

EREKY ISTVÁN

A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK ÁLTAL
OKOZOTT SÉRELMEK HATÓSÁGI ORVOSLÁSA



Valamint az igazságszolgáltatás ugyanúgy a közigazgatás terén is módot nyújt a tételes jog arra, hogy az érdekeltek a rájuk nézve sérelmes határozatnak egészben vagy részben való megváltoztatását, a feloldást avagy a megsemmisítését kieszközöljék, — a hatóságok pedig az okozott sérelmeket orvosolják. Csakhogy ebből a szempontból lényeges különbség van igazságszolgáltatás és közigazgatás között.

Azon ügyekben, amelyeket a tételes jog a rendes bíróságok hatáskörébe utal, — a rendes bíróságok által okozott jogsértéseket egyedül és kizárólag a *rendes bíróságok* orvosolhatják. Ezen ügyekben tehát a hatóságok elválasztásának az elve érvényesül olyan formán, hogy a rendes bíróságok határozatait a közigazgatási hatóságok előtt megtámadni s a rendes bírákat közigazgatási hatóságok előtt fegyelmileg, vagyonjogilag, vagy büntetőjogilag felelősségre vonni sohasem lehet.

Ezzel szemben azon ügyekben, amelyeket a tételes jog közigazgatási hatóságok hatáskörébe utal, — a közigazgatási aktusok által okozott jogsértéseket az angol rendszert követő államokban a rendes bíróságok, a continentális rendszert követő államokban pedig részint maguk a közigazgatási hatóságok, részint független és pártatlan bírói fórumok vannak hivatva orvosolni. A közigazgatás terén tehát a hatóságok elválasztásának elve alól kivétel van a bíróságok javára; — mert a continentalis rendszert követő államokban a közigazgatási hatóságok jogsértő határozatait nemcsak a közigazgatási hatóságok, hanem a rendes bíróságok, illetve a legtöbb államban külön szakbíróságok u. n. közigazgatási bíróságok előtt is meg lehet támadni s mert a közigazgatási tisztviselőket nemcsak fegyelmi úton a közigazgatási hatóságok előtt, hanem vagyonjogilag és büntetőjogilag a rendes bíróságok előtt is felelőség-

re lehet vonni. A *jogsértést* tehát kizárólag a közigazgatást érdeklő belügynek tekinteni nem lehet.

Máskép alakul a helyzet *érdeksértés* esetén.

Ha ugyanis a tételes jog a közigazgatási hatóságokat akár hallgatólagosan, akár kifejezetten discretionális hatalommal ruházza fel, — a tételes jog hallgatása, illetve kifejezett rendelkezése lényegileg véve azt jelenti, hogy az adott viszonyok közt a közérdek követelményeinek a mérlegelésére a közigazgatási szerveket tartja a legalkalmasabbaknak, sőt kizárólag alkalmasoknak. Ebből pedig szükségképen következik *a)* hogy a discretionális hatalom mikénti gyakorlását, vagyis a közigazgatási aktusok célszerűségének a kérdését tisztára a közigazgatás olyan saját belügyének kell tekintenünk, amelyet elvileg véve egyedül a felsőbb fokú közigazgatási hatóságok bírálhatnak felül s *b)* hogy a közigazgatási tisztviselőket a közigazgatási aktusaik célszerűtlensége miatt egyedül és kizárólag az ő felettes hatóságaik vonhatják felelősségre, de ezek is csak fejelemi úton.

Vagyis míg a jogalkalmazó közigazgatási aktusoknál a hatóságok elválasztása nem tud érvényesülni s kivételek vannak a bíróságok javára, — addig a discretionális hatalmat gyakorló aktusoknál a hatóságok elválasztásának az elve érvényesül s mint látni fogjuk, semmiféle közigazgatási aktust *puszta érdeksértés* címén bíró előtt megtámadni és közigazgatási tisztviselőt semmiféle érdeksértés miatt *pusztán érdeksértés* címén bíró előtt felelősségre vonni nem lehet.

Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás azonban a bíróságok és hatóságok által okozott sérelmek esetén nemcsak a hatóságok elválasztása szempontjából különböznek egymástól, hanem a sérelmek orvoslásának a *módjai* szempontjából is.

Ha a polgári bíró az ügy érdemében döntött s határozatát a felek előtt kihirdette, — határozatától többé el nem térhet, még akkor sem, ha határozata helytelen voltát utólag ő maga is belátja s ha épen ezért a helytelen határozatot megfelelő új határozattal ő maga akarná pótolni. Ettől a szabálytól csak akkor van helye eltérésnek, ha az ítéletbe becsúszott név-, szám-, vagy másféle nyilvánvaló hibákat és ellenmondásokat kell kiigazítani; — vagy ha az ítéletet ki kell egészíteni, azért, mert az ítélet a felek kérelmének valamely részéről a perkölt-

ségekről, vagy az előzetes végrehajthatóság tárgyában nem rendelkezett.¹ A polgári bíró határozata által okozott sérelmet tehát — a fegyelmi, vagyoni és büntetőjogi felelősségtől eltekintve — csak egy módon: a felek *jogorvoslata* alapján lehet orvosolni.

Nem így a közigazgatás terén! Ha a közigazgatási hatóság az ügy érdemében döntött s határozatát kihirdette, — akkor nemcsak kiigazíthatja és kiegészítheti a hozott határozatot, mint a bíró, — hanem akár hivatalból vagy a felek kérelmére akár egészben vagy részben meg is változtathatja, még pedig úgy önmaga, mint az ő felettes hatósága.

Míg tehát a polgári perjog — a kiigazítástól és a kiegészítéstől eltekintve — a sérelmek orvoslásának csak egy *módját* ismeri t. i. a jogorvoslatok alapján való orvoslást, — addig a közigazgatási jog három módot ismer: *a)* a hivatalból való visszavonást, *b)* az előterjesztés és a felszólalás alapján s *c)* a kifogások, észrevételek és a jogorvoslatok alapján való orvoslást.

A közigazgatási aktusoknak hivatalból való visszavonása.

Visszavonás alatt úgy az egészben, mint részben való s úgy az alsó, mint a felső fokú hatóság által eszközölt visszavonást kell értenünk, de csak akkor, ha ez nem a felek kérelmére, hanem hivatalból s nem a határozatnak az érdekeltekkel való közlése előtt, hanem a kihirdetés, a kézbesítés, illetve a közszemlére tétel *után* történik. A közlés előtt a hatóság a határozattal szabadon rendelkezik; — a közlés előtti módosítást vagy megsemmisítést tehát valóságos visszavonásnak tekinteni nem lehet.²

A hivatalból való valóságos visszavonás már most kétféle lehet: szabad és korlátolt.

A *szabad visszavonás* discretionális hatalmat jelent; — s alapelv, hogy mint minden discretionális hatalmat, — ugyanúgy a visszavonásban rejlő hatalmat is a közérdek követelmé-

¹ V. ö. Magyary G. Magyar Polgári Perjog 761—765 old.

² K. Kormann: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte 323—326. old.

nyeinek megfelelően kell gyakorolni; — a közérdek által nem indokolt visszavonásban tehát nem discretionális hatalom, hanem *önként* nyilvánul meg; az ilyen határozatokkal szemben a fél védekezhetik; — t. i. jogorvoslatokkal támadhatja meg őket a felsőbb fokú közigazgatási hatóság előtt.³

A közérdek által indokolt *szabad* visszavonásnak csak a következő esetekben lehet helye:

a) ha valamely törvényes jogszabály a visszavonhatóságot kifejezetten kimondja; — ezt teszi pl. az 1907:LX. t. c. 11. §-a, midőn kimondja, hogy a miniszter a törvényhatósági bizottság panaszával megtámadott határozatát vissza vonhatja és módosíthatja;

b) ha a törvény maga nem mondja ki a visszavonhatóságot, hanem a közigazgatási hatóságok legjobb belátására bízva, hogy ezek maguk részére olyan ügyekben, amelyekben az érdekelteknek az aktus kibocsátására joguk nincs, a korlátlanul szabad visszavonhatóságot kifejezetten fenntartsák.⁴

c) Az eddig kiemelt két esetben a visszavonás joga vitán felül áll; — de az esetek legnagyobb részében a szabad visszavonást sem a tételes jog, sem a közigazgatási hatóságok ki nem kötik. Ezen esetekben *szabály*, hogy a hatóság a *discretionális hatalommal kibocsátott aktusokat visszavonhatja még pedig szabadon*.⁵

E három szabályból szükségképen következik, hogy azon aktusokat, amelyeknek kibocsátására a félnek joga van, vagyis azokat, amelyek útján a közigazgatási hatóság nem discretionális hatalmat gyakorol, hanem jogot alkalmaz, — szabadon visszavonni nem lehet.

