

XI. -6115 - 338/1989-40. -1940. VII. 25 - II. Väinö'nin allamtuus. siltä.
XI. 6204 - 64/1940-41 - 1940. XI. 22. I. Väinö'nin allamtuus. esipöytä

Kirkkalo, Tuomas m. 1911. nro. 30. gör. kott.

Avatain citiat: 195/1940-41.

Allamtuusmaury: "rite."

J. Väinö / Kirkkalo

A HUNGÁRIAI KÖZTARSASÁGI SZÖVETSÉG
 JURE ET ALIANTER DONASZTERIAI

369. 1940. / 41. évi

1940. év november 27-án

Érték: 5

Adószám: 495-10000

Bírábirtok kiadom:

sr. Szentpéter Vilmós és

sr. Szentpéteri Thun Béla

professzor uraknak.

Debrecen, 1940. november 26-án.

-Hádegyházi
 p. i. dékán.

Az értenései a közigazgatási jogokai régió-
jába tartozó kérdéseket foglalkoztat.

A problémát elég jól vizsgálta meg, de
nem állapította meg, hogy a fona-
munkái felvételéből nem lehetne me-
rtés a megállapítások egy olvasott
fona munkái közötti különbség yericu ma
bucsihoz meg.

Az értenései a közigazgatás.

Debrecen, 1940. december 4.

S. Gondogó Péter

Nem volna rossz dolgot, ha a olvasott
hat vizsgálati és értékelési foglalkozás ösre.
De az eredeti és leírásai a törekvés a
közösségi munkásságukra vonatkozóan.
Többé is a munkásságukra vonatkozóan.

Elfogadható.

Debrecen 1940 december 7



A. Kónya Péter

A közigazgatási közhatalmi
tevékenység.

.. - ..

Irta:

Rektor Béla
jrk.

Az országtestnek, s ezzel a közigazgatási tevékenység területének erdélyrészi megnövekedésével mintegy az érdeklődés előterébe kerül a közigazgatási szervei cselekvőség. Az örvendetes új helyzetben előállt sokrétű feladat között egyik igen jelentős és nagyfontosságú tény a közigazgatás apparátusának a visszatért területen való működésbe hozatala.

Közigazgatási téren megoldandó feladataink ráterelik a figyelmet erre az államhatalmi tevékenységre, s fontossága miatt, mintegy önként kínálkozik az, hogy lényegével és sajátos természetével foglalkozzunk.

Mint minden megismerésnél, úgy a közigazgatási működés mibenlétének megvilágításánál is célszerű annak történeti alapjaira tekinteni. Fel kell tennünk a kérdést: mit jelent a közigazgatás, miben áll az, milyen természetű szervi működés.

A közigazgatási tevékenység
mibenléte.

A kezdetleges állam, amely még- úgy mondhatnók - "ösztön" életet élt, nem ébredt ama szükségesség tudatára, hogy úgy a saját, mint az állam kebelébe tartozók cselekvéseinek bizonyos határt kell szabnia, hogy az állam és az egyes cselekvéseit szabályoznia kell, de az államban felmerült közszükségletek kielégítéséről már ekkor is gondoskodott.

A kezdetleges államnak a felmerült köz-szükségletekről történő eme közvetlen gondoskodása tervszerűtlen, ad hoc jellegű, eset-szerű, de az állami élet első megnyilvánulása - közigazgatás volt.

Mit állapítunk meg ezzel a ténnyel egy-szersmint? Nem egyebet, mint azt, hogy a köz-*Ld*igazgatás a "legöregebb" államhatalmi tevé-kenység, mely történelmileg előbb volt és nyil-vánult, mint a másik nagy államhatalmi tevé-kenységi ágazat; a törvényhozás, pontosabban; a jogalkotás, a szabályozás.

Íme az állam előbb "cselekedett", mint szabályozott, vagyis az államhatalmi - köz-igazgató - ténykedés ekkor még előzetes sza-bályokhoz nem igazodó, önkényes tevékenység volt.

A mai államfogalom szemléletén át alig

látszik elképzelhetőnek az állam ilyen abszolút kötetlen, szabad és önkényes tevékenysége, azonban az állam kezdetleges alakjában nem is tekinthető fogalmilag és szerkezetileg egynek a modern állammal.

Magyar feljegyzés

A modern állam pontosan meghatározott területen élő népösszesség, mint államot alkotó népi individuum; nemzet és a felette érvényesülő közhatalmi jellegű főhatalom hármas alap tényezőjéből összetett kollektív személyiség.

Ennek a modern államnak a közigazgatási természetű tevékenysége már nem ösztönszerű, esetleges, hanem tervszerű és intézményes, s mint ilyen jogi szabályok által korlátozott.

A modern állam keretében folyó emberi élet minden vonatkozásában összefügg az állam-

mal, más szóval; a modern élet minden része iránt tanusit az állam bizonyos foku, irányító, intéző tevékenységben nyilvánuló figyelmet. A mai életnek alig van közhatalommentes vonatkozása, s ahol az állam látszólag nem is avatkozik be, ezt rendszerint azért nem teszi, mert érdeke az illető életviszonyba be nem avatkoz-
nia, s így negative hatást gyakorolni arra.

Természetes, hogy a közhatalmi ingeren-
tának ez az érvényesülése nem jelenti, nem je-
lentheti minden esetben az életviszonyok cogens
jellegü rendezését, hanem adott esetben tág-
teret enged az állam az egyéni diszpozíciónak,
kényszerítőleg ható akaratával csak ott avat-
kozik be, ahol az individuális érdekek, gyak-
ran sokszoros kölcsön- és egymásra hatásából
előálló magasabb érdek felismeréséről, megállá-

pitásáról van szó. Ennek, az egyénieken felül-
emelkedő , magasabb érdekeknek a kiszemelése, nem
is történhetik más, mint a modern államhatalom;
a kollektív államszemély által.

