ténynek oka (a bizonyítandó tény létrehozza, eredményezi, egyszóval azt előidézte) de nem okozata.

¹ Bizonyítási tételnek nevezzük azt a tényt, melyre a bizonyító tényből következtetni kell.

A mint láttuk tehát azon eljárás, melyet a bizonyítás céljának elérésére alkalmazunk: bizonyítási módnak nevezetik. A bizonyítási módoknál felhasznált eszközök az úgynevezett bizonyítási eszközök. E fogalom meghatározására azt mondhatni, hogy bizonyítási eszköz mindaz, a mi alkalmas arra, hogy a bíróságot valamely tényállítás valódiságáról meggyőzze. A bizonyítás által elért ok, vagyis mindaz, a mi a bírót valamely perbeli állítás valódiságáról meggyőzte: bizonyíték.

Közigazgatási bírósági törvényünk 112. §-ában a »bizonyítás módjai« kifejezést alkalmazza. Az ott történő felsorolás azonban mindenkit meggyőz arról, hogy itt tulajdonképpen tulnyomólag bizonyítási eszközök vannak felsorolva. Első helyen áll ezek között:

1. a felek személyes meghallgatása. A közigazgatási perben szereplő felek személyes meghallgatása közigazgatási peres eljárásunkban a szóbeliség elvének érvényre jutását jelenti. Ez elvnek alapján nemcsak a per gyorsabb lefolytatása válik lehetővé, de a feleknek és közigazgatási bíróságnak közvetlen érintkezése magának a vitás ügynek kellő tisztázását és felderítését is megkönnyíti és elősegíti azt, hogy a bíróság a felek személyes előadásából és magatartásából a per tárgyára nézve alapos meggyőződést szerezhessen. — Második bizonyítási eszköz:

2. a tanu és szakértő kihallgatása. Tanu az, a ki valamely tényt (eseményt, cselekvényt) saját érzékeivel észlelt, ezen észleletet emlékében megőrizte és az eseményre vonatkozó tapasztalatait s tudomását a bíróság előtt jogkövetkezmények terhe alatt előadja. Minden tanu a mennyiben valómást tesz, a bíróságot egy tény tudomásához és ismeretéhez juttatja, melyből az következtetést vonhat a bizonyítandó tényre. Hogy ezen észleletnek előadása magára a tanura nézve személyileg is jogi következményekkel jár (ha hamisan tanuskodik a büntető bíróság által felelősségre lesz vonva) az természetszerű folyamánya annak, hogy a bíróság az

előtte folyó perben ezen észleletnek és illetve tanu bemon-
dásának nem csak fontosságot tulajdonit, de ahhoz jogi
következményeket is fűz. Kell tehát garantiákat szerezni
arra nézve, hogy tanu csak az igazat, csak a valóságot fogja
előadni és így megadja a bíróságnak az objectiv döntés
lehetőségét. Tett vallomására tanu a közigazgatási perben is
megesketendő. A tanuknak a tanuskodási képességre, tanuk
kifogásolására, kihallgatására, megesketésére, a tanuskodás
megtagadására és a tanuk járandóságára nézve a közigaz-
gatási perben is az 1893. évi XVIII t.-cz. 82—93. szakaszában
tehát a sommás eljárásban megállapított szabályok érvényesek,
azonban a közigazgatási birói eljárás természetéből folyó
eltérésekkel. Ez eltérésekről alább a szakértőkre vonatkozó
fejtegetéseinkkel kapcsolatban fogunk szólni.

Kit értsünk már most a szakértő alatt? E kérdésre
ugyanazon választ nyerjük ugy a közigazgatási mint a
polgári perben. Ehhez képest szakértő alatt azon személyek
(egyes vagy jogi) értendőek, a kik valamely vitás tény-
kérdésnek teljesen tárgyilagos és alapos megítélésére kellő
képességgel bírnak és a bíróságok vagy más hatóságok
által valamely ténykérdésben vélemény nyilvánításra felhivatnak
Ugy a polgári valamint a közigazgatási peres eljárás e véle-
mény nyilvánítás megbizhatóságára nézve is biztosítékokat
keresnek s ez okból a szakértő esküt tesz. A szakértőre
vonatkozólag az 1893. évi XVIII. t.-cz. idevontatkozó intéz-
kedései érvényesek a közigazgatási perben is.

Tanu és szakértő a közigazgatási perben épen annak köz-
jogi jellege miatt, némileg más jogi állást foglalnak el, mint a
polgári perben. Így nevezetesen közigazgatási peres eljárásunk
(116. §.) szerint a bíróság ugy az elmaradt tanut, valamint szak-
értőt (sőt még a felet is) rendbirság terhe alatt beidézheti és
igazolatlan elmaradás esetében, ha ezen körülmény a célbavett
bírósági eljárás meghiusulását vonja maga után, a meghiu-
sult eljárás költségeiben is elmarasztalhatja. Ez a rendbirság
azonban a közigazgatási perben csak egyszer alkalmazható.

Ezen utóbbi intézkedés nemhogy összhangban volna a közigazgatási per közjogi természetével, de azzal ép ellentétben áll. Mert ha keil és szükséges az, hogy a polgári perben, a hol magánérdekről van szó, a tanut ismételt büntetésekkel szorítsuk a tanuzási kötelesség teljesítésére; ha megvan engedve, hogy a kisebb polgári peres ügyekben kellő igazolás nélkül meg nem jelenő tanut, valamint a törvényhatósági és községi tisztviselők fegyelmi ügyeiben megjelenni vagy vallomást tenni vonakodó tanut 600, 100 illetve 200 koronáig terjedő pénzbírsággal sujsuk és pedig annyiszor a mennyiszor meg nem jelenik, vagy vallomást tenni vonakodik, akkor mennyivel fokozottabb mértékben van erre szükség itt a közigazgatási perben, a hol közviszonyokról foly a vita, melyben az állam végrehajtó hatalma és a közérdek is érintve vagy érdekelve van. Birósági eljárásunknak ezen hiánya annyival is inkább megróható, mert ilyen módon esetleg egy tanunak meg nem jelenése miatt, magának a közigazgatási pernek célja lesz illuzoriussá téve és a vitás ügy meg lesz fosztva a teljes tényismeret és bizonyítékok alapján való helyes döntésnek lehetőségétől. Harmadik bizonyítási eszköz:

3. a helyszíni szemle tartása. A bizonyíték szolgáltatásának és így a bíróság meggyőzésének minden peres eljárásban alkalmazott kiváló eszközét képezi a helyszíni szemle tartása, melynek rendén alkalma van a bíróságnak valamely tényről, állapotról vagy dologról saját érzékeivel és közvetlenül benyomásokat, tapasztalatokat és észleleteket szerezni s meggyőződését ezekre alapítani. Általában az a felfogás, hogy a helyszíni szemle nem bizonyítási eszköz, mert bizonyítási eszköz csak személy vagy dolog lehet. A birói szemle azonban ezek egyike sem, hanem egy cselekvény, mely által a biró közvetlenül észlel oly czélből, hogy a fennforgó jogvitában felhozott tényekről, dolgokról és állapotokról magának tiszta képet és helyes véleményt alkot-hasson. A birói szemle nem okozatról okra való követke-

tetés, hanem a szemle tárgyát képező ténynek, állapotnak vagy dolognak ugyyszólván pillanatnyi felvétele oly czélból, hogy az okul szolgálhasson a bíró ezen tényre vonatkozó meggyőződésének és elhatározásának. Mint ilyen cselekvésnek a közigazgatási perben is nagy fontossága van, sőt itt annyival is inkább nagy horderóvel bír, mert tekintve, hogy a közigazgatási per alaptermészete szerint a vitás ügy sohasem tekinthető fogalmi oldaláról és elszigetelten, hanem mindenkor individualizálva, tehát a vele kapcsolatos összes viszonyokkal együttesen, ennél fogva a bírói szemle itt kiváló eszköz arra, hogy a közigazgatási bíróság az ügyet a vele összefüggő összes kérdésekkel együttesen lássa, észlelje és ez alapon jusson elhatározásra.

4. A közigazgatási hatóságok felvilágosító nyilatkozata és a szakközegek véleményének beszerzése is bizonyítási mód pozitív jogunk szerint. Közigazgatási peres eljárásunknak a polgári peres eljárással szemben ez egészen sajátlagos és különleges eszköze. A törvényes rendelkezés alap gondolata itt az, hogy a közigazgatási hatóság, mely előadásában, jelentésében és minden megnyilatkozásában lelkiismeretességre és a valóság pontos feltüntetésére van kötelezve, — a mely köteletség ugyyszólván vérévé kell hogy váljon,¹ — a hozzáintézett kérdésre a legjobb tudomása és meggyőződése szerint fogja a tényállást ismertetni. A hatóság mint egy tanuképpen szerepel itt akkor, a midőn közvetlen tapasztalatait és észleleteit a bírósághoz, — a hatósági felelősség teljes érvényesülése mellett — eljuttatja. A tanu esküjét itt a hatósági személyek ezen minőségben letett esküje helyettesíti és a tárgyilagosságnak biztosítékául a köztisztviselői felelősség szolgál.

A szakközegek véleményének beszerzése szintén bizonyítási módnak van minősítve. Közigazgatási bírósági törvé-

¹ Erre vonatkozólag az 1902. évben 125,000 B. M. szám alatt kiadott vármegyei ügyviteli szabályok II. fejezete 15 és a következő §-aiban intézkedik.

nyünknek azon intézkedése, mely a hatósági szakközegek véleményét bizonyítási tényként elfogadja, a törvény már ismételt hivatkozott alapelvén és azon gondolaton alapszik, hogy mert a közigazgatás valóságos állami cselekvés, mely az állami egész és a mindenkori közérdek gondolatától vezéreltetve működik s e cselekvésében az állami közérdek és az állampolgárok érdekeinek összhangba hozatalára törekszik: ennél fogva e kötelességszerű törekvés lehetővé teszi a hatósági személyek részére a tárgyilagosságot, mit azon körülmény is előmozdit, hogy ők azok, kik az életviszonyok valódi állapotát kellően ismerik és hiven feltárni tudják. E szakközegek minden elfogultság, minden személyi vagy dologi érdekeltség nélkül tisztán csak a szakkérdésre vonatkozó részletekkel törődve nyilatkoznak. Az általuk kiadott tényleírások tehát egészen megbízhatók s mint ilyenek a birói meggyőződés kialakulásánál sikerrel felhasználhatók.

5. Bizonyítási eszközt képez közigazgatási perjogunk szerint az eredeti okirat.

A panasszal vagy védíráttal élő félnek joga van arra, hogy a másolatban csatolt okiratokat eredetiben is bemutassa; a közigazgatási bíróságnak pedig joga van ezen bemutatást, ha szükségesnek látja elrendelni. Az okiratnak mint bizonyító eszköznek a közigazgatási perben is ugyanazon jelentősége van mint a polgári perben. Minden okiratnak az a célja, hogy valamely cselekményt és az ebből származó jogokat és köteleességeket megállapítsa, mert a jog és kötelezettség kihat későbbi időkre is, tehát az ennek alapját képező cselekvény létrejöttét igazoló bizonyíték szükségé is mindannyiszor előtérbe lép valahányszor a jog érvényesítésének vagy védelmének szüksége felmerül.¹ A cselekvények maradandóvá tétele tehát a jog érvényesítése vagy védelme szempontjából a feleknek érdeke. A közigazgatási

¹ Zlinszky Imre. A bizonyítás elmélete.

perben a felek érdeke közös lévén a közigazgatás törvényszerűségének és az egyenletes mérték alkalmazásnak ellenőrzésére irányuló állami törekvéssel és czállal, az okiratok mint bizonyító eszközök a közigazgatási perben is kiváló szerepet játszanak. Hogy mikor van szükség az okiratok eredetijének bemutatására, ezt vagy a felek vagy a bíróság határozzák meg. Itt is érvényesül a közigazgatási per közjogi jellegéből folyó és a közigazgatási bírósági eljárást jellemző nyomozási elv.

Arra nézve, hogy valamely okirat mikor tekintessék bizonyító erejűnek és hogy e bizonyító erőre nézve minő befolyással legyen egyfelől az illető okiratok alakiséga másfelől pedig az okiratok köz- vagy magánjellege, közigazgatási peres eljárásunk külön nem intézkedik, a miből azt kell következtetnünk, hogy ezen kérdésekre nézve is közigazgatási bíróságunk a szabad mérlegelés jogával bír.