Ezen felül azonban nem lehet szabadon visszavonni a discretionális hatalommal kibocsátható konstitutív közigazgatási aktusokat sem akkor, ha a fél a rendőrhatalom engedély alapján vállalatát már megkezdte, vagy ha a discretionális hatalom gyakorlásának eredményeképp akár alanyi magánjog, akár alanyi közjog jött létre.⁶ De minthogy az utóbbi szabályok csak

³ U. o. 330. old.

⁴ U. o. 150. 334. old. W. Jellinek Verwaltungsrecht 253.

⁵ Kormann: 335. 340. W. Jellinek 271. old.

⁶ A német joggyakorlat szerint pl. ezen a címen nem lehet visszavonni azon közigazgatási aktusokat, amelyek tisztviselők részére pótléko-

az alanyi *jogokat* akarják megvédeni, — a közigazgatási hatóságok, — ha a közérdek úgy kívánja — szabadon módosíthatják a discretionális hatalommal kibocsátott joglétesítő aktusokat a jogosítottak *előnyére*; — s ezen felül közérdekből szabadon vissza vonhatják akár egészben, akár részben a discretionális hatalommal kibocsátott következő aktusokat:

a) azokat, amelyek az érdekelt magánosok terhére pl. egy közrendellenes állapot megszüntetése céljából *kötelességeket* hoztak létre; — az ilyen közérdekből előírt kötelességeket a hatóság bizonyos veszélyek elhárítása céljából, ha kell súlyosbíthatja s ha a helyzet változása lehetővé teszi, szabadon enyhítheti;⁷

b) a jogmódosító aktusokat akkor, ha a félre nézve előnyös, tovább módosítás lehetséges;

c) a jogmegszüntető aktusokat akkor, ha ezek nem az államnak, hanem a félnek kedveznek; — az államnak kedvezne pl. az adóelengedés visszavonása;

s végül d) feltétlenül vissza lehet vonni a negatív aktusok közül azokat, amelyeket a hatóság hivatalból bocsátott ki —, s feltételelesen lehet visszavonni azokat, amelyeket a közigazgatási hatóság kérelemre bocsáthatott ki t. i. az *elutasító aktusokat*. Az utóbbiakat u. is vissza lehet vonni s ezen a réven pl. egy nyilvánvalóan helytelen aktusnak a jogorvoslattól való megtámadását el lehet hárítani, — de csak akkor, ha a visszavonást az érdekelt fél kérelmezi.⁸

Míg a szabad visszavonás a közérdek által indokolt bármiféle címen megtörténhetik, addig a korlátolt visszavonásnak csak a következő három címen lehet helye: t. i. a) a feltételek megszűnése; — b) a közigazgatási aktusok megtámadhatósága; — s c) kötelességek vagy kikötések nem teljesítése esetén.

ad a) Ami a feltételek megszűnését mint jogcímet illeti, különbséget kell tennünk egyrészt az olyan aktusok között, amelyeknél a feltételek megszűnése miatti visszavonás fogal-

kat engedélyeznek; kisajátítási jogot, a vízjog körébe vágó concessiót, polgárjogot adományoznak stb. Kormann i. m. 343. old.

⁷ U. o. 342. Tomcsányi M. i. m. 46. old.

⁸ V. ö. K. Kormann: i. m. 351—354. Walter Jellinek: Verwaltungsrecht 271—274. old. O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht II. kiad. I. k. 263—267. old.

milag lehetetlen s másrészt a többi aktusok között. Fogalmilag lehetetlen a feltételek megszűnése miatti visszavonás az olyan aktusoknál, amelyeknél a parancsot nyomban követi a végrehajtás, illetve amelyeknél a feltételnek a tételes jog szabályai szerint csak az aktus kibocsátásának az időpontjában kell fennforognia. Az azonnal végrehajtott aktusokat tehát, valamint a szakképzettség feltételével kiadott iparendedélyeket s az elméleti képzettség feltételével kiadott doktori diplomákat a képzettség, illetve a tudás későbbi csökkenése vagy teljes elvesztése miatt visszavonni nem lehet, mert ezen feltételeknek csakis az *engedély*, illetve a *diploma kiadásakor* kell fennforogniok.

Ellenben lehetséges fogalmilag a feltételek megszűnése miatti visszavonás minden más esetben, amikor a tételes jog az aktus kibocsátását *állandóan megkívánt feltételektől* teszi függővé. S alapelv, hogy amikor a feltételek miatti visszavonás fogalmilag lehetséges, — akkor jogilag is lehetséges, de csak akkor, ha a feltételt a közigazgatási aktus lényeges feltételévé lehet minősíteni. Az ügyvédi, a közjegyzői, a kereskedelmi és iparkamarák épületeiben levő helyiségek pl. állandóan adómentesek a házadó alól akkor, ha *kizárólag hivatalos célra használatnak*. A közigazgatási hatóság tehát nyomban visszavonhatja az állandó adómentességet adó határozatát, mihelyt a törvényesen kikötött feltétel megszűnik, mert egy bizonyos helyiséget nem kizárólag hivatalos, hanem egyéb célokra is, vagy pedig kizárólag egyéb célokra pl. magánlakásul használnak. Meg kell jegyeznünk, hogy visszavonásnak csak akkor lehet helye, ha a feltétel gyanánt megjelölt *tényekben*, nem pedig a hatóságnak a feltételekre vonatkozó *felfogásában*, vagy pedig a *jogszabályoknak* a feltételekre vonatkozó rendelkezéseiben állott be változás. Az első helyen említett változás ugyanis a visszavonásra okul egyáltalán nem szolgálhat; — a feltételeknek a tételes jog által való módosítása vagy megszüntetése esetén pedig nem visszavonásról, hanem a közigazgatási jog jogforrásainak a *visszaható erejéről* van szó.

ad b) A megtámadhatóság címén való visszavonás azt jelenti, hogy amely aktusokat az érdekeltek jogosítva vannak jogorvoslatokkal megtámadni azért, mert az illető aktusok hibásak, — ugyanazon aktusokat a közigazgatási hatóságok is jogosítva vannak a maguk módján megtámadni t. i. egészben

vagy részben hivatalból visszavonni. Kérdés tehát milyen aktusokat kell *hibás* aktusoknak tekintenünk s következésképen milyen aktusokat lehet hivatalból visszavonni hiba, illetve megtámadhatóság címén?

Elvileg véve a hibás aktusoknak *két* osztályát kell megkülönböztetni.

Az első osztályba tartozó aktusoknál a hiba oly nagy arányokat ölt, hogy az aktusok fogatkozásaik nagysága következtében jogi hatás előidézésére teljességgel képtelenek lesznek.

Ez a teljes képtelenség az oka annak, hogy az ilyen aktusokat jogorvoslatokkal megtámadni és a megtámadás eredményeképp megsemmisíteni vagy pedig hivatalból visszavonni nem kell; — mert az ilyen aktusok megsemmisítés és visszavonás nélkül is semmis, vagyis olyan aktusoknak tekintendők, amelyeket magánemberek és közfunctionáriusok egyaránt nem létező aktusoknak tekinthetnek.

A második osztályba tartozó aktusoknál a fogatkozás kisebb s a jogi hatás előidézése lehetséges. Ép ezért, ha a cél arra irányul, hogy az idétartozó aktusok jogi hatást elő ne idézzenek vagy legalább ne idézzenek elő jogi hatást nagyobb mértékben, mint amily mértékben fogatkozásuk mellett is lehetséges, — akkor az érdekelteknek jogorvoslatot kell beadniok s az aktust az ő fogatékossága miatt meg kell támadniok az illetékes felsőbb hatóság előtt.

Az ilyen aktusokat nevezzük a semmis aktusokkal szemben megtámadható aktusoknak.⁹

A magánjog és a közjog közötti különbség azonban a semmis és a megtámadható aktusoknál is érezteti a hatását még pedig két irányban:

a) A magánjogi jogügyleteket olyan magánemberek, illetve magánjogi értelemben vett jogi személyek szervei hozzák létre, akiknél a törvény és a közérdek tiszteletben tartásának jogi biztosítékai hiányzanak. Ép ezért, ha magánemberek sértik meg a jogügyletekre vonatkozó anyagi vagy alaki jogszabályokat, — akkor a jogügylet rendszerint semmis lesz; a magánjogban ettől a szabálytól csak akkor van helye eltérésnek, ha a tételes jog bizonyos fajta jogszabályok tiszteletben

⁹ V. ö. K. Kormann: i. m. 204. old.

tartását nem tartja oly mértékben közérdekűnek, hogy jogsértés esetén semmiséget állapítana meg.