Miként a fizikai személynek, úgy az ál-
lamszemélynek is vannak feladatai, s ezek között
elsőrendű fontosságu az önfenntartásról való
gondoskodás. Ennek a célnak és az ezen kívüli
egyéb céloknak az elérésére az államnak tevé-
kenykednie kell. Az állam által kifejtett tevé-
kenységeknek, természetesen, többféle fajtájuk
van. Az államnak, miután ilyenné alakult, első-
renden kötelező erejű szabályokkal kell megállá-
pítania mindenekelőtt a saját szervezetét, azu-
tán az állami tevékenységek kifejtésére hiva-
tott szervek működési körét, végül pedig az ál-
lamszemélyként jelentkező egyes egyének kötelező

közreműködését az állami lét fentartásához és funkcionálásához szükséges materiális és immateriális javak tekintetében.

Ez az államtevékenységi mozzanat tisztán intern jellegű, mely az államszemély lényegéből folyólag szervek cselekvésében nyilvánul; a törvényhozó szervek ténykedéseiben.

Az állami akaratelhatározást és akaratkinyilatkoztatást követő feladat azután az állami akaratnak megfelelően a valóságban cselekedni, az állami akaratnak érvényt szerezni. Ennek a feladatnak az ellátására szolgál a végrehajtó szervek működése.

Az állami akaratelhatározást és illetőleg annak kinyilatkoztatását követő és a megvalósítani szándékolt cél elérésével befejeződő partikuláris állami életfolyamat - ez az

államcélvalósító szervei tevékenység - a maga egészében mégsem közigazgatás. A közigazgatást, mint sajátos jogi fogalmat el kell különítenünk attól a másik tevékenységi területtől, amelynek feladata az állami célok megvalósításához szükséges feltételekről való gondoskodás. Ez a kormányzati működés.

Ha ilyenformán a két tevékenységfaj között különbséget kívánunk tenni, azt mondhatnók, hogy a kormányzati működést kifejtő állam szerv nem a konkrét állami cél megvalósítása, hanem az államegész érdekében cselekszik azáltal, hogy az állami célok konkrét esetben történő megvalósításához szükséges általános előfeltételeket a jogrend határai között megteremti. A kormányzati tevékenység esetében tehát olyan szervei működéssel állunk szemben, mely a

kormány működésének általános irányát , az államcél megvalósítását lehetővé tevő generális előfeltételek kezdeményezőleg történő megteremtését célozza, nem pedig az államcél közvetlen és részletes megvalósítását.

A kormányzati funkció tehát, szembeállítva a közigazgatással, előbb való, mondhatjuk ~~elsődleges~~, melynek tárgya az államegész az egyes egyénhez való minden konkrét reláció nélkül.

A közigazgatás ezzel szemben teljesíti azokat a feladatokat, amelyek az állammal szemben, az állam, az össznépeesség és az egyes egyének érdekében felmerülnek.

Felismerhető tehát a különbség a két tevékenység között. A kormányzati tevékenység által ugyanis az állam léte jut kifejezésre és ál-

tala teremődnek meg a rendeltetésszerű állami célvalósító működés előfeltételei. A közigazgatásban viszont a konkrét célok tekintetében elhatározásra jutott állam fejt ki, kitűzött speciális céljai tényleges megvalósulását eredményező további tevékenységét.

A kormányzati, mint elsődleges és a közigazgatás, mint másodlagos tevékenység között ekként különbséget téve, mégsem mondhatjuk, hogy az akaratkiképzést és kinyilatkoztatást követő kettős tevékenység körébe minden tevékenységi mozzanatot besorozhatunk úgy, hogy a tevékenység jellege minden esetben kétségtelenül kormányzatinak, vagy kétségtelenül közigazgatásinak legyen mondható. Vannak ugyanis működések, melyek némely vonatkozásban a végrehajtás általános előfeltételei megteremtésének, más vonat-

kozásban pedig konkrét ügyintézésnek tekinthetők.

Az ilyen jellegű tevékenységek természetének meghatározásánál mindég a konkrét eset tüzetes elemzése révén dönthető el, hogy a tevékenység a kormányzat, vagy a közigazgatás fogalmi körébe tartozik-e.

A kormányzati működés kétségtelenül addig terjed, amíg nem áll elő az egyes egyénekkel való közvetlen valóságos együttműködésnek a szükségessége. A kormányzati tények mindég az általánosság jegyében mozgók, nem közvetlen, egyes megvalósítói az államcéloknak. Ennek a végrehajtó hatalmi működésnek a során és közvetlen következményeként jogviszony nem létesül állam és egyén között, ilyen jogviszony létesítését a működő kormányzati szerv tevékenységével elérni nem is szándékozik. A kormányzati

tevékenység befejezett, perfekt már ebben a feltétel megteremtő szakaszában is, az a tevékenység azután, amely a kormányzati tényeket követőleg szükségképen jogviszonyt teremt az állam és egyén között, s befejezettnek csakis ezen jogviszony előállása, létesülése; a konkrét államszél megvalósulása esetén tekinthető - közigazgatás. "... a kormány működése emberi szükségletet ily közvetlenül, ily ténylegességgel nem elégít ki, tevékenységek nem szolgál egyenesen, csak távolról a nemzet és az egyesek szükségletének" - mondja Concha Győző, majd így folytatja: "... a közigazgatás magában véve az állam általános irányzását nem jelenti hanem egyes konkrét feladat megoldására való működés." +

Közigazgatási aktusnak tehát csakis a közhatalommal történő jogviszonymegállapítást

kell tekintenünk, ^{az} s¹ azt megelőző általános jelle-
gű végrehajtó hatalmi ténykedést, kormányzati
funkciónak.