6. Mint külön bizonyító eszköz s illetve bizonyítási mód van a törvény 112. §-ában felsorolva a fennforgó ügyre vonatkozó bármely hatóság birtokában levő hivatalos iratok beszerzése. E törvényes rendelkezés a hatósági iratokat bizonyító erővel ruházza fel azon jogokra vagy ténykörülményekre nézve, melyekre vonatkozólag ez iratokat az illető hatóság mint saját hatósági illetékességi körébe utaltakról felvette vagy kiállította. Természetesen azonban nem lehet bizonyító erőt tulajdonítani

a) azon hatósági iratoknak, melyeknek felvétele nem tartozik az illető hatóság jogkörébe, vagyis a melyek oly körülmények vagy jogokra vonatkoznak, melyek tekintetében más hatóságok jogosítottak hivatalos iratok kiállítására;

b) a melyek bár a hatósági jogkör szempontjából ugyan jogszerűen, de szabálytalanul és nem megfelelő alakban lettek kiállítva.

Általában véve a hatósági iratok éppen a hatóság mint közintézménynek közjogi jellegénél fogva közokiratok jellegével bírnak a hatáskörükbe utalt kérdésekre nézve. Egyéb-

ként a máskülönben szabályszerű alakban kiállított hatósági iratok csak mint magánokiratok jöhetnek figyelembe.

A mi már most a bizonyítási eljárás fogantatosítását illeti, arra nézve pozitív jogunk úgy intézkedik, hogy az 1., 2. és 3. pontok alatt felsorolt módjait a bizonyításnak rendszerint a közigazgatósági hatóságok viszik keresztül, kivételesen azonban a közigazgatási bíróság egyik birói tagjának kiküldése után is fogantatosíthatja. Jogsabály az, hogy a fél kihallgatásához ellenfelet, tanu és szakértő kihallgatásához pedig mindkét felet meg kell hívni. Ha a felek nem is jelennek meg, e körülmény az eljárást nem akadályozza.

A tárgyalásról és határozathozatalról.

Ha bizonyítás nem rendeltetett el, vagy az elrendelt bizonyítás befejeztetett (111. §.) és panaszirat benyújtása esetében a védírat benyújtott, vagy az ennek beadására kitűzött határidő eltelt, a közigazgatási bíróság a tárgyalás határnapját 3–40 napra kitüzi s ha írásbeli tárgyalásnak van helye, az ügy megjelölését és a tárgyalás idejét magában foglaló jegyzéknek a bíróság hirdetési tábláján leendő kifüggesztését elrendeli.

Közigazgatási peres eljárásunk kétféle tárgyalást ismer és állapít meg:

1. írásbeli tárgyalást;
2. szóbeli tárgyalást;

Írásbeli tárgyalás elrendelésének akkor van helye, ha a szóbeli tárgyalást összes felek nem kérik, vagy ha a bíróság akár hivatalból, akár a felek kérelmére nem tartja szükségesnek a szóbeli tárgyalás megtartását. Az írásbeli tárgyalás tehát azt jelenti, hogy a jogvita a megelőző iratváltás után s a becsatolt vagy hivatalból beszerzett bizonyítékok alapján megérett és elkészült a birói döntésre és e döntés a felek közvetlen meghallgatása nélkül is megtörténhetik. Az írásbeli tárgyalás nyilvános tanácsülésben történik. A nyilvánosság kizárása csak a közérkölcsiség tekintetéből

vagy más közérdekű szempontból és zárt ülésben hozott bírósági határozattal rendelhető el. Felek és meghatalmazottjaik valamint az általuk kijelölt két-két kifogástalan bizalmi férfi, végül a tanúk és szakértők ilyenkor is jelen lehetnek.

Az írásbeli tárgyalás lefolyása a következő:

Előadó kivonatossan ismerteti az ügy állását. A bírósági tanács bármely tagjának joga van felvilágosításokat kérni vagy iratokat felolvastatni. Kötelezőleg elő van írva (tehát mindenkor meg kell hogy történjék) a közigazgatási hatóság jelentésének, a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdeknek védelmére vonatkozó miniszteri nyilatkozatok felolvasása. A tárgyalás befejeztével zárt ülésben hozatik meg a határozat.

Általában azt mondhatni, hogy az esetek nagy többségében írásbeli tárgyalás szokott elrendeltetni, minthogy ezen tárgyalási mód sokkal rövidebb, gyorsabb és e mellett maguknak az állampolgároknak valamint a hatóságoknak is kevesebb költséget okoz. Ott azonban, a hol a közvetlenségre vagyis a feleknek, tanúknak és szakértőknek egyfolytában a bíróság előtt lefolytatandó kihallgatására vagy magok a felek súlyt helyeznek, s ezt akár a panasziratban, akár a védíratban kérik, vagy hogyha maga a bíróság ezt a tényállás tisztázása érdekében szükségesnek látja: szóbeli tárgyalásnak van helye. Ha az összes felek kérik a szóbeli tárgyalás megtartását, akkor a bíróságnak kötelessége ezt elrendelni. Ha csak egyik vagy másik fél kéri, akkor e kérés eldöntése a bíróság belátására van bízva. A szóbeli tárgyalásra a feleket s esetleg a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami közérdeknek védelmére hivatott miniszteri megbízottat meg kell idézni azon kijelentéssel, hogy a tárgyalás meg nem jelenésük esetében is meg lesz tartva. Meg kell továbbá idézni ezeken kívül azon tanukat és szakértőket is, kiknek kihallgatását a bíróság a felek ajánlatára avagy a nélkül szükségesnek találja.

A szóbeli tárgyalásnak következő menete van:

1. Panaszló előterjeszti a tényállást és bizonyítékokat, megjelöli az igénye támogatására szolgáló jogalapot és előterjeszti zárkérését. Az eljárásnak ezen részlete tehát nem egyéb, mint magának a panasziratnak élőszóval való előadása.