A magánjogi jogügyletekkel szemben a közjogi jogügyleteket *hatóságok* hozzák létre. A tételes jog a hatóságok létrehozatalát és működését akkép iparkodik szabályozni, hogy a hatóságok szervezése, eljárása s a felsőbb hatósági ellenőrzés mint a törvény és a közérdek tiszteletben tartásának *a jogi biztosítékai* szerepeljenek. A hatósági jelleg az oka annak, hogy a hibás közigazgatási aktusok rendszerint nem a *semmis*, hanem a csak *megtámadható* aktusok osztályába tartoznak. Nevezetesen ami a discretionális hatalommal kibocsátható aktusokat illeti, — alapelv, hogy a puszta célszerűtlenség semmiféle aktust semmissé nem tehet; — a közérdeksértő aktusok tehát soha sem a semmis, hanem *mindig a megtámadható aktusok sorába tartoznak*. Ami pedig a jogalkalmazó aktusokat illeti, — az hogy a hibás aktus semmis-e avagy megtámadható, — a hiba arányaitól függ. *Vita esetén azonban minden aktust érvényesnek kell tekinteni*, mindaddig, amíg az erre illetékes hatóság az érdekeltek támadása, illetve jogorvoslata alapján az illető aktust semmissé nem nyilvánítja. *Vagyis hiba esetén a vélelem a megtámadhatóság nem pedig a semmisség mellett szól.*¹⁰

b) Azt, hogy a magánjogi jogügylet hibás, a bíróság csak a felek kérelmére ezeknek a keresete alapján állapíthatja meg; — a hibás közigazgatási aktusoknál ellenben nemcsak a felek érdeke, hanem a közérdek is érezteti a maga hatását, még pedig olyan formán, hogy a hibás közigazgatási aktust nemcsak a felek kérelmei t. i. jogorvoslatai alapján lehet megsemmisíteni, illetve egészben vagy részben megváltoztatni, — hanem mindent hivatalból is meg lehet tenni az egészben vagy részben való *visszavonás* alakjában.

A semmiséget öt fogyatkozásra lehet visszavezetni t. i. a lehetőségbeli, az alakí, az eljárási, a tartalmi és az akaratbeli fogyatkozásokra; — s ehhez képest a semmis aktusokat is öt csoportba foglalhatjuk össze.¹¹

a) Semmis minden olyan közigazgatási aktus, amellyel az aktust kibocsátó hatóság lehetetlen eredmény elérésére törek-

¹⁰ U. o. 216. 217. old. O. Mayer: i. m. 1. k. 97. old.

¹¹ K. Kormann: i. m. 215. old.

szik. Az eredmény már most vagy olyan, amelyet semmiféle hatóság sem képes elérni s ez esetben van szó *absolut* lehetetlenségről; — vagy olyan, amelyet csakis az illető aktus kibocsátói nem képesek elérni s ez esetben van szó *relativ* lehetetlenségről. Absolute lehetetlen eredményt akarnak elérni az olyan aktusok, amelyekben a közigazgatási hatóság technikailag, jogilag vagy erkölcsileg lehetetlen magatartást követel vagy engedélyez; — technikailag lehetetlen követeléssel léphet fel a közigazgatósági hatóság pl. építési engedélyek kiadásakor; — jogilag lehetlent követelhet akkor, midőn parancsai a büntető törvényekbe ütköznek; — s erkölcsileg lehetlent enged meg akkor, midőn erkölcstelen magatartásra jogosít fel s pl. bordélyház nyitására ad engedélyt. S ugyancsak absolute lehetetlen eredményt elérni olyan aktusok útján, amelyek nem létező személyekre, dolgokra vagy jogviszonyokra vonatkoznak; — feloszlhatnak pl. egy olyan egyesületet, amely még meg sem alakult; — adót vetnek ki egy olyan épületre, amely elemi katasztrófa következtében megsemmisült; — vagy visszavonnak egy olyan szabadalmat, amely már lejárt stb.

S végül absolute semmis minden közigazgatási aktus, ha olyan személyekre vagy dolgokra vonatkozólag akar bizonyos jogokat és kötelezéseket létrehozni, amely személyeknél és dolgoknál az erre való képesség, illetve alkalmatosság a tételes jog rendelkezései következtében hiányzik. Semmis pl. az az aktus, amely vadászati kihágás miatt 3 éven belül jogerősen elítélt személy részére vadászjegy kiadását rendeli el.¹²

Az absolut lehetetlenség miatt semmis aktusokkal szemben *relativ* lehetetlenség miatt semmisek azon aktusok, amelyeknél a hiba nem az aktusban, hanem az aktus *kibocsátóiban* van. Minthogy pedig közigazgatási aktusokat részint egyedi szervek egymagukban, részint egyedi szervek más egyedi szervekkel közreműködve, részint testületi szervek bocsáthatnak ki még pedig mindannyian csak akkor, ha az aktus kibocsátása hatáskörükbe tartozik, — a relativ lehetetlenség miatt semmis aktusok négy csoportba foglalhatók össze.

a) Relativ lehetetlenség miatt semmis az olyan aktus, amelyet egyedi szervnek kellett volna kibocsátani, de amelynek

¹² U. o. 232. 241. old. 1883: XXIII. 36. 37. §§.

kibocsátásakor a szervei minőség az illető aktus kibocsátójánál vagy egyáltalán vagy pedig azért hiányzott, mert az illető aktust nem köztisztviselő, hanem magánember bocsátotta ki; — mert köztisztviselő bocsátotta ugyan ki, de a köztisztviselő az aktus kibocsátásakor, mint magánember szerepelt;¹³ mert az aktus kibocsátója a kibocsátáskor állásától fel volt függesztve; — mert szabadságon volt s abbeli akarátát, hogy szabadságideje alatt is közfunctiokat akar ellátni, aktív magatartással kifejezésre nem juttatta stb.¹⁴

β) Relativ lehetetlenség miatt semmis az olyan aktus, amelyet csak több egyedi szerv egymással közreműködve pl. az alsóbb fokú szerv csak a felsőbb fokú hatóság jóváhagyásával bocsáthat ki s a két hatóság határozatai közül akár az egyik, akár a másik hiányzik, vagy — ami ezzel egyet jelent akár az egyiknek, akár a másiknak a határozata semmis.

γ) Relativ lehetetlenség miatt semmis minden olyan aktus, amelyet testületi szervnek kellett volna kibocsátania, de a testület helyett a tagok kifejezett tiltakozása ellenére az elnök egymagában határozott; — amelyet a testület hozott ugyan, de akképen, hogy a határozathozatalhoz szükséges tagszám hiányzott stb.

S végül δ) relativ lehetetlenség miatt semmis minden olyan akár egyedi, akár testületi szervek által kibocsátott aktus, amelynek kibocsátója az illető aktus kibocsátásához szükséges *dologi* s kivételesen a *területi* hatáskörrel nem rendelkezett még pedig vagy azért nem, mert a tételes jog a hatáskört nem adta meg, vagy pedig azért nem, mert a hatáskör delegálása az adott esetben szabálytalan volt.

A dologi hatáskör hiánya az aktust feltétlenül, a területi hatáskör hiánya pedig csak akkor teszi semmissé, ha az illető aktus elvégzése a helyszínére való *kiszállást* tételez fel, illetve ha valamely aktust ingatlan dolgokra vonatkozólag kell elvégezni s a helyszín avagy az ingatlan dolog az illető szerv *területi hatáskörén* kívül esik; — semmis tehát a közigazgatási végrehajtásnál a zálogolás, és semmis az építési engedély, ha

¹³ A rendőrtisztviselő pl. egy népgyűlés feloszlásakor nem volt egyenruhában s a népgyűlés tagjai nem tudhatták, hogy hatósági személy az, aki tőlük engedelmisséget kíván.