Az állami akaratkiképzést és kijelentést
követő végrehajtó tevékenységet, a kormányzati
és közigazgatási teendőket az erre hivatott ál-
lami szervek végzik. Nem ritkaság azonban, hogy
a különböző államhatalmi ágazatok gyakorlására
hivatott szervek olyan tevékenységet fejtenek
ki, amely tevékenység elvileg egy másik szerv
feladata volna. A miniszter jogszabályt alkot,
a törvényhatóságok, községek gyakran fejtenek
ki objektív jogalkotó tevékenységet, viszont
közigazgatási természetű cselekvőséget fejtenek
ki a bírói hatalom gyakorlására hivatott szervek.+

Kérdés mármost, hogy a közigazgatási szer-

+ a perenkivüli ügyek esetében pl.

vek elvi hatáskörébe nem tartozó jogalkotó tevékenység milyen természetűvé minősül. A kérdés megoldása nem nehéz. Minthogy^a közigazgatásnak minősíthető cselekmények alapkritériumát felfedtük; közigazgatási aktusnak tekintvén csakis a közhatalommal állam és egyes között jogviszonyt megállapító szervi működést, természetes, hogy a tevékenységek jellegének elbírálásánál nem az azt kifejtő államszerv, mint cselekvő alany jellegére tekintünk, hanem a cselekmény belső természetére. A közigazgatási szerv által kifejtett jogalkotó és a bíraskodó szerv által kifejtett közigazgatási természetű tevékenység nem válik tehát a cselekvő alany elvi működési körét alkotó heterogén tömegműködéssel azonos jellegű tevékenységgé. " Mai jogrendünk nem csupán elismeri az államhatalom ágakra való oszlását, de

együttal alkotmányunknak alapvető tételévé vált az, hogy az államhatalomnak mindenik ága a törvényesen megállapított hatáskör korlátai között teljesítse feladatát." +

A Montesquieu féle hatalom elvál^asztatánát alkotmányunk is elfogadta, mégis, a tapasztalat azt mutatja, hogy azt szigorú elvi következetességgel a gyakorlatban megvalósítani nem lehet. Ha a Montesquieu féle hármas felosztás elvi alapján minden kivétel nélkül óhajtanánk megmaradni, úgy a törvényhozó, végrehajtó és bírászkodó államhatalmi tevékenységek kifejtése csakis külön-külön szervek által történhetnék.

Tagadhatatlan, hogy helyes, sőt szükséges, az egyébként egységes államhatalom analizise révén nyert és önmagukban is külön egészet alkotó államhatalmi részelemeknek külön-külön

+ Dr. Boér Elek: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. 61. l.

szervek által történő ellátása, mégis, a hatalomelválasztási elvet nem érintő, célszerűség diktálta kivételek, eltérések indokoltak.

Az államhatalmi ágazatok gyakorlására hivatott szervek " idegen hatáskörben" történő ténykedésének a törvényhozó szerv vonatkozásában való vizsgálata fölösleges, hiszen a törvényhozó bármilyen értelmű működést fejt is ki, azzal jogi határt nem hág át, s amennyiben törvény formájában jelentkező ténykedésről van szó, ahhoz, mint az állam legfőbb akaratához minden szerv és minden egyén alkalmazkodni köteles.

Minden egyéb szervének a hatásköre azonban jogilag körülhatárolt, s így ezeknél szükséges különbséget tenni azon cselekvések között, amelyek elvileg hatáskörükbe tartoznak és azok között, amelyek nem tartoznak oda. Bizonyos tény-

kedéseknek az alkotmány által egy másik szerv hatáskörébe való átesatolása azonban nem szünteti meg, vagy homályosítja el az illető ténykedés eredeti jellegét. Ha tehát a bíróságok - bizonyos hozzájuk utalt ügyekben⁺ közigazgatnak is, viszont a közigazgatási szervek adott esetben bíraskodnak is⁺⁺ ez nem teszi a közigazgatási aktust bíróivá, a bírót pedig közigazgatásivá. Viszont a szabályozó tevékenység sem kizárólag a jogalkotó szerv által végeztetik.⁺⁺⁺ Ezt a jogszabályalkotó ténykedést azonban mégsem lehet közigazgatási működésnek tekinteni. Nem lehet pedig azért, mert ezzel a ténykedéssel a közigazgatási szerv nem egy konkrét jogügy elintézését célozza, hanem a jövőben felmerülhető ügyek el-

+ perenkívüli ügyekben

++ kihágási ügyekben

+++ a helyhatóságok és a rendőrhatóságok jogalkotó ténykedései pl.

intézésének előkészítését. Ilyenformán tehát a közigazgatási szervek jogalkotó működése nem foglalható a közigazgatási aktusok fogalma alá.

Az államhatalmi ágazatoknak a közigazgatási részténykedéshez való viszonyát vizsgálva végül azt kell kutatnunk, hogy a jogalkalmazó állami tevékenység területén található-e közigazgatási jellegű működés.