2. Panaszló perbeszédének előadása után ellenfele a bepanaszolt fél terjeszti elő a maga védelmét. A mint látható panaszló a panasziratot, bepanaszolt pedig a védíratot adja elő a bíróság előtt élőszóval. Mindkét perbeli félnek joga van arra, hogy ezen szóbeli előadása rendjén a tényállást módosítsa s új bizonyítékot hozzon fel; hogy azonban ez mennyire lesz figyelembe vehető azt a közigazgatási bíróság szabad mérlegelés alapján határozza meg. Ha a felek nyilatkoztak következik

3. a tanúk és szakértők kihallgatása. Ennek rendjén közigazgatási bíróságunk a kérdés tekintetében a legteljesebb szabadsággal bír és hivatalos kötelessége mindent elkövetni a valódi tényállás kitisztázására. Épen ezért, úgy az elnök, mint a bíróság tagjai jogosítva vannak felekhez, tanukhoz és a szakértőkhöz kérdéseket intézni. Míg azonban a közigazgatási perrel kapcsolatos közjogi momentumok és érdekek a bíróság részére a legmesszebbmenő kérdésési és kutatási jogot adják meg, addig feleknek csak bírósági engedélyvel lehet egymáshoz vagy a tanúk és szakértőkhöz kérdéseket intézni. Meg nem jelent felek, tanúk és szakértők előadása helyett általuk a perrendén írásban tett nyilatkozatok lesznek felolvasva. Minden szóbeli tárgyaláson fel lesz továbbá olvasva maga a sérelmezett közigazgatási hatósági intézkedés, a szemle jegyzőkönyv, a közigazgatási hatóság jelentése valamint más az ügy elbírálásánál lényegesnek tartott irat.

Mikor már a per anyaga, így kimerítve és az összes felek előtt feltárva lett, úgy a panaszlónak mint bepanaszolttnak joga van egy-egy végső és pedig kellő rövideggel előadandó perbeszédre, melynek rendén az előadottakra vonatkozó észrevételeiket és kérésüket jogosultak kifejezni.

A törvénynek azon intézkedéséből, hogy a feleknek az egész tárgyalási anyag megismerése után joguk van kérést előterjeszteni, azt kell következtetnünk, hogy jogukban áll a feleknek ezen alkalommal az is, hogy eredeti zárkérésüket megváltoztassák. Ez a jog odáig is mehet, hogy a panaszló a panaszt visszavonhatja vagy mindkét fél egyezsége lép (124. §.). Ugy a zárkérés megváltoztatásához, panasz visszavonásához vagy egyezség kötéséhez is azonban a bíróság hozzájárulása szükséges.

Positiv jogunk ez intézkedése annyival is inkább indokolt, mert ha a bíróság részére ezen jogot nem biztosítjuk, úgy kiadjuk kezéből azt a lehetőséget, hogy a fennforgó ügygyel kapcsolatos állami vagy más közérdeket kellően megoltalmazhassa. Ez a körülmény is bizonyítékául szolgál értekezésem első részében hangsúlyozott azon elvnek, hogy a közigazgatási bírászkodás maga is csak közigazgatás, tehát bírászkodás a kormányhatalomban, melynél magának a hatalmi ágnek alaptermészete nem változik. De egyuttal itt látszik a közigazgatási bírászkodás és a rendes bírászkodás közti leglényegesebb különbség, mert a rendes bíróságoknak nincs akarata csak ítélete van. A rendes polgári bíróságok csak tudomásul vehetik a felek egyezségét, de annak létrejöttét s ez uton a per beszüntetését meg nem gátolhatják. A közigazgatási bírászágnak nemcsak ítélete, de akarata is van épen a közigazgatási per közjogi természetéből kifolyólag. Hiába vonja vissza a fél az ő panaszát, hiába békülnek ki s kötnek egymással a felek egyezségét, ezért még a közigazgatási per nem fog megszűnni, mert mindig foroghatnak fenn e perrel kapcsolatban oly állami vagy közérdekek, melyek a közigazgatási bíróság döntését nélkülözhetetlenné teszik. Ezért kell a bíróság akaratától függővé tenni a közigazgatási per megszüntetését vagy tovább folytatását.

4. A felek előadása, tanuk, szakértők meghallgatása felek replikáinak előterjesztése után vagyis akkor, midőn a

per anyaga érdemileg már le van tárgyalva, következik a közigazgatási hatóságok hatáskörének vagy az állami (kincstári) közérdekek védelmére kirendelt miniszteri megbízottnak nyilatkozata. Ezzel a szóbeli tárgyalás véget ér.

Ha végigtekintünk az írásbeli és szóbeli tárgyaláson, úgy a kettő között a következő lényeges különbségeket állapítjuk meg:

Írásbeli tárgyalásnál a felek előzetes iratváltás után készítik elő a pert eldöntésre, vagyis az összes peranyagot írásban juttatják a közigazgatási bíróság elé. Ezen működésük által kifejtett perbeli cselekvényeket ülésen kívül bírálja el a közigazgatási bíróságnál kijelölt előadó bíró.

Második jellemző sajátága az írásbeli tárgyalásnak az, hogy mihelyt a pert előkészítő fél és bírósági cselekvények véghezvitettek, vagyis a per előkészítési szak befejezést nyert, s az írásbeli tárgyalás kitűzetett, a feleknek aktív szereplése véget ért, a mennyiben ők több perbeli cselekvényt nem teljesíthetnek.

Harmadik különbség az, hogy az írásbeli tárgyalásra felek nemcsak hogy megidézve, de még arról értesítve sem lesznek.

Az írásbeli tárgyalás ellen és mellett sok érv hozható fel. Ellene szól az, hogy akkor, midőn az ügy a közigazgatási rendes eljárásban legtöbb esetben felek közvetlen meghallgatása nélkül nyer elintézés, akkor midőn a közigazgatási pernek célja a valóságnak a rendelkezésre álló összes eszközök segítségével való kiderítése, nemcsak jogosan követelhető, de feltétlenül megkívántató volna az, hogy mind ezen ügyek a közigazgatási peres eljárásban a bírói módszer összes elveinek érvényesülésével és különösen szóbeliség mellett döntessenek el. Az írásbeli tárgyalás mellett szól azonban az a nagy előny, hogy így a közigazgatási pernek gyors lebonyolítása és befejezése érhető el, a mi pedig a közigazgatási jogviták alapját képező életviszonyok végleges rendezése s a közigazgatás akadálytalan menete szempontjából kiváló fontossággal és nagy horderővel s előnnyel

bir. Teljesen jogosult azonban az írásbeli tárgyalás a legfelső fokban döntő bíróságnál. Persze csak akkor, ha az alsóbb fokban szintén közigazgatási bíróságok működnek, melyek birói módszer szerint, minden kétséget kizáró bizonyossággal s a felek összes érvei és ellenérvei meghallgatása mellett megállapították a per tényálladási elemeit.