¹⁴ A szöveggel ellenkezőleg W. Jellinek i. m. 265. old.

az előbbi területi hatáskörrel nem bíró szervek végzik, az utóbbit pedig ugyanilyen szervek adják ki.¹⁵

A lehetőségbeli fogvatkozásokon kívül semmisék lehetnek a közigazgatási aktusok *formabeli, tartalmi és akaratbeli* fogvatkozások miatt is.

a) A formabeli fogvatkozás az aktus külalakjára vonatkozik s csak akkor idéz elő semmiséget, ha a tételes jog egy bizonyos formát, mint érvényességi kelléket ír elő s ennek ellenére az illető alakítás hiányzik. Ha pl. a tételes jog bizonyos aktusoknál kifejezetten megköveteli az írásbeli formát, akkor a szóbeli parancs vagy engedély — pl. az élő szóval vagy telefon útján megadott építési engedély semmis; — s ugyancsak semmis az írásba foglalt olyan aktus is, amelyről az aláírás hiányzik és amely utólag sem írható alá azért pl., mert az aktus kibocsátója az aláírás előtt elhalt.¹⁶

β) Lényeges eljárási szabályok be nem tartása miatt semmisék azok az aktusok, amelyeket csak az érdekeltek közreműködésével pl. csak az ő *kérelmükre* lehetett volna kibocsátani s amelyeket a közreműködés hiánya, illetve szabálytalan volta ellenére is kibocsátottak; — s ugyanilyen eljárási hiba miatt kell semmisnek, illetve helyesebben jogilag nem is létezőnek tekinteni minden olyan aktust, amelyet a hatóság az érdekeltekkel kihirdetés, kézbesítés vagy közszemlére tétel útján vagy egyáltalán nem, vagy pedig nem szabályszerűen közölt.

γ) Tartalmi okokból semmis az a közigazgatási aktus, amely olyan nagy mértékben határozatlan, annyira érthetetlen avagy oly nagy fontosságú részlet kérdéseket hagy megoldatlanul, hogy az illető aktusban a törvény által megkövetelt tartalmat feltalálni nem lehet.

S végül δ) akaratbeli fogvatkozások miatt semmis az az aktus, amelyet a közigazgatási hatóságok a tételes jog szabályai szerint csak a felek kérelmére bocsáthatnak ki s a kérelmező — pl. az ipari engedélyt kérő fél — a kérelem előterjesztésekor cselekvésre jogilag képtelen volt s még sem az ő törvényes képviselője, hanem pl. maga az elmebeteg terjesztette elő a kérelmet; — s úgy a kérelemre, mint a hivatalból kibo-

¹⁵ Kormann i. m. 247—258. old.

¹⁶ A részleteket lásd Kormann: i. m. 260—278. old.

csátott aktusok is semmisek, ha *kibocsátóik* cselekvésre képtelenek voltak, vagy pedig nem szabad akaratból cselekedtek, mert az aktus kibocsátásakor elmebetegek voltak, — illetve ellenállhatatlan kényszernek a hatása alatt cselekedtek stb.¹⁷

Ha pusztán a logikát tartanánk szem előtt, akkor ezen semmis aktusokat sem a feleknek jogorvoslatokkal megtámadni sem a hatóságoknak hivatalból visszavonni nem lehetne; hiszen azt, ami nincs, megtámadni és visszavonni nem lehet.

A tételes jog ezen logikai lehetetlenség ellenére is megengedi a megtámadást és a visszavonást. Miért? Mert az, hogy az aktus tényleg semmis-e vagy sem, — vitás lehet; — s fontos magán- és közérdekek kívánhatják a semmisség tisztázását. De ha a közigazgatási hatóság valamely aktust akár a támadás hatása alatt vagyis jogorvoslat alapján, akár hivatalból vagyis visszavonás alakjában semmissé nyilvánít, — ilyenkor sohasem a szó valódi értelmében vett jogorvoslat alapján járt el és sohasem semmisítette meg vagy vonta vissza a közigazgatási aktust, hanem csak *megállapította* a semmisséget.

Ezen nem valódi jogorvoslatokkal és nem valódi, hanem csak deklarativ hatályú visszavonásokkal szemben *valódi* jogorvoslatok beadásáról és valódi visszavonásról csak akkor lehet szó, ha a hibás aktus nem semmis, hanem megtámadható.

A megtámadható közigazgatási aktusok egyrésze hasonlít a semmis aktusokhoz annyiban, hogy valamint a semmis aktusok semmiségének a megállapítása, ugyanúgy a megtámadható aktusok egy részénél is a megtámadás és a visszavonás *határidőhöz kötve* nincs. De mivel a bármikor megtámadás vagy visszavonás csak az aktusok egy részénél foglalhat helyet, — ebből szükségképen következik, hogy a megtámadható aktusoknak *két csoportját* kell megkülönböztetnünk; — s ezek közül az egyikbe a bármikor, a másikba pedig csak az egy bizonyos időpontig megtámadható és visszavonható határozatok tartoznak.

Bármikor meg lehet támadni — de bármikor nem jogorvoslatok, hanem csak kérelmek és kifogások alakjában — a dolozus magatartás avagy büntetendő cselekmény útján kieszközölt közigazgatási aktusokat. Dolozus magatartás akkor forog

¹⁷ V. ö. K. Kormann: i. m. 285—300. old.

fenn, ha a fél a hatóságokat tudva és szándékosan vezeti félre, illetve tudva és szándékosan állít valótlanságokat vagy azért, hogy magát valamely kötelességnek — pl. az adófizetés kötelességének — teljesítése alól egészben vagy részben kivonja, vagy pedig azért, hogy jogokra s ezen a réven a vele szemben álló közjogi jogi személyek rovására valamely anyagi vagy erkölcsi előnyre tegyen szert. Minthogy a felek által megtámadható határozatokat a megtámadás határidején belül a hatóságok is megtámadhatják, — a dolozus magatartás útján kieszközölt határozatokat a hatóságok nemcsak a felek kérelmére, hanem hivatalból is visszavonhatják még pedig bármikor.¹⁸

Ez a visszavonás már a szó valódi értelmében vett visszavonás lesz, mert nem azt állapítja meg, hogy egy bizonyos aktus a valóságban nem létezik, — hanem a jogilag létező, de hibás aktust megsemmisíti, illetve egészben vagy részben megváltoztatja s más aktussal helyettesíti. A valódi visszavonás hatálya tehát nem deklaratív, hanem konstitutív.

Valódi visszavonásnak azonban megtámadhatóság címén nemcsak dolus avagy büntetendő cselekmény esetén, hanem minden egyéb olyan esetben is helye lehet, amikor valamely határozatot bármiféle más címen lehet jogorvoslattal megtámadni. Ezen szabály alól csak azon egyéni és közérdeksértő határozatok vétetnek ki, amelyek discretionális hatalommal hozattak; — ezeket ugyanis mint láttuk — a hatóságok — bizonyos kivételektől eltekintve — *szabadon* vonhatják vissza. A szabad visszavonás pedig a megtámadhatóság címén való visszavonást feleslegessé teszi.

A többi aktusokat vagyis egyrészt a szabad visszavonás alól kivett diskretionális aktusokat s másrészt a jogalkalmazásra szorító aktusokat a hatóságok megtámadhatóság címén nem bármikor, hanem *csak addig vonhatják vissza*, amíg a jogorvoslatok beadásának határideje le nem járt, s a felsőbb hatóságok a felek jogorvoslati felett *nem* döntöttek. Egy bizonyos időpontig lehet tehát csak visszavonni azon határozatokat, amelyeket a közigazgatási hatóság

a) a felek megtévesztő vagy egyéb jogellenes, de nem dolozus — magatartása alapján, b) tévedésből, c) bizonyos alaki

¹⁸ U. o. 365—371. old.

vagy eljárási szabályoknak s végül *d)* bármiféle anyagi jogszabálynak a megsértésével bocsátottak ki.

ad *a)* Megtévesztés akkor forog fenn, ha a hatóság a felek valótlan tényállításai vagy adatai alapján határozott, de a felek nem tudva és szándékosan állítottak valótlan tényeket, hanem *elnézésből* vagy *gondatlanságból*:

ad *b)* Tévedés akkor forog fenn, ha a hatóság valamely aktust már kibocsátott s utólag tudja meg, hogy a kibocsátásnak egy a tételes jog által megkövetelt lényeges feltétele a kibocsátás időpontjában nem forgott fenn. A tévedés miatti visszavonás két esetben foglalhat helyet; — egyrészt akkor, ha a törvényben megkövetelt lényeges kellékek az aktus kibocsátásakor formailag sem voltak meg, de a hiányt a hatóság elnézte; — s másrészt akkor, ha a feltételek az aktus kibocsátásakor formailag ugyan meg voltak, a hatóság tehát a látszat szerint nem, de a valóságban mégis tévedett, mert az utólag felmerült tények azt bizonyítják, hogy a tételes jog által megkövetelt *feltételek anyagilag* már az *aktus kibocsátásakor* sem voltak meg. A tételes jog pl. bizonyos engedélyhez kötött iparok üzését a megbízhatóságtól teszi függővé. — A hatóság visszavonhatja az engedélyt, ha az iparos ismételt intés és marasztalás után is olyan cselekményt követ el, amely *megbízhatóságát* kétségessé teszi. A hatóság ebben az esetben az engedély kiadásakor látszólag nem, de valósággal mégis tévedett s tévedését *az utólag elkövetett cselekmények bizonyítják*.