Nem tagadható, hogy a modern államban a közigazgatás működése szabályokhoz kötött, hiszen ebben különbözik a fejlődés kezdeti állapotában lévő állam közszükséglet kielégítő, jogilag kötetlen közigazgatási jellegű tevékenységétől. Vagyis, pontosan véve a közigazgatási szerv - bizonyos kivételektől eltekintve - jogot alkalmaz, az érvényes jog alkalmazását végzi, tehát ugyanazt amit a bíró, akinek a működése akkor válik

szükségessé, amikor a jogalanyok között vitás-
sá, bizonytalanná lesz valamely jogviszony lé-
te vagy nemléte, vagy mibenléte, s etekintetben
a jogszabályokhoz igazodó közhitelü döntésre van
szükség.

Vagyis tehát közigazgatás és bíraskodás
lényegileg egyazon cél-érdekében kifejtett mű-
ködések, nevezetesen jogalkalmazó ténykedés mind-
kettő.

Az a tevékenység azonban, amelynek kizáró-
lagos célja valamely jogvita jogszabályszerű el-
döntése, lényegben különbözik attól a jogalkalma-
zó cselekvőségtől, amelynek motivuma nem kizárólag
a jogrend fentartása, sőt előfordulhat, hogy a
fennálló jogszabályok esetleg épen akadályát
alkotják a közigazgatási tevékenység közérdekü
sikerének. Mindamellet a jog a közigazgatás ter-

rénmán is jog, s vele szemben a közérdek sohasem érvényesülhet, hanem mindég csak mellette. Tagadhatatlan, hogy a közigazgatásnak is célja a jogrend fentartása tehát, ámde nem közvetlen és kizárólagos célja, hanem csupán reflex hatása a konkrét államcélok megvalósítására irányuló cselekvésnek.

Összefoglalva tehát a mondottakat megállapíthatjuk, hogy a jogviták jogszabályszerű eldöntésében álló bíraskodási tevékenységet az államcélokat megvalósító közigazgatási tevékenységtől lényegben különböző, annak fogalmi körén kívül eső tevékenységi terrénumnak kell tekintenünk.

Az állami működéseket ekként sorra vizsgálva, kihámoztuk azok közül a közigazgatásnak minősülő tevékenységet. Szükséges mostmár felelni arra a kérdésre, hogy mi is a közigazgatás.

Vizsgálataink konkluziójaként megállapíthatjuk, hogy a közigazgatás az állami akaratki-képzést és kinyilatkoztatást követő állami élet-folyamat részfolyamata, melynek közvetlen eredmé-nyeképpen valamely közszükséglet⁺ közhatalommal történő kielégítést nyer.

Az ekként nyert közigazgatásfogalom ~~mond-~~hatjuk - az államhatalmi működések vizsgálata során maradékként fenmaradó fogalomként jelent-kezik. Szükséges azonban nemcsak azt megállapi-tani, hogy mi nem közigazgatás, hanem azt is, hogy mily pozitív kritériumnak kell meglennie valamely szervi cselekvőségben ahhoz, hogy azt közigazgatási tevékenységnek minősithessük.

Kétségtelen, hogy a modern jogállamban a közigazgatási tevékenység is a jogrend által meghatározott, ámde az olyan kritérium, mely va-

⁺ a jogszerűség megállapításán kívül eső közszük - séglet természetesen, mert ez a bíróság feladata.

lamely ténykedésnek nem kizárólagos sajátja, nem lehet alkalmas arra, hogy a tevékenységet felismerhetőleg elválassza egyéb tevékenységektől, s ezzel annak pozitív értelmét adja. A közigazgatásnak a jogrend által való meghatározottsága a közigazgatásnak természetes kelléke, s ha ezt jellegzetességeként kiemeljük, ez legfeljebb a jogállam és a rendőrállam közigazgatásának szembeállításánál indokolt. A pozitív jog alapján ugyanis másféle tevékenységet, mint jogilag szabályozottat, a jog által meghatározottat, el se képzelhetünk. Ha pedig ez így van, a jog által meg nem határozott cselekvéseket ki kell zárunk a közigazgatás fogalmából. A jogi meghatározottság kritériumának felállításával azonban még mindig olyan széles cselekvési terület marad, amelyet - eddigi megállapításaink-

ra visszapillantva - teljes terjedelmében közigazgatásnak nem minősíthetünk. Szükséges tehát olyan jogi ismérv felismerése, amely egyrészt minden közigazgatási tevékenységnek kivétel nélkül jellemzője, velejárója, másrészt csakis ezeknek sajátja, s így alkalmas arra, hogy segítségével mindenkor és kétséget kizáróan el tudjuk választani a közigazgatási cselekményeket a többi közhatalmi ténykedéstől.

A közigazgatás ilyen jellegű ismérveként aligha tekinthető más, mint a közigazgatási szervek által kifejtett tevékenység azon jogi hatása, hogy azok nyomán konkrét jogviszony születik a szerv és a szervezeten kívüli harmadik személyek között.*

Ha tehát a jogállamban a jogilag megha-

*Ide vonatkozólag értekeznek Dr. Tomcsányi Móric A közigazgatási jogviszony c. művében 13.1. és Dr. Falcsik Dezső A közigazgatási jog alapkérdései c. munkájában 117.1.

tározott közigazgatási tevékenység az állami konkrét célok tényleges megvalósítását, a feladatok valóságos megoldását minden esetben egy a közhatalmi szerv és a szervezeten kívüli egyes ~~egyen~~/természetes, vagy jogi személy/között lefolyó együttműködés révén éri el, ez az együttműködés olyan kritériumnak látszik, amely a közigazgatási működés kizárólagos sajátja és ezzel egyéb közhatalmi működéstől megkülönböztető kritériumként fogható fel.