Közigazgatási bírósági szervezetünk nélkülözvén az alsófoku közigazgatási bíróságok intézményét, e körülmény még fokozottabb mértékben tette szükségessé a szóbeli tárgyalás rendszerének behozatalát. Igaz, hogy a szóbeli tárgyalás költségesebb és hosszadalmasabbá teszi a közigazgatási pert, de ez elől elzárkózni csak akkor lesz lehetséges, ha az alsófoku közigazgatási bíróságok a szóbeliségre és közvetlenségre fektetett peres eljárás mellett fognak majd dönteni a közigazgatási jogvitás ügyekben és a magyar kir. közigazgatási bíróság megmarad tisztán felelőviteli bíróságnak.

Az eljárási költségekről.

A mint már fentebb kifejtettük,¹ a közviszonyok vitásának vagyis általában a közigazgatási pernek célja a közigazgatás jogszerűségének biztosítása s az egyes állampolgár részére engedélyezett ezen közigazgatási kereset az állami önkormányzatnak egyik alakja. Ezekből kifolyólag az volna a helyes s úgy az állam mint egyes állampolgárok valódi érdekének az felelne meg, hogy az egész közigazgatási eljárás valamint a közigazgatási peres eljárás is teljesen ingyenes legyen s a feleket eljárási költségek ne terheljék. Sajnos, azonban nemcsak hazánkban, de a nálunknál anyagilag erősebb és gazdagabb külföldi államokban sincsen meg a közigazgatási bíróság előtti ingyenes eljárás. Ennek oka egyfelől abban van, hogy az állam a reá háramló rendkívül nagy számu feladatok megvalósítását anyagi erő hiányában nem tudja másképp keresztülvinni, csak úgy, ha az államhatalom cselekvését illetve döntését igénybevevő fél az ő kérése folytán szükségessé vált cselekvényekkel felmerült mérsékelt költségeket fedezi. Másfelől azonban oka ennek mindenesetre azon körülmény, hogy a közigazgatási bíráskodást egészen a legujabb időkig tisztán a magánérdekből

¹ Lásd ez értekezés II. rész 1. és következő lapjain.

és az egyéni közjogok védelmére fennállónak tekintették, minélfogva helyesnek látszott a rendes bíróságokéhoz hasonlóan ezen intézmény funkcionálási költségeinek legalább egy részét a hozzáforduló állampolgárokkal megfizettetni. Elvileg azonban azt tartanók helyesnek — épen a közigazgatási per közjogi jellege és célja szempontjából — hogy maga az állam, mely közigazgatásának törvényszerűségét akarja ez intézmény által ellenőrizni, hordozza az összes eljárási költségeket.

Arra nézve, hogy mit kelljen az eljárási költségek alatt érteni, ugyanazon feleletet adhatjuk itt is, mint bármelyik peres eljárásban. Eljárási költségek alatt azon költségeket kell érteni, melyek a per lefolytatásával s a peres ügy érdemleges eldönthetésére szükséges anyag előteremtésével felmerülnek. Főként a bizonyítási eljárás rendén szoktak e költségek felmerülni és pedig különösen a tanukihallgatással, szakértő alkalmazásával és helyszini szemle tartásával.

Közigazgatási bírósági törvényünk ugy rendelkezik, hogy az eljárási költségekről az ügyre vonatkozó határozatokban és pedig a következő szabályok szerint kell intézkedni:

1. Ha mindkét fél magánfél, vagy mindkét részről hatóság vagy hatósági közegek állanak egymással szemben: akkor a bíróság a fennforgó körülményekhez képest vagy egyik vagy mindkét felet elmarasztalhatja a költségek megfizetésében. Ez a kérdés is tehát a közigazgatási bíróság szabad mérlegelésére van bízva.

2. Ha magánfél hatósággal vagy hatósági közeggel áll szemben, ugy rendszerint a magánfél marasztalandó el a költségekben. Ezen intézkedés indoka az, hogyha a közigazgatási hatóságot mint ilyent költségek hordozásával terheljük, akkor ez tetemesen meg fogja zsibbasztani cselekvési erélyét, azt pedig épen a közigazgatás sikeres működése érdekében kerülni kell és pedig annyival is inkább, mert legtöbb esetben a közigazgatási hatóság eljárásának helyes-

sége a közigazgatási bíróság döntése útján is beigazolást nyer s így tehát ezen perre nem a közigazgatási hatóság ad okot.

Egészen más a helyzet akkor, ha a birói eljárásra a hatóságoknak vagy hatósági közegeknek törvénybe, rendeletbe vagy szabályrendeletbe ütköző eljárása szolgáltatott okot, mely esetekben a költségek részben vagy egészben a hibás hatóságra vagy hatósági közegekre joggal reá róhatók. Itt a marasztalás jogalapja az illető hatóságnak vagy hatósági közegeknek kötelességellenes eljárása illetve mulasztása.

3. Személyes megjelenésre kötelezett hatósági közegek, magánfelek, tanúk vagy szakértők is marasztalhatók azon eljárási költségekben, melyek igazolatlan elmaradásuk folytán meghiusult tárgyalással felmerültek. Törvényünk ezen intézkedése a közigazgatási per közjogi természetének folyománya.

4. Különös méltánylást érdemlő esetekben a költségek kölcsönösen meg is szüntethetők. Hogy mi legyen ez a méltányosság, közelebbről nincsen meghatározva. Minden esetre a per körülményei, a perbevont közviszonyok természete, a hatóságok eljárása, magánfelek anyagi helyzete irányítják e méltányosságot, melyet a bíróság szabadon mérlegel. Ily módon alkalma nyílik a bíróságnak arra is, hogy ott, hol a magánfél az ő közigazgatási keresetével kiválóan állami vagy közérdeket szolgál, a költségek hordozása alól felmenthesse.