Meg kell jegyeznünk, hogy a tévedésnek *tényekre*, még pedig olyan lényeges tényekre kell vonatkoznok, amelyeknek hiánya esetén az aktust nem lett volna szabad kibocsátani. A szubjektív felfogásban utólag beállott változás tehát nem ok a visszavonásra. — S meg kell jegyeznünk, hogy a célszerűség kérdésében való tévedés miatt a határozatot csak akkor lehet visszavonni, ha a tévedés a fél *hátrányára* történt.

ad *c)* Megtámadhatóság alapján csakis a *lényeges alaki vagy eljárási* szabályt sértő aktusokat pl. azokat lehet visszavonni, amelyek az érdekeltségre, a kizárásra, az illetékességre, a felek meghallgatására és képviselőjére vonatkoznak; — de konstitutív hatályú valóságos visszavonás csak akkor lehetséges, ha a szabálysértés nem idézett elő semmiséget.

ad *d*) Minden közigazgatási aktust vissza lehet vonni a fentjelzett időpontig, amely *anyagi* jogszabályokba ütközik.¹⁹

Miután felsoroltam azon aktusokat, amelyeket hiba, illetve megtámadhatóság címén vissza lehet vonni, — ki kell emelnem, hogy nem lehet visszavonni a hibátlan vagyis olyan aktusokat, amelyeknél a felek dolozus magatartása, illetve az *a—d*) pontok alatt felsorolt fogvatkozások egyike sem forog fenn. S ha az ilyen hibátlan aktus visszavonása mégis megtörténnék, — az e tárgyban közölt határozatot jogorvoslattal lehet megtámadni az illetékes felsőbb hatóságok előtt.

A közigazgatási hatóságok az ő közigazgatási aktusait a feltételek megszűnésén s az aktus megtámadhatóságán kívül még egy harmadik okból t. i. a kötelelességek s a kikötések nem teljesítése esetén is visszavonhatják.

Ha ugyanis a közigazgatási hatóság a közigazgatási aktus meghozatalakor a kedvezményezettek javára nemcsak alanyi közjogot hozott létre, hanem az illetőkre az alanyi jog gyakorlása ellenében *kötelezettséget is rótt*, vagy pedig ha a jog gyakorlását *kikötések* teljesítésétől tette függővé, — akkor a közigazgatási hatóság jogosítva van a kötelelességek, illetve kikötések nem teljesítése esetén a közigazgatási aktust visszavonni.

Különösen nagy jelentősége van a visszavonás *ezen* jogcímének a monopolistikus természetű közüzemek pl. a vasutak concessiojánál.

* *
* *

Akár szabad, akár korlátolt visszavonásról legyen szó, — a visszavonás — a megtámadhatóság bizonyos eseteitől eltekintve — határidőhöz kötve nincs. — De a nyílt és jóhiszemű eljárás épúgy kötelező a hatóságokra, mint az egyesekre nézve; s ép ezért, ha a visszavonás közérdekből szükségessé vált, — a visszavonásnak meg is kell történnie a lehetővé válás időpontjától számítva a legrövidebb idő alatt.

A visszavonást ugyanazon formák betartása mellett kell eszközölni, mint amelyeknek betartása kötelező volt az illető aktus kibocsátásakor.

A visszavonásnak visszaható ereje nincs; azon jogügy-

¹⁹ K. Kormann: i. m. 371—402. old.

letek tehát, amelyeket egy engedély alapján létrejött vasútépítő részvénytársaság kötött, — az engedély visszavonása esetén is érvényben maradnak. Ettől a szabálytól csak akkor van helye eltérésnek vagyis a visszavonás csak akkor teszi a megelőzőleg kötött összes jogügyleteket érvénytelenekké, — ha a hatóság az aktust a jogügyleteket kötő felek *dolozus* magatartása alapján bocsátotta ki s e miatt vonta vissza.

A közigazgatási aktusoknak a felek kérelmére való visszavonása. Az előterjesztés és a felszólalás.

A kérvényezés szabadsága következtében mindenki megteheti azt, hogy a reá vagy a közre nézve sérelmes közigazgatási aktust az első fokú hatóság előtt előterjesztéssel s a felső fokú hatóságok előtt felszólalással megtámadja, az aktus szabálytalan vagy célszerűtlen voltára rámutat, s orvoslást kér. De ezekben az esetekben csak a kérvényezés szabadságában gyökerező lehetőségekről van szó. Az előterjesztéssel vagy felszólalással élő félnek ugyanis semmiféle alanyi közjoga, sincs arra, hogy a hatóságok az ő beadványát figyelembe vegyék s annak alapján eljárjanak és döntsenek. Teljesen a hatóságok *belátásától* függ tehát, hogy az előterjesztésben és a felszólalásban felhozott érveket figyelembe veszik-e s az állítólagos sérelmeket orvosolják-e vagy sem? Ha orvosolni akarják, akkor a megtámadott határozatokat egészben vagy részben ugyanazon szabályok szerint vonhatják vissza, mint amelyeket a hivatalból való visszavonásra vonatkozólag kifejtettünk. De az előterjesztés és a felszólalás feletti döntés mindig csak jog, sohasem kötelesség. Ez a magyarázata annak, hogy az előterjesztést és a felszólalást jogorvoslatnak tekinteni nem lehet.²⁰

Jogorvoslatról csak akkor lehet szó, ha a tételes jog egyenesen feljogosítja az érdekelt egyes embereket és jogi személyeket arra, hogy a reájuk nézve sérelmes közigazgatási aktusokkal szemben bizonyos a tételes jog által meghatározott jog-, illetve érdekvédő eszközöket igénybe vegyenek; — a közigazgatási hatóságokat pedig egyenesen kötelezi arra, hogy a jog-, illetve érdekvédő eszközök igénybe vétele esetén az érdekelt

²⁰ V. ö. O. Mayer i. m. I. k. 123—126 old. W. Jellinek: i. m. 283 old.

által felhozott érveket vizsgálat tárgyává tegyék s a kérelem felett a vizsgálat eredményének megfelelően döntsének. — Az ilyen jog- és érdekvédő eszközök igénybe vétele *közjogi jogviszonyt* hoz létre egyrészt azok közt, akik állítólag sérelmet szenvedtek, s másrészt azok közt, akik a sérelmet okozták; illetve, azok közt, akik a sérelmeket orvosolni vannak hivatva. Amazoknak alanyi közjoguk lesz arra, hogy jog- és érdekvédő eszközöket az erre illetékes hatóságok elfogadják s a bennük előterjesztett kérelem felett döntsének; — emezek közül pedig a sérelmet okozó első fokú hatóságoknak kötelességük lesz a sértettek beadványait elfogadni s esetleg felettük dönteni vagy pedig kötelességük lesz a beadványt az illetékes felsőbb hatósághoz felterjeszteni s az illetékes felsőbb hatóságnak kötelessége lesz a kérelem felett dönteni.

Észrevételek, kifogások.

Ha a tételes jog azt akarja, hogy az érdekelték kérelmei felett az első — s esetleg a felsőbb fokú hatóságok dönteni kötelesek legyenek, akkor az előterjesztést *alanyi közjoggá* fokozza. Elrendeli pl. a jövedelem- és vagyonadók alapjainak és összegeinek a lajstromba foglalását és a lajstromnak közszemlére való kitételét; — s mindenkit feljogosít arra, hogy a mások adójára vonatkozó észrevételeit és kifogásait záros határidő alatt benyújthassa; — az első fokú s esetleg a felsőbb fokú hatóságokat pedig kötelezi, hogy a beadott észrevételeket és kifogásokat tárgyalják s felettük döntsének. Az ilyen alanyi közjoggá fokozott előterjesztéseket nevezzük észrevételeknek vagy kifogásoknak. A tételes jog azonban a felszólalásokat s az észrevételekké és kifogásokká nem minősített előterjesztéseket is átalakíthatja alanyi közjogokká s ekkor jönnek létre a *jogorvoslatok*.

A közigazgatás jogorvoslati.