A közigazgatás mibenlétével ekként negatív és pozitív megvilágításban megismerkedve, vizsgáljuk annak, az egyéb közhatalmi működésektől eltérő sajátos természetét.

A közigazgatási tevékenység sajátos természetete.

A közigazgatás- mint azt fentebb kifej-

tettük - olyan szervi működés, amelynek meg kell indulnia minden olyan esetben, amikor közhatalommal kielégíthető és kielégítendő szükséglet áll elő. A közigazgatás, a konkrét ügyek tényleges elintézésé - mint azt szintén érintettük - már akkor is volt, kellett lennie, amikor szabályozási tevékenységet az állam még nem fejtett ki. A közigazgatás tehát az államkialakulás kezdeti szakában absztrakt, előzetes szabályokhoz nem kötött, az önkénnyel egybefolyó közhatalmi ténykedés volt. Az ókor államaiban az államfő hatalomgyakorlása nem a jogszabályok által engedett területen történt, hanem gyakran az államfői önkény is a jog által megengedettnek hitt és jogi természetűnek tekintett működés volt.

Az önkényes hatalomgyakorlás és a jog

által engedett működés között a határvonal mindinkább élesedett, s a modern államban az többé jogi lehetőségként fel nem fogható.

Kérdés, hogy a közigazgatási működés körében felmerülhet-e az önkény problémája, vannak-e a közigazgatás körében esetek, amelyeknek elintézése kapcsán az önkényhez hasonló cselekvésekre van szükség.

Kétségtelenül vannak. Egyrészt azért, mert a közigazgatás feladata saját kezdeményezéséből tevékenységet kifejtenie minden olyan esetben, amikor valamely konkrét államcél közhatalmi erővel történő megoldása a feladat, másrészt azért, mert el kell látnia a feladatát akkor is, ha a feladat ellátására utat mutató jogszabály az eljárás módjait nem elegendő

részletességgel írja elő, vagy annak elintézés módjára vonatkozólag per absolute nem rendelkezik.

A jogállam fogalmából folyólag azonban a közigazgatás ilyen, látszólag jogszabályokhoz nem kötött tevékenysége is jogi tevékenység, amint hogy minden közhatalmi funkció az, s az önkény a közhatalom terrénumán többé fel nem található.

Ha a törvényhozó munkáját tekintjük, azt kell mondanunk, hogy az elhatározásaiban jogilag kötetlen, ami annyit jelent, hogy a törvényhozó szerv működésének csupán alaki jogi korlátai léteznek, de anyagi jogi feltételei nincsenek. Hogy azután a törvényhozó szerv ezen anyagi jogi kötetlenségét visszaélésekre fel ne használhassa, arra a szervek kollégialis össze-

alkotásában rejlik a közvetett biztosíték.

A közhatalom minden egyéb ágát gyakoroló minden egyéb szerv a jogszabály által pontosan megadott hatáskörben tevékenykedik. A közigazgatási szerv az olyan esetekben, amikor elegendő részletességű rendelkezés, vagy rendelkezés egyáltalán nincsen, az államcélok megvalósításánál bizonyos szabadsággal járhat el, anélkül azonban, hogy ez a szabadság az önkény mértékét elérné.

Amikor a közigazgatási szerv él ezzel a jogi lehetőséggel, ez a lehetőség azt kívánja lehetővé tenni, hogy az állam céljainak konkrét megvalósításánál az eljáró szerv ne akadályoztassék azzal, hogy tevékenységének részletes szabályai, vagy szabályai egyáltalán nincsenek. Annak pedig, hogy a konkrét államcél

tényleges megvalósítására irányuló tevékenységnek kellő részletességű szabályai nincsenek, többféle oka lehet.

Elképzelhető, hogy azért nincsen szabály, mert hiányzott annak megalkotására a fizikai lehetőség. Az élet pillanatról-pillanatra vet fel olyan új életviszonyokat, amelyek közhatalommal történő elrendezést igényelnek. Ha azután az ilyen új életviszonyok szabályozása nincsenek szabályozva, a törvényhozó, vagy más jogalkotó szerv által, a konkrét államcél saját kezdeményezéséből megvalósítani hivatott közigazgatási szervnek kell ezt a szabályozást meg-ejtenie.

Igen gyakori eset azután, hogy valamely életviszony sajátos jellegénél fogva nem alkalmas olyan előzetes elvont szabályozásra, hogy

az elintézés célszerűen és olyan részletesen volna előírható, mely fölöslegessé tenné, sőt ki is zárná azt, hogy a konkrét állami megvalósítása érdekében a közigazgatási szerv bizonyos célszerűségi szempontokat önnállólag mérlegeljen. Az elvont szabályozásnak az életviszonyok eme fajtájával szemben fennálló - úgy mondhatnók - tehetetlensége nem feltűnő és értelmetlen, ha arra tekintünk, hogy mily végtelen tarka változatban dobja felszínre az élet az új és új életviszonyokat, s hogy minő sokféle változatu egyes esettel kell dolgoznia a közigazgatásnak. Természetes és indokolt tehát ezekkel az életviszonyokkal szemben a közigazgatási szerv mérlegelő célszerűségvizsgálata. Abban az esetben, ha a törvényhozó nem írta elő valamely ügy elintézésének módját, természetes, hogy

az a szerv, amely az illető konkrét ügy elintézésére hivatott, kénytelen ugyanazt a megfelelő folyamatot eszközölni a követendő eljárás tekintetében, mint amelyet a törvényhozó szervnek kellett volna eszközölnie. Ezért van azután, hogy a közigazgatási működések esetében gyakran kettős minőségű tevékenységgel állunk szemben. Vannak ugyanis közigazgatási aktusok, melyek a törvényhozó, a jogalkotó által előre pontosan előírtak és vannak olyanok, amelyekelőró szabály nem lévén - a közigazgatási szerv meggyőződése szerint intézendők el.