Pozitív jogunk kivételes helyzetet ad az adó és illetékügyekre vonatkozó közigazgatási pereknek, melyeknél eljárási költségek egyáltalán nem állapíthatók meg. Ezen törvényes intézkedés egyfelől a múltban követett gyakorlatot szentesíti, másfelől azonban visszavezethető arra is, hogy az államháztartási egyensúly fenntartásának érdeke követeli ezen ügyekre vonatkozó birói döntést és hogy az állampolgárok épen e téren lévén a legtöbb zaklatásnak kitéve,

méltán igényelhető részükről azon lehetőség, hogy az ilyen természetű közigazgatási pereket minden újabb költség vagy teher nélkül tehessék folyamatba.

5. Közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami közérdekek védelmében eljáró hatósági közegekre rótt költségeket az illető közigazgatási ág, az eljáró vagy érdekelt közigazgatási hatóságokra és hatósági közegekre rótt költségeket pedig maguk e hatóságok fedezik.

6. Röviden szólanunk kell még a költségek előlegezésének kérdéséről. Költségek előlegezésének kérdése rendszerint akkor merül fel, a mikor a bizonyítási eljárás során vagy birói kiküldetés vagy pedig tanunak, avagy szakértőnek megidézése vagy helyszíni szemle tartása válik szükségessé. E tekintetben a közigazgatási bírósági törvény 114. és a közigazgatási bírósági ügyrend 130. szakasza úgy intézkednek, hogy alkalmazzák az 1893. évi XVIII. t.-cz. 83. és 94. valamint az 1868. évi LIV. t.-cz. 208. és 218. szakaszaiban foglalt intézkedéseket. A hivatkozott törvényszakaszokban következő jogszabályok foglaltatnak:

a) a tanuk és szakértők járandóságát — igazolt szegénység esetét kivéve — bizonyító fél tartozik előlegezni;

b) a rendes bíróság tanu megidőzését, vagy — ha a tanukihallgatás más bíróság által foganatosítandó — a megkeresést s illetve szakértő megidőzését attól teheti függővé, hogy a bizonyító fél a tanukihallgatás, illetve szakértő alkalmazás költségeinek fedezésére a bíróságnál bizonyos összeget helyezzen letétbe. Ez utóbbit a közigazgatási perre alkalmazva azt mondhatjuk, hogy a *közigazgatási bíróság úgy tanuk mint szakértők megidőzését, valamint tanu kihallgatásának a közigazgatási hatóság útján leendő foganatosítását a költségek előlegezésétől teheti függővé.*

A közigazgatási perben meghatalmazott minőségben működő ügyvédek díjai megbizóikkal szemben mindenkor megállapítandók.

Hatósági közegekre nézve mindenkor, magánfelekre

nézve pedig csak azon ügyekben bélyegmentes a közigazgatási bírósági eljárás, melyekre nézve a rendes közigazgatási eljárásban is bélyeg- és illetékmentesség áll fenn. Ilyenek például az adó- és illetékügyek. Részünkről, épen a közigazgatási biráskodás lényegéről és czéljáról táplált felfogásunknál fogva helyesnek és czélszerűnek azt tartanók, ha a közigazgatási bíróság előtti eljárás (ugy miként az a porosz közigazgatási peres eljárásban van) teljesen bélyegmentes volna.

A végrehajtásról.

Akár birói döntésben, akár közhatósági rendelkezésben nyilatkozzék meg az állam souverainitása, abban szükségképpen benne kell foglaltatnia a kényszeralkalmazás lehetőségének, mert e nélkül az államhatalom ítélete vagy parancsa nem valósíthatná meg az állam által maga elé kitűzött célokat és nem tudná elérni az állam és egyes polgárok által jogosan megkívánt eredményeket. Általában elfogadott elv az, hogy az államhatalom jogosult a maga akaratának a törvényesen meghatározott módok és eszközökkel esetleg kényszer útján is érvényt szerezni vagyis akaratát végrehajtani. Ez a végrehajtás (akár birói döntésnél, akár a közhatósági intézkedéseknél lényegében ugyanegy) a birói döntésben vagy közhatósági intézkedésekben foglalt rendelkezéseknek kényszer útján az életviszonyokra való alkalmazása; hogy aztán ez a kényszer mennyire mehet, erre nézve általános elvül az van elfogadva, hogy az államhatalomnak is csak annyi kényszert szabad alkalmazni, a mennyi az állami akarat feltétlen érvényesítésére elegendő.

Közigazgatási bírósági törvényünk 149. és 150. §-aiban úgy intézkedik, hogy a bírósági határozatok végrehajtását

¹ *Anschütz* Recht d. Verwaltungszwanges. Verwalt. Archiv 1893. é. f. 388. és köv. lap.

a közigazgatási folyamatban eljáró hatóság rendeli el és véteti foganatba a törvény, rendelet és szabályrendelet szerint a közigazgatás körében erre hivatott közegek útján. Egyidejűleg azt is kimondta, hogy e végrehajtás foganatosítása az illető ügyre nézve érvényben levő szabályok szerint történik. Sajnos azonban, hogy általános végrehajtási törvényünk nemcsak a közigazgatási bírósági törvény megalkotása idejében nem volt, de még ma sincsen, minélfogva sok esetben nem állapítható meg kellő biztonsággal, hogy mit kell és lehet tenni a hatóságnak vagy hatósági közegnek, ha az intézkedés vagy a határozat következtében valamely meghatározott tárgy valakitől átveendő és másnak átadandó; ha valaki nemileg és mennyiségileg meghatározott dolgok szolgáltatására, természetbeni munka teljesítésére, valaminek cselekvésére, abbanhagyására vagy türésére és pénz vagy pénzürték fizetésére van kötelezve; végre ha közveszélyes tárgyak elkobzandók és megsemmisítendőek.¹

Törvényünk fenthivatkozott rendelkezéséből következik az, hogy:

1. *Csak a rendes közigazgatási folyamatban eljáró közigazgatási hatóságok rendelhetik el a közigazgatási bírósági határozatok végrehajtását;*

2. *hogy e végrehajtás foganatosítása csak a törvények, rendeletek és szabályrendeletek értelmében erre hivatott közegek útján eszközölhető, a mi annyit tesz, hogy a közigazgatási végrehajtás azon közigazgatási hatósági közegek körébe tartozik, a kik ugyanazon területen és ugyanazon jogkörben a rendes közigazgatási eljárásra imperiummal bírnak.*

Sem a közigazgatási bíróságról szóló törvényünk, sem a végrehajtási utasítás nem intézkednek arról, hogy vajjon a végrehajtás elrendelésének csak a felek kérelmére vagy pedig hivatalból is van helye?