A continentális rendszert követő államok — s köztük a magyar állam is — a közigazgatás jogorvoslatainak szabályozásánál túlnyomóan a polgári perjogot követik. De bármily erősen érezhető a polgári perjog hatása, a két jogorvoslati rendszer között mégis több rendbeli lényeges eltérés áll fenn.

Ezek közül alapvető jelentősége van annak az eltérésnek, amely a polgári perekben ítélkező bíróságok s a közigazgatási hatóságok között az általuk kielégítendő közszükségletek szempontjából állapítható meg. Míg a bíróságok csak egy fajta, t. i. csak is a jogviták eldöntésével kapcsolatos közszükségleteket elégítik ki, — addig a közigazgatási hatóságok működése az állam és a társadalom életének minden elképzelhető megnyilvánulására kiterjed.

Természetes tehát, hogy a tételes jog a fejlettségnek egy bizonyos magasabb fokán a jogorvoslatok kérdését a polgári bíróságok hatáskörébe tartozó valamennyi jogvitákra vonatkozólag egy egységes codex-ben szabályozza. A közigazgatás terén ilyen egységes codexben való szabályozás teljességgel lehetetlen. Más és más jogforrások szabályozzák tehát a jogorvoslatok kérdését azon közigazgatási aktusokra vonatkozólag, amelyek a különböző közintézetektől pl. az egyetemek tudománykaraitól, — a különböző köztisztviselésektől pl. a közjegyzői, ügyvédi és mérnöki kamaráktól s az Országos Társadalombiztosító Intézettől, s a különböző közüzemektől pl. az államvasutaktól, a BSzKRT-től stb. származnak. — S ismét más és más jogforrások szabályozzák a jogorvoslatok kérdését azon közigazgatási aktusokat illetőleg, amelyeket az egyházi és világi, s a katonai és polgári hatóságok s az utóbbiak sorában egyrészt a törvényhatóságok és a községek s másrészt a pénzügyi hatóságok bocsátanak ki. Eredetileg a szabályozás annyira szétforgácsolódott, hogy egységes jogorvoslati rendszer még a törvényhatóságok és a községek hatáskörébe tartozó ügyekben sem tudott kialakulni.

Ennek a minden egységet nélkülöző szabályozásnak a hátrányait nálunk legelőször az 1901. évi XX. t. c. próbálta kiküszöbölni. De akár ezt a törvényt, akár a legújabb reformokat az 1929. évi XXX. és az 1933. évi XVI. t. c.-eket tekintjük, — mind a három törvényre jellemző, hogy a jogorvoslati rendszernek csak egy töredékét t. i. azon jogorvoslatokat szabályozzák, amelyek a törvényhatósági és községi hatáskörbe tartozó ügyekre vonatkoznak.

A legújabb reform alapul vétele mellett az abban szabályozott jogorvoslati rendszert s ezzel kapcsolatban a fórum rendszert is következőleg jellemezhetjük:

A jogorvoslatokat a közigazgatási jogban is ugyanazon szempontok szerint lehet osztályozni, mint a polgári perjogban.

A jog-, illetve érdeksértést ugyanis vagy egy fölérendelt hatóság orvosolja, vagy pedig ugyanaz a hatóság, amelynél az orvoslás szüksége felmerült. Ehhez képest vannak felebbviteli és vannak ugyanazon hatóság előtti jogorvoslatok.

Mintthogy az 1933. évi XVI. t. c. a felülvizsgálati kérelmet a rendes jogorvoslatok sorából kiküszöbölte, ma már csak három felebbviteli jogorvoslatunk van: a felebbezések, felfolyamodások és a rendkívüli felülvizsgálat végetti felterjesztés.

S nem felebbviteli jogorvoslatok, mert az orvoslást ugyanazon hatóság nyújtja, mint amelynek eljárása a félre sérelmes volt: az igazolási és az újrafelvételi kérelem.

A felebbvitelnak elvileg véve két következménye lehet. Az egyik feltétlenül bekövetkezik s abból áll, hogy a felsőbb hatóság egy alsóbb fokú hatóság tevékenységétől lényegesen *különböző* tevékenységet fejt ki: t. i. *felülbíralja*, vajjon az alsó fokú hatóság jogosan s esetleg célszerűen járt-e el vagy sem?

A másik következmény abból áll, hogy az alsóbb fokú hatóság hatásköre a felsőbb fokú hatóságra száll át; vagyis azt a munkát, amelyet az alsóbb fokú hatóság végzett, vagy neki kellett volna elvégeznie, — a felsőbb hatóság végzi el. Ez a *devolutiv* hatály azonban csak akkor következik be, ha a tételes jog a felsőbb hatóságokat nemcsak a megtámadott határozat megsemmisítésére, vagy feloldására, hanem az érdemleges döntésre is feljogosítja. A közigazgatási jogban szabály, hogy a felebbvitelnak devolutiv hatálya van s ettől a szabálytól — mint látni fogjuk — ez idő szerint csakis rendkívüli felülvizsgálat végetti felterjesztés esetén lehet helye eltérésnek.

Ami a nem felebbviteli jogorvoslatokat illeti, — ezeknek célja mindig az előbbi jogállapotba való visszahelyezésre, illetve egy bizonyos mulasztásnak a helyre hozatalára irányul. A mulasztás azonban kétféle lehet: „teljes, ha a fél egy bizonyos határnapon vagy határidőben egyáltalán nem cselekedett, — és nem teljes, midőn cselekedett ugyan, de nem tette meg mindazt, ami a cél elérésére szükséges lett volna“. Az igazolási kérelem a teljes, az újrafelvételi kérelem a nem teljes mulasztás orvoslására irányul.²¹

²¹ V. ö. Magyar G. i. m. 676. 677. 752.

A jogorvoslatok szabályozásánál a felebbvitelen, a devolutiv hatályon s ezeknek a hiányán kívül abból is kiindulhatnak, hogy kik adhatnak be jogorvoslatokat? Ebből a szempontból lényeges eltérés áll fenn a polgári perjog és a közigazgatási eljárás között annyiban, amennyiben a közigazgatási hatóságok határozatait összehasonlíthatatlanul többen támadják meg, mint a bírói ítéleteket. A közigazgatási aktusokat ugyanis az 1929. évi XXX. t. c. szerint megtámadhatták *a)* a közvetlenül érdekelték; *b)* a közületnek t. i. — a vármegyének vagy a községnek minden olyan tagja, akit a közérdekű ügyben hozott határozat ebben a minőségében érdekelt; — s *c)* bizonyos közfunctionariusok s szakigazgatási teendők ellátására hivatott szervek.

Ha a jogorvoslattal élők személyéből indulunk ki, akkor az 1933. évi XVI. t. c. szerint is háromféle jogorvoslatot kell megkülönböztetnünk t. i. közönséges jogorvoslatokat, actio popularisokat és hatósági jogorvoslatokat.

Mint hogy az 1929. évi XXX. t. c. nem mondta meg világosan, hogy közérdekű ügyekben a közület tagjainak, kiket t. i. a vármegyék vagy a községek lakóseit, adófizetőit, vagy bérlőit stb. kell tekintenünk, — a gyakorlati életben sokszor támadt vita arra vonatkozólag, hogy actio popularist kik adhatnak be? Az 1933. évi XVI. t. c., hogy az ilyen vitáknak elejét vegye, — az actio popularisra vonatkozó rendelkezést a törvény szövegéből kihagyta. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a törvényhatóság vagy a község tagjai közérdekű ügyekben actio popularist többé be nem adhatnak; — hanem a törvény indoklásából kitűnőleg csak azt jelenti, hogy ezentúl a közérdekű ügyekben érdekeltéknek a körét a kiadandó végrehajtási utasítás alapján az ügyben dönteni hivatott hatóságok fogják megállapítani; — ők döntenek el tehát, hogy az ügy természetének megfelelően a törvényhatóság vagy község lakóseit, adófizetőit vagy bérlőit stb. illeti-e meg az actio popularis beadásának a joga?

Végül, valamint a perjogban, ugyanúgy a közigazgatási eljárás terén is különbséget tehetünk rendszerinti és rendkívüli jogorvoslatok között. Rendszerinti jogorvoslatok azok, amelyeket csak a jogerőre még nem emelkedett határozatok ellen, illetve a teljes mulasztás orvoslása céljából lehet beadni s ilye-

nek a felfolyamodás, a felebbezés és az igazolási kérelem; — s rendkívüli jogorvoslatok egyrészt azok, amelyekkel a már jogerőre emelkedett határozatokat lehet megtámadni még pedig mindig egy u. n. nem teljes mulasztásnak az orvoslása céljából s ilyenek az újra felvételi kérelmek; — s rendkívüli jogorvoslatok, másrészt azok, amelyekkel a hozott határozatokat jogerőre emelkedés előtt és után egyaránt meg lehet támadni s ilyenek a rendkívüli felülvizsgálat végetti felterjesztések.