Kérdés azután, hogy az utóbbi esetben történő eljárás összefér - e a jogállam fogalmával. "Jogállamnak azt az államot nevezzük, melynél a közigazgatás jog, törvény alapján végzetik..... nem a közegek önkénye.....hanem részle-

teiben is törvény által szabályoztatik."⁺

Ebből az olvasható ki, hogy az előzetes szabályozás nem léte esetén, belátása szerint eljáró közigazgatási szerv működése nem illeszthető bele a jogállam keretébe. Közelebbről szemlélve azonban a jelenséget, mindenekelőtt azt kell megállapítanunk, hogy az eljárás előzetes előírása nélkül eljáró közigazgatási szerv működése és az önkény nem azonos fogalmak. Nem lehet a kettő ugyanaz már azért sem, mert míg az önkény a cselekvő pillanatnyi hangulat, vagy akarat változásai szerint igazodó, jogi korlátokat nem ismerő tevékenységi terület, addig a közigazgatási szerv szóban forgó tevékenysége a közérdek szempontja által korlátolt. A közigaz-

⁺mondja Dr. Teghze Gyula Társadalom, állam és jogbölcsélet című művében a 114. lapon.

gatási szervnek ugyanis ugyanazon szempontokat kell figyelemmel tartania, ilyen ügyintézése során, mint aminőket a törvényhozó szem előtt tartott volna, ha a konkrét esetet előre látta és szabályozta volna.

Míg tehát az önkény korlátlan, addig a közigazgatási szerv működése korlátolt. Nem akarhat és cselekedhet ugyanis a közigazgatási szerv mást, mint a joggal egyezőt. Emellett azonban nem tekinthető a célszerűség szabad vizsgálatán nyugvó közigazgatási szervi működés a jogállam fogalmával ellentétesnek azért sem, mert a jogállam követelményeként nem állítható fel az az elgondolás, hogy a jogállam fogalmának tesz eleget a törvényhozó akkor is, ha a felmerülő életviszonyokat a legmesszebbmenőleg szabályozza tekintet nélkül a szabályozás terjedelmét megsza-

bó ésszerűségi korlátokra. Vannak ugyanis életviszonyok, amelyek bizonyos határon túl nem alkalmasak az előzetes elvont szabályozásra, mert lehetetlen az élet változásait előre úgy figyelembe venni, hogy valamennyi lehető variáció tekintetbe vételével is, megfelelő providens gondossággal és precizitással történhessék ez a szabályozás. Már pedig, ha előzetes szabályt a jogalkotó nem alkotott, a közigazgatási szervnek kell eldöntenie, hogy az adott esetben mely cél által vezéreltesse magát az ügyintézésben.

A közigazgató szervnek ez a - mint megállapítottuk - jogi lehetősége a dolog természeténél fogva azt eredményezi, hogy a közigazgatási szerv egyénisége jelentős szerephez jut az ügyintézésben.

Ha a bírónak és a közigazgatási funkció - náriusnak a resszortszerű működését ebből a szem-

pontból összehasonlítjuk, meg kell állapítanunk, hogy a közigazgatási szerv egyéniségének érvényesülésére - az utóbb vázolt ügyintézés során - sokkal nagyobb mérvű lehetőség nyílik, mint a bírónak a jogvita eldöntésében álló hivatásterü tevékenysége során.

A bíró feladata az államakarattal felismerése és a jogesetre való alkalmazása. A bíró tevékenysége közben a jogszabályokhoz kötött, vagyis a kijelentett államakarathoz, feladata a jogszerűség megállapítása, mely tevékenységnek alapja egy már meglévő jogszabály.

A közigazgatási szervnek célja a konkrét államcélok tényleges megvalósítása, a megfelelő jogszabályok figyelembe vétele mellett - ha vannak - de meg kell a célt valósítani akkor is, ha utmutató jogszabály nincsen is.

A jogszabály hiánya alatt természetesen nem kizárólag azt az állapotot kell érteni, amikor a jogszabály teljesen hiányzik valamely - fentebb érintett okból - hanem azt is, amikor a törvényhozó *expressis verbis*, vagy hallgatólagosan az eljáró közigazgatási szerv jogszabály által nem befolyásolt mérlegelésére bizza az ügy elintézését, vagyis ezzel egyszersmint az államakarat kiképzését is. Ilyen esetekben tehát a közigazgató szerv - kijelentett és felismerhető államakarat hiányában - nem idegen akaratot, a törvényhozó akaratát, hanem a saját akaratát valósítja meg. Másként azt is mondhatnók, hogy ilyen esetben az eljáró szerv egyéni akaratával azonos konkrét állami akaratkijelentés történik.

Joggal tehető fel a kérdés, hogy a konkrét akaratkijelentés mennyiben különbözik az a

abstract akaratkijelentéstől.