¹ Indokolás 119. lap.

Ha a közigazgatási jogviták természetét s általában magának a közigazgatási pernek célját tartjuk szem előtt, különösen pedig figyelemmel vagyunk pozitív jogunknak a panaszra vonatkozó szabadelvü intézkedéseire, úgy azt kell következtetnünk, hogy a közigazgatási bírósági határozat végrehajtását nemcsak a felek kérhetik, de maguk az illetékes hatóságok jogosítva vannak azt hivatalból is elrendelni. Ugyanazon indokok, melyek szükségessé teszik a közigazgatási bíráskodás intézményének megalkotását, azt is követelik, hogy az állami vagy más közviszonyokra vonatkozó végleges birói megállapítás akár az államegész, akár a közérdek, akár pedig a közjogi perben szereplő felek javára mielőbb érvényesüljön s ez uton a peres viszonyok véglegesen rendeztessenek. A közigazgatási végrehajtás jogalapja itt a közigazgatási bíróság határozata, melynek hiteles kiadványa a közigazgatási hatóság végrehajtási intézkedésének jogcíméül szolgál.

A közigazgatási bíróság határozatainak végrehajtásánál közigazgatási hatóságaink e bíróság nevében járván el, nemcsak arra vannak kötelezve, hogy a fennálló törvényszerű rendelkezéseket megtartsák s a gyors és pontos végrehajtásra kiváló gondot fordítsanak, de egyuttal a közigazgatási bíróság ellenőrzése alatt is állanak. Ugyanis a végrehajtás elrendelése tárgyában hozott határozat ellen és a végrehajtás foganatosítása körül felmerült jogsérelmek esetében, joga van feleknek a sérelmes cselekvéstől vagy mulasztástól számított 8 nap alatt »végrehajtási panaszszal« élni. E végrehajtási panaszt az illető közigazgatási hatóságoknál írásban kell benyújtani és e hatóság köteles azt tárgyiratokkal felszerelve, felvilágosító jelentés kíséretében a közigazgatási bírósághoz sürgősen felterjeszteni.

E »végrehajtási panasz« lényegesen különbözik a közigazgatási keresettől vagyis a tulajdonképeni panasztól. Míg ugyanis a panasz (közigazgatási kereset) folytán egy szabályos per indul meg, melynek keretében a peres felek

részére engedélyezett összes perbeli cselekmények végrehajthatók, addig a végrehajtási panasz csak a végrehajtás folyamán felmerült sérelmek elleni jogorvoslat, *mely fölött közigazgatási bíróságunk a felek meghallgatása nélkül kizárólag az írásban elébe terjesztett adatok alapján dönt.* De e döntés maga a már érdemileg elbírált közigazgatási jogvitát nem érinti, a perbe vont és immár res judicata közviszonyt nem módosítja, meg nem változtatja, csupán a közigazgatási bírósági határozatban foglalt döntésnek hatósági kényszer útján történő megvalósítása közben felmerült jogsérelmek orvoslására szolgál.

Összehasonlítást téve a végrehajtási panasz és a rendes bírósági végrehajtásban megengedett felfolyamodás és előterjesztés között, a következő eredményre jutunk:

A végrehajtási panasz annyiban megegyezik úgy a felfolyamodással mint előterjesztéssel, hogy ez is a végrehajtási eljárás során előfordulható sérelmek orvoslására szolgáló jogorvoslati eszköz. Egyébként azonban amazoknál sokkal szélesebb körű, sőt mondhatni mindkettőt magában egyesíti. A felfolyamodás ugyanis csak a végrehajtási eljárás során hozott rendes bírói végzések ellen van megengedve s e fölött a másodfoku bíróság felek meghallgatása nélkül határoz. Az előterjesztés pedig csak a bírósági kiküldött eljárása, végzései és intézkedései ellen van megengedve s ezek fölött az elsőfoku bíróság a felek meghallgatása mellett határoz.

A rendes bírósági végrehajtásban tehát előterjesztés és felfolyamodás között úgy az eljárás mint az illetékesség tekintetében lényeges különbség van, míg ellenben a végrehajtási panasz egységes jogorvoslat úgy a végrehajtás elrendelése tárgyában hozott közigazgatási határozat, valamint az annak foganatosítása körül felmerült jogsérelmek ellen.

Az újrafelvételről.

Az összes rendes peres eljárásokban méltányosság indokából meg van engedve a feleknek az, hogy a már jogerős határozattal befejezett pert ismét felvehessék s illetve folyamatba telessék. Ezen az uton lehetőséget nyújtanak a perrendtartások arra, hogy felek az alapperben elkövetett mulasztásaikat helyrehozzák.

Ugyanezen álláspontra helyezkedik a közigazgatási peres eljárásunk is akkor, midőn kimondja, hogy a magánfelek újrafelvételi panaszt nyújthatnak be, ha a főügy jog-érvényes eldöntése után olyan, a kérdés érdemére nézve döntő bizonyítékok birtokába jutottak, melyeket a fő eljárás folyamán önhibáikon kívül nem használhattak. Ezen újrafelvételi panasz a főeljárás folyamában keletkezett vég-határozat kézbesítésétől számított egy év alatt írásban és pedig a közigazgatási bíróságnál nyújtandó be.

Közigazgatási peres eljárásunknak ez intézménye egy valóságos perorvoslat, mely azonban halasztó hatályt a végrehajtásra nem gyakorol. Lényeges sajátosságai a következők:

1. *Újrafelvételi panasszal csak magánfelek élhetnek,* vagyis azok, a kik magánpanasszal élni jogosítottak. Hatósági felek e jogorvoslatot igénybe nem vehetik. A közigazgatási per közjogi természetéből s a közhatóságoknak

jogi állásából nyeri ez indokolását. Egyfelől ugyanis a hatósági feleknek akkor, midőn hatósági panaszszal élnek, módjukban áll a hatósági hatáskör s az állami közérdek védelmére szükséges és az ügy érdemére vonatkozó összes döntő bizonyítékokat felhozni és hivatalos kötelességük e tekintetben a legnagyobb gondossággal és lelkiismeretes pontossággal eljárni. Szóval hatósági feleknek nem szabad mulasztást elkövetni. Másfelől azonban, ha már mulasztás követtetett el s a szóbanforgó jogvita immár végleges befejezést nyert s tehát a vitás jogviszony rendezve lett: nem czélszerű annak ismételt megbolygatása, mert legtöbb esetben ez többet ártana, mint használna az állami vagy közérdeknek, melynek legfőbb érdeke az, hogy rendezett és consolidált életviszonyok álljanak a cselekvő közigazgatás előtt.