A jogorvoslatoknak imént kiemelt válfajai közt vannak olyanok, amelyeknek igénybe vételéről a lemondás nem lehetséges s vannak olyanok, amelyeknek igénybevételéről a lemondás lehetséges.

Nem lehet lemondani az igazolásról és a rendkívüli jogorvoslatokról.

Le lehet mondani a felfolyamodásról és a felebbezésről. A lemondás azonban csak akkor érvényes *a)* ha az érdekelttől magától, illetve az érdekeltnek olyan képviselőjétől származik, akinek a lemondásra vonatkozólag külön felhatalmazása van; *b)* ha a lemondás nem a határozat közlése vagy kihirdetése előtt, hanem után történik; — *s c)* ha a lemondást az eljáró hatóság jegyzőkönyvbe foglalja és a fél a jegyzőkönyvet aláírja, vagy pedig ha a lemondást a fél írásban jelenti be. A lemondást csak e három feltétel együttes fennforgása esetén lehet szabályszerűnek és joghatályosnak tekinteni. A szabályszerű lemondást visszavonni nem lehet.

Rendszerinti jogorvoslatok. Felfolyamodás és felebbezés.

Általános szabály, hogy jogorvoslattal a közigazgatási hatóságoknak minden határozatát meg lehet támadni.

Ezen általános szabály alól a törvény kétféle kivételt állapít meg. Látszólagos kivételek azon határozatok, amelyek — mint pl. a véleményt, óhajt, bizalmat vagy bizalmatlanságot stb. kifejező határozatok — senkinek az alanyi közjogaiban vagy közjogi értelemben vett kötelességeiben változást elő nem idéznek s következésképp nemcsak a szó valódi értelmében vett közigazgatási aktusoknak, de határozatoknak sem tekinthetők. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a véleményt, óhajt, bizalmat vagy bizalmatlanságot kifejező

határozatokat is meg lehet támadni jogorvoslattal akkor, ha jogszabálysértéssel hozattak; vagyis ha a társas hatóságok a megkövetelt alakiságok mellőzésével hívattak egybe, ha a szavazásnál előírt szabályokat sértették meg, s ha akár az egyedi, akár a társas hatóságok hatáskörüket átlépték, avagy lényeges eljárási szabályokat nem tartottak be. S ugyancsak látszólagos kivételek az általános szabály alól azon határozatok is, amelyekben a közigazgatási hatóságok annyira egy bizonyos szervezethez fűződő discretionális hatalmat — egyéni jogot — „gyakorolnak“, mint pl. kijelölés, választásnak a kitűzése esetén stb., hogy a hatalmat, illetve egyéni jogot más hatóságok egyáltalán nem is gyakorolhatják. Látszólagosak e kivételek azért, mert az ide tartozó határozatok útján a közigazgatási hatóságok nem közigazgatási, hanem *kormányzati functiókat* látnak el. A közigazgatási aktusokat illetőleg tehát az alapelvektől mindössze két valóságos eltérést állapíthatunk meg. T. i. nincs helye jogorvoslatnak egyrészt akkor, ha a tételes jog valamely határozattal — pl. az 1886. évi XXII. t. c. 12. §-a a községi kötelekbe való felvétel tárgyában hozott határozattal — szemben a jogorvoslatot kifejezetten kizárja, — s másrészt nincs helye külön önálló jogorvoslatnak a közben szóló határozatokkal szemben. Ezen kivételektől eltekintve minden más közigazgatási határozatot meg lehet támadni jogorvoslattal még pedig a véghatározatokat és a végzéseket önállóan, — a közben szóló határozatokat pedig a megfelelő véghatározat ellen beadott jogorvoslatok útján.

A jogorvoslatokat *a)* azon egyes emberek és jogi személyek adhatják be, kiknek jogait vagy érdekeit a közigazgatási határozat közvetlenül sérti; — *b)* azok, akiket a közérdekű ügyben hozott határozat, mint valamely közületnek t. i. vármegyének vagy községnek a tagjait ezen minőségükben sérti, s akiknek érdekelt voltát a határozatot hozó közigazgatási hatóság megállapította; — s *c)* azon közfunctionáriusok s az egyes szakigazgatási teendők ellátására hivatott azon szervek, akiket erre az 1933. évi XVI. t. c. életbelépte előtt törvények vagy törvényes rendeletek, — azóta pedig kizárólag *törvények* feljogosítanak. Ilyen közfunctionáriusoknak tekintendők: a főispánok, a budapesti főpolgármester, a budapesti törvényhatósági bizottság elnöke, a tiszti főügyész, a közigazgatási ágak-

nak a közigazgatási bizottságban helyet foglaló főnökei, vagy ezek képviselői, s a tiszti ügyész stb.; — s ilyen szakigazgatási szervek, az ipartestületek és vegyakisérleti állomások stb.

Ha a hatósági jogorvoslatoktól eltekintünk, — az összes rendszerinti jogorvoslatokat illetőleg szabály, hogy a jogorvoslatot azon hatóságnál kell előterjeszteni, amelynek határozata ellen a felebbvitel irányul. Amennyiben ilyen hatóság gyanánt testület szerepel, — a jogorvoslatot a községi képviselőtestület helyett a községi jegyzőnél, — a törvényhatósági bizottság és a kisgyűlés helyett a törvényhatóság első tisztviselőjénél, minden más testületi szerv helyett ezeknek az elnökeinél kell benyújtani.

Ha a tételes jog kifejezetten másképp nem rendelkezik, ugyancsak szabály, hogy a jogorvoslatokat akár írásban, akár élőszóval, de az utóbbi esetben mindig jegyzőkönyvbe foglalva — lehet beadni. S végül szabály, hogy ha a határozatot nem kézbesítették, hanem csak kihirdették, akkor a jogorvoslatot a kihirdetést követő naptól számított 15 nap alatt; egyébként a kézbesítés napját követő naptól, illetve közszemléretétel esetén a közszemléretétel első napjától számított 15 nap alatt kell benyújtani. Az ekképen beadandó jogorvoslatok közül a felfolyamodásokat illetőleg a multban is alapelv volt s jelenleg is alapelv, hogy a másodfokú határozatot további felfolyamodással megtámadni nem lehet; — végzésekkel szemben tehát csak egy fokú felebbvitelnek t. i. *felfolyamodásnak* lehet helye.

Ami a véghatározatok ellen beadható jogorvoslatokat illeti, — éles megkülönböztetést kell tennünk ezeknek 1901-iki, 1929-iki és 1933-iki szabályozása között.

Az 1901. évi XX. t. c. szerint szabály volt, hogy — hacsak a törvény kifejezetten másképp nem rendelkezik — minden közigazgatási ügyben, amelyre az 1901. évi XX. t. c. rendelkezései kiterjednek, három fórumnak a döntését lehet kieszközölni. A felebbvitel ennek következtében két fokú volt. A felebbvitel céljaira az 1901. évi XX. t. c. két egymástól lényegesen különböző jogorvoslatot engedélyezett t. i. a felebbezést és a felülvizsgálati kérelmet. Felebbezéssel az első fokú hatóság véghatározatait s — bizonyos kivételektől eltekintve, — azon másodfokon hozott véghatározatokat lehetett megtámadni, amelyek az első fokon hozott véghatározatoktól érdemben eltértek; —

felülvizsgálati kérelemmel csak másodfokon hozott és felebbezéssel meg nem támadható véghatározatokat lehetett megtámadni, de ezeket is csak akkor, ha az első fokon hozott véghatározatokkal érdemben megegyeztek s ha nem volt helye panasznak a közigazgatási bírósághoz.

Felebbezéssel a *jogalkalmazásra szorítókozó véghatározatokat* csak két címen lehetett megtámadni t. i. egyrészt azért, mert a hatóság a tényállást helytelenül állapította meg, s másrészt azért, mert hatásköri eljárási vagy anyagi jogszabályokat sértett meg; — a discretionális hatalmat gyakorló véghatározatokat ellenben felebbezés esetén három címen lehetett megtámadni t. i. *a)* a tényállás helytelen megállapítása, *b)* hatásköri eljárási vagy anyagi jogszabály megsértése miatt; — s *c)* azért, mert a hozott véghatározat közérdeket, illetve az egyeseknek a közérdekkel egybe eső egyéni érdekeit sértette, s következkéskép az összesség szempontjából célszerűtlen, a fél szempontjából méltánytalan volt.