A kérdés megítélésénél először is azt kell tekintetbe vennünk, hogy állami akaratkijelentés nemcsak szuverén törvényhozó szervtől származhatik, hanem ilyen akaratnyilvánítás eredhet - iure delegato - egyéb szervektől is a megfelelő jogi korlátok betartása mellett. Bármelyik szervtől ered is az akaratkijelentés, az így keletkezett jogszabály jogi hatálya tekintetében különbség nincsen a szabály uralmának alávetettek szempontjából. A jogszabály, alkotójára való tekintet nélkül kötelező. A jogszabály eredete tehát a jogi hatály tekintetében nem eredményez különbséget, de különbséget eredményez a szabály érvényességi feltételei tekintetében. A törvényhozó szerv által alkotott jogszabálynak csupán alaki jogi érvényességi felté-

telei vannak, törvény az államakarat , ha a törvény keletkezésére előírt alakiságok mellett jön létre. Anyagi jogi, tartalmi érvényességi kellei azonban a törvényhozó által alkotott jogszabályoknak nincsenek.

Az egyéb szervek által alkotott szabályoknak az alakiságokon kívül anyagi tartalmi feltételei is vannak. Az ilyen szervek által alkotott jogszabály nem ellenkezik a szuverén törvényhozás által kinyilatkoztatott államakarattal, a gráduson lejjebb álló szerv szabálya pedig a magasabb szerv által kijelentett államakarattal.

A közigazgatási szerv konkrét akaratnyilvánítása , illetőleg annak végrehajtása ime formai, az eljárás alakszerűségeit kötelezőleg előíró és ezen túl anyagi értelmű jogi kor-

látok alá is esik, utóbbi alatt értve a tárgyi terjedelmet, s ezen belül az akaratkiképzést még további szűkebb területre szorító korlátokat, melyek azt célozzák, hogy az eljáró közigazgatási orgánum akaratát a közérdekkel ellentétes irányban ne képeztessék ki.

A közigazgatás körében előforduló, az eljárást abstracte és előre előíró szabályok hijjé történő eljárás tehát nem más, mint az egymástól egyébként külön folyamatként jelentkező és külön szervek által végzett szabályalkotási és végrehajtási tevékenység egy szerv által történő végzése. Ebben, az ilyen jellegű közigazgatási szervek működésben tehát, miként az a fizikai személy tényeinél szemlélhető, az akarat és cselekvési mozzanat egy személy, egy szerv által fejtetik ki. Ebben a cselekvésben teljességében,

akarati és cselekvési működésében jelenik meg előttünk, az egyébként külön szervek által működő személyiségi állam . Hasonlatos az ekként egy szerv működésében kettős folyamatot véghezvivő állam, a kezdetleges fejlettségű államhoz, azzal a lényeges és a jogállam karakterének megfelelő különbséggel, hogy itt a szerveknek ez a működése felismerhető jogi korlátok között történik.

A közigazgatási működés célja a szükségletek közhatalommal való kielégítése. Előfordulhat, hogy az egyébként jogi korlátok között történő, de egyéni mérlegelésen nyugvó , célmegállapító, kitűző és valósító tevékenység során a szerv a közület érdekeivel ellentétes célt tűz ki, s ezzel működésének rendeltetésével ellenkező eredményt ér el. Működése ilyen esetben szükség-

letet keletkeztet és nem szükségletet elégit ki. Olyan esetekben tehát, amikor az életviszonyok elvont szabályozása, az életviszony sajátosságánál fogva nem eszközölhető és ennél fogva az egészen, vagy egy részében az eljáró szerv mérlegelése alapján intézendő el, felmerül a kérdés, hogy milyen biztosítékok vannak arra, hogy a szerv tevékenységében a közérdek szempontja megfelelően érvényesüljön.

Amint a magántevékenységben a magánérdek a cselekvések rugója úgy itt a közérdeket kell a tevékenység irányítójának tekinteni, s ennek a követését kell ellenőrizni.

Ha a közérdeket tekintjük a közigazgatási szerv működésében a vezérlő elvnek, szüksége mutatkozik annak, hogy a közérdek fogalmát közelebbről is megszemléljük.

Érdek alatt nem egyebet értünk, mint valamely gyakorlatilag megvalósítható olyan állapotot, amelyet valamely - a magára nézve előnyös és hátrányos fogalma között disztingválni képes, értelemmel, tudattal bíró lény, személy magára nézve kívánatosnak tart.

alatt
Közérdek tehát ennek megfelelőleg olyan gyakorlatilag megvalósítható állapotot kell értenünk, melyet valamely közfunkció gyakorlására hivatott szerv a közre nézve kívánatosnak tart.

Ha sikerül is ilyenformán a közérdek fogalmának a meghatározása, annak tartalmi mibenlétét azzal még maradéktalanul és kétséget kizáróan nem adtuk meg. A közérdek sajátos jogi fogalom, mely kevésbé precizírozható, mint más, szintén nehezen meghatározható fogalmak. / megfontolt s szándék, hűség etc./

A közérdek fogalma tehát lényegileg eltérő a többi fogalomtól, s helyesnek kell tekinteni a közigazgatási szerv azon lehetőségét, hogy a közérdek tartalmának megállapításánál ne igazodjék egy feltételezett törvényhozói akarathoz, hanem a fennálló jogi korlátok között maga állapítsa azt meg, s ezáltal legyen biztosítva konkrét ügy elintézésének az eset speciális körülményeihez való olyan alkalmazkodása, mely a közszükséglet kielégítéséről való gondoskodást, a közigazgatás céljának megvalósulását biztosítja. Lehet, hogy ha egybevetnénk a közigazgatási szerv által választott célszerűségi szempontot a törvényhozó szerv által, előzetes szabályozás esetén választott célszerűségi szemponttal - a kettő nem egyezne meg, de ez még nem okvetlen jelenti a közérdekellenes célmegállapítást, csupán any-

nyit, hogy a közérdek magvalósításának többféle módja lehet. Az ellenben kötelessége a közigazgatónak, hogy a működése természeténél fogva fennálló akaratszabadságát semmi körülmények között se használja fel közérdekellenes tevékenységre. A tekintetben, hogy a közérdeket miképp fogja fel, a közigazgatási szerv nem korlátozható, de abban, hogy a közérdek esetleg számos variációja közül megválasztott variáns megvalósításától el ne térjen, igen. Adott esetben ugyanis nem lehet határozottan eldönteni, hogy több megoldás közül melyik felel meg a közérdeknek. A közérdek mindég jogi lehetőségek sorozata, amelyen belül a közigazgatási szerv választhat, de azon túl nem.