2. *Ujrafelvételi panasznak csak jogerős és pedig érdemleges közigazgatási birói határozat ellen (ítélet) s csak az ügy érdemére nézve döntő olyan új bizonyíték alapján van helye, melyet felek a főeljárás folyamán önhibáikon kívül nem használhattak.* Közigazgatási peres eljárásunkat tekintve ilyen új bizonyítékot képezhet mindaz, a mi az alapperben mint bizonyíték felhozható. Következésképen a törvényünk 112. §-ában felsorolt bizonyítási módok bármelyikének útján lehet új bizonyítékot felhozni. Ámde megkívánja törvényünk azt, hogy ezen bizonyítéknak a főeljárás folyamán való fel nem használása *vétlen* legyen, *a fél hibáján kívül* történt legyen. Ilyen új bizonyíték lehet például az alapper rendén kihallgatott tanu, ha új és pedig perdöntő ténykörülmény bizonyítására lesz felhozva; vagy ha sikerül beigazolni, hogy az alapperben ügydöntőnek tekintett tanu hamis vallomást tett (ezt előzetes büntető eljárás útján kell megállapítani;) vagy ha a fél valamely új okiratra hivatkozhatik avagy beigazolja, hogy az ellenfél hamis okirattal bizonyított, vagy a szakértő meg volt vesztegetve és így hamis véleményt mondott. Mindezek alapján, ha a többi előfeltételek fennforognak, az ujrafelvételi panasz sikerrel alkalmazható.

Nincsen azonban helye sem a határidő elmulasztása, sem pedig a meghatalmazott hibája miatt az újrafelvételi panasznak. Közigazgatási bírósági törvényünk indokolása azt hozza fel, hogy a határidő elmulasztására nézve a főeljárásban igazolás lévén megadva újrafelvételi panaszra nincsen szükség annyival is inkább, mivel a közigazgatás gyorsasága megköveteli, hogy a jogvita mielőbb végleges eldöntést nyerjen. A mi a meghatalmazott hibájának esetét illeti, ezt törvényünk azért nem tartotta indokoltnak újrafelvételi alapul elfogadni, mivel a feleknek módjukban áll saját tetszésük szerint választani meghatalmazottjaikat s méltán megkövetelhető, hogy mindenki ahhoz értő képviselőt válaszson magának. Másfelől pedig ez annyival is inkább mellőzhető volt, mivel a közigazgatási bírósági eljárás a nyomozás elvére lévén fektetve, magának a közigazgatási bíróságnak is módjában áll a felek és meghatalmazottak hibáit kijavítani. Végül döntő indok volt még, de lege ferenda az is, hogy e két eset kizárása által a törvényhozás sok alaptalan panasznak vágta el az utját.¹

Közigazgatási bírósági törvényünk különben igen helyesen más irányban is gondoskodott az alaptalan és ok nélküli újrafelvételi panaszokkal való zaklatás elleni védelemről. Tette pedig ezt a törvény 141. szakaszában kimondott azon rendelkezésével, mely szerint alaptalannak bizonyult újrafelvételi panasz esetén a perköltségekben való elmarasztaltatáson fölül 1000 koronáig terjedhető pénzbírság alkalmazható, melyért a felelősség a fél elleni visszkereset fenntartása mellett első sorban az ügyvédet terheli. A közigazgatási per közjogi természetéből s a közigazgatási eljárás gyors menetének biztosítása érdekében ezen törvényes intézkedés kétségtelenül igen alkalmas és hatályos eszköz arra, hogy a közigazgatási cselekvést valamely konok perlekedő alapos ok nélkül meg ne akaszthassa és hogy az ok nélküli

¹ Indokolás 117. l.

ujrafelvételi panaszok száma a lehető legkevesebbre szállitassék le.

Pozitív jogunk szerint az ujrafelvételi panaszt az ügy érdemétől elkülönítve és a főügyet megelőzőleg kell tárgyalni és eldönteni.

Ha az ujrafelvételnek nem adatik hely, úgy a közigazgatási bíróság a főeljárársban hozott és már jogerős határozatot az ügy érdemébe avatkozás nélkül *végérvényesnek* jelenti ki, a mi csak azt jelentheti, a mi a törvény 147. szakaszában is kifejezést nyer, hogy *tudniillik ezen ügyben ismételt ujrafelvételi panasznak helye nincsen.*

Ha a közigazgatási bíróság az ujrafelvételi panasznak helyet ad, akkor a rendes közigazgatási panasznál megállapított eljárás lesz keresztülvive azon különbséggel, hogy ennek rendén az ügyvédi képviselet kötelező.

Valamint a polgári perben, ép úgy a közigazgatási pernél is az ujrafelvételi panasz a főeljárárs folyamán keletkezett jogerős ítélet végrehajtását nem gátolja.

TARTALOMJEGYZÉK.

	Lap
A közigazgatási per fogalma, jogi természete különös tekintettel a magyar közigazgatási perre	3
A magyar közigazgatási per jog területi és időbeli hatályáról	9
A magyar közigazgatási per jog forrásai	12
A közigazgatási per személyei	17
A panasz :	
I. Fogalma, kellékei, beadásának határideje és helye	33
II. A panasz beadásának és kézbesítésének joghatálya	45
III. A panasz kezelése	48
IV. A panasz elintézése	50
Az igazolásról	53
A bizonyításról	56
A tárgyalásról és határozathozatalról	65
Az eljárási költségekről	71
A végrehajtásról	76
Az újrafelvételről	80



HIBAIGAZÍTÁS.

A II. rész 4. oldalának 20. sorában előforduló »Fel- és alperes ugyanazon életviszonyt, de különböző oldalról képviseli és vitatja« szavak törlendők.

3
9
2
7
3
5
3
0
3
5
1
6
0

es
c