Kérdés, hogy hol kezdődik és hol ér véget a sorozat. A kezdőpontja nem lehet másutt,

mint a magánérdek és a közérdek találkozási pontján. Vagyis van egy végtelenben kezdődő és a közérdek határvonaláig érő magán és egy a magánérdek zárópontján kezdődő és a végtelenbe futó közérdeksorozat. A közigazgatási szerv feladata azután a köz és magánérdek határát felismerni és csak a közérdeket megvalósítani.

Azzal, hogy eszerint a közigazgatási szervnek a közérdekről alkotott fogalma tétetik meg döntőnek a szabályozatlan konkrét esetek elintézésénél, szükségessé válik bizonyos biztosíték is arra, hogy a közérdeket nem véti el, vagy nem helyezkedik azzal tudatosan, önző érdekből szembe. Az adott esettel - ha az nincs szabályozva - szabályozólag és intézőleg szembenálló közigazgatási szervnél természetesen igen közeli a lehetősége a tévedésnek, vagy a megté-

valjedsnek. Könnyen lehetséges, hogy a közigazgatási szerv tárgyilagosságát elvesziti és ténykedésében olyan motiváló erők uralma alá kerül, amelyeknek következtében a törvényhozó által meg nem engedett valamely cél valósul meg. A közigazgatási szerv mérlegelésén nyugvó ügyintézés során tehát a célszerűség tekintetében döntő lelki folyamatnak bizonyos határokon belül kell lefolynia, mert, ha nem így volna az önkényes ténykedésre nyílnék meg az alkalom és a közigazgatási szerv a közérdek megvalósításának leple alatt a saját önző, közérdelelles céljait valósítaná meg. Ha így akár a saját, akár mások érdekeinek szolgálata a szerv, a rendelkezésére álló hatalmi eszközökkel, ezzel kötelességszegést követ el, s ha cselekménye nem valósítja meg a büntetőtörvénykönyv valamely tényálladékát is

d
egyszersmint, fegyelmileg felelősségre vonható és mindkét esetben kártérítési és vagyoni felelőssége is fennáll. A közigazgatási szerv ilyen cselekménye ugyanis az önkény esete, melyet a joglévén az annak egyenes tagadása - minden formájában tilt.

A közigazgatási szervnek - előzetes elvont szabályozás nem léte esetén - ime legjobb meggyőződése szerint kell az ügyeket intéznie, betartva mindenkor a fennálló korlátokat. Ilyen természetű feladatot ellátni természetesen csak akkor tud a közigazgatási szerv, ha megfelelő sajátos érzéke, gyakorlati közigazgatási érzéke van. Nagy próbára van téve a közigazgatási funkcionárius ugy akkor, amikor a fennálló tétéles szabályokat kell, azokat tökéletesen ismerve jogásziasan alkalmaznia, mint akkor, ami-

kor , jogszabály előírása hijján , kellő köz-
igazgatási tapintattal kell a konkrét ügyet a
legcélszerűbben elintéznie. Utóbbi esetben a
törvényhozónál jóval rövidebb idő alatt kell az
elintézésre váró életviszonyt illetően a közér-
dek jogilag sehol körül nem irt fogalmi képét
kialakítania és az életviszony közmegnyugvást
keltő elrendezését annak megfelelően közhata-
lommal keresztül vinnie.

A feladat nem könnyű. Nem könnyű a jog-
államszerű közigazgatást eszközölni, az ahhoz
fűződő életbevágó érdekeket megvédeni a közigaz-
gatási funkcionáriusnak különösen ma, amikor
területben megnagyobbodott Hazánkban, sok helyen
más nyelvű népesség körében kell a közérdek szol-
gálatának nehéz, de szívesen vállalt és viselt
feladatát, finom érzékkel, közmegelegedést kel-
tően ellátnia.-

Tartalom :

A közigazgatási tevékenység mibenléte 4.

A közigazgatási tevékenység sajátos
természete 26.

A forrásul használt művek :

- Dr. Concha Győző: Politika. I. k. Budapest 1907. II. k. Budapest 1905.
- Dr. Boér Elek: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Budapest 1912.
- Dr. Tomcsányi M.: A közigazgatási jogviszony. Budapest 1912.
- Dr. Tomcsányi M.: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. Budapest 1926.
- Falcsik Dezső: A közigazgatási jog alapkérdései. Eger 1895.
- Dr. Teghze Gyula: Társadalom-, állam- és jogbölcselet. Debrecen. 1924.
- Dr. Szandtner Pál: Az alattvalói engedelmesség problémája. Nagyvárad. 1914.
- Dr. Zsedényi Béla: A vacuum iuris. Miskolc. 1928.
- Dr. Márffy Ede : A magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Budapest. 1925.
- Gneist Rudolf: A jogi állam. Dr. Takács Lajos fordításában. Budapest 1875.
- Dr. Balogh A. : Biró és törvény. Budapest 1906.