Ellentétben a felebbezéssel, a felülvizsgálati kérelmet illetőleg szabály volt, hogy ilyen kérelemmel sem a ténykedés eldöntését, sem a discretionális hatalom mikénti gyakorlását megtámadni nem lehet; — felülvizsgálati kérelmet tehát csak a hatásköri, az eljárási vagy az anyagi jogszabályok megsértése címén lehetett beadni.

Felebbezés esetén a felebbező fél bizonyítás felvételt, illetve a felvett bizonyítékok újbóli mérlegelését, s az új tényállásnak megfelelően egy olyan véghatározat hozatalát kérhette, amely a felebbezéssel megtámadott véghatározatot vagy teljes egészében megváltoztatja, vagy egyes részeiben módosítja; — de ezenfelül kérhette annak a kimondását, hogy a véghatározatot hatáskörrel nem bíró fórum hozta; — hogy az alsóbb fokú fórum anyagi vagy alaki jogszabályt sértett; — hogy a megtámadott véghatározat közérdekbe ütközött s mint ilyen egyesekkel szemben méltánytalan, az összesség szempontjából pedig célszerűtlen volt; s mindezek alapján kérhette akár a véghatározat feloldását avagy megsemmisítését, akár annak érdemleges felülbírlását.

Felülvizsgálati kérelem esetén a kérelem előterjesztője a hozott véghatározatot sem a ténykérdés helytelen eldöntése, sem célszerűtlenség és méltánytalanság címén meg nem támad-

hatta; — mindössze az anyagi, eljárási vagy hatásköri szabályok megsértését panaszolhatta fel s csak feloldást, illetve megsemmisítést kérhetett, érdemben való döntést ellenben nem kérhetett.

Felebbezés esetén a felsőbb hatóság nemcsak megsemmisíthette az alsóbb fokú hatóság véghatározatát, hanem akár jog-, akár érdeksértés címén egészben vagy részben meg is változtathatta s ebből a célból, ha szükséges volt, elrendelhetette a bizonyítás kiegészítését és új tényállást is megállapított, vagyis felebbezés esetén a felsőbb hatóság *reformatorius* hatáskört gyakorolt. Felülvizsgálati kérelem esetén a felsőbb hatóság a bizonyítás kiegészítését el nem rendelhetette, új tényállást meg nem állapíthatott s a célszerűség és a méltányosság felülbírálására ki nem terjeszkedhetett. Mindössze a hatásköri s az eljárási és az anyagi jogszabályok alkalmazását ellenőrizhette; az ellenőrzés eredményeképp érdemben nem dönthetett; — hanem vagy megsemmisítette a véghatározatot, vagy feloldotta s az alsóbb fokú hatóságot szabályszerű új véghatározat hozatalára utasította. Vagyis felülvizsgálati kérelem esetén a felsőbb hatóság csak *cassatorius* hatáskört gyakorolhatott.

Az 1901. évi XX. t. c. jogorvoslati rendszere már a világháborút megelőzőleg is tarthatatlannak bizonyult. Elméletileg a tökélynek kétségtelenül magas fokán állott, mert példás következetességgel vonta meg a *cassatorius* és *reformatorius* hatásköre szempontjából a felebbezés és a felülvizsgálati kérelem között a határvonalat. De gyakorlatilag az 1901. évi XX. t. c. rendszere azt jelentette, hogy ritka kivételektől eltekintve a törvényhatóságok és a községek hatáskörébe tartozó minden közigazgatási ügyet fel lehetett vinni a megfelelő szakminiszterig. A kettős felebbezést s a felebbezés és a felülvizsgálati kérelem közötti megkülönböztetés egy egész Európában páratlanul álló központosítást idézett elő; — a központosítás révén túlhalmozta konkrét ügyek intézésével a minisztériumokat és — rendkívül lassúvá tette és megdrágította a közigazgatást.

A világháború után a gazdaságilag tönkretett országban a végletekig vitt központosítást továbbra is fenntartani nem lehetett. S reformot követeltek mindazok, akik a minisztériumok tisztviselői létszámát csökkenteni s a közigazgatást gyorsabbá és olcsóbbá tenni iparkodtak. Ezen törekvések eredményeképp

jött létre az 1929-iki XXX. t. c. jogorvoslati rendszere. Ez a reform azonban egyáltalán nem vált be, sőt ellenkezőleg rontott a helyzeten, még pedig a következő okokból. Az 1929. évi XXX. t. c. — a két fokú felebbezést — egyes ritka kivételektől eltekintve — megszüntette s csak egy fokú felebbezést engedélyezett. A két fokú felebbvitelt ellenben fenntartotta, mert minden olyan ügyben lehetővé tette a felülvizsgálati kérelem előterjesztését, amelyben nem volt helye felebbezésnek. Ha az 1929. évi XXX. t. c. csak ennyiben változtatta volna meg az 1901. évi XX. t. c. jogorvoslati rendszerét, akkor a végletekig vitt központosítás bármily szerény arányokban de mégis enyhül s a közigazgatás olcsóbbá és gyorsabbá lesz. Az 1929. évi XXX. t. c. azonban a fentjelzett módosítással nem elégedett meg, hanem kimondotta azt is, hogy felülvizsgálati kérelem esetén a minisztériumok csak abban az esetben kötelesek a cassatorius hatáskör gyakorlására szorítkozni s következésképp a ténykérdés eldöntését csak akkor nem bírálhatják felül, csak akkor nem rendelhetik el a bizonyítás kiegészítését s csak akkor nem változtathatják meg érdemben az alsóbb fokú hatóság véghatározatát, ha a felülvizsgálati kérelem egyedül és kizárólag hatáskör sértésre támaszkodik. Ha a felülvizsgálati kérelem előterjesztője anyagi vagy eljárási szabályok megsértésére hivatkozik, akár összekapcsolja ebbeli panaszát a hatáskör sértésre vonatkozó panaszával, akár nem kapcsolja össze, — akkor a minisztériumok felülvizsgálati kérelem esetén is reformatorius hatáskört gyakorolnak s következésképp nemcsak megsemmisíthetik vagy feloldhatják az alsóbb fokú hatóság határozatát, hanem a tényállás eldöntését is felülbírálhatják, bizonyítás kiegészítést is elrendelhetnek s az alsóbb fokú hatóság véghatározatát egészben vagy részben meg is változtathatják.

Az 1929. évi XXX. t. c. tehát csakis abban az esetben tett különbséget felebbezés és felülvizsgálati kérelem között, ha az utóbbi jogorvoslat beadója kizárólag hatáskör sértésre hivatkozott. Minden más esetben a felebbezés és a felülvizsgálati kérelem közötti különbséget eltörölte annyira, hogy a felülvizsgálati kérelem az utóbbi esetekben csak *névlég* különbözött a felebbezéstől s lényegileg véve maga is felebbezés volt. Mint-hogy azonban a felektől függött, hogy mikor látják jónak anyagi vagy alaki jogszabálysértésre hivatkozni — felülvizsgálati ké-

relem címén minden ügy feljuthatott a minisztériumokba s minden ügyben lehetővé tette annak a kérését, hogy a minisztériumok a sokkal kevesebb munkával járó cassatorius hatáskör helyett a sokkal több munkával járó reformatorius hatáskört gyakorolják.

Az 1929. évi XXX. t. c. ezen fogatkozásait van hivatva kiküszöbölni az 1933. évi közigazgatási reform.

Az 1933. évi XVI. t. c. jogorvoslati rendszere három alapelven épül fel:

Az első alapelv szerint a felülvizsgálati kérelem, mint rendes jogorvoslat megszűnik s — a felelbbvitel céljaira a közigazgatási hatóságok véghatározataival szemben csak egy rendes jogorvoslat áll rendelkezésre t. i. a felelbbzés. Minthogy a felsőbb hatóságok ezentúl csak felelbbzés alapján járhatnak el; a felsőbb hatóságok sohasem a pusztá feloldásra vagy megsemmisítésre szorítóköző cassatorius, hanem mindig az érdemleges döntésre is kiterjeszkedő reformatorius hatáskört gyakorolnak.

Ettől a szabálytól a törvény mindössze egy esetben tér el. Ha t. i. vélemény, bizalom, vagy bizalmatlanság nyilvánítása esetén az ügy természete, vagy pedig, ha az ügy természetétől függetlenül a törvényhozás a felelbbzést kizárja, ilyen esetben is van helye felelbbzésnek akkor, ha a határozatot jogszabály sértéssel hozták, ha pl. a testületi hatóságot nem szabályszerűen hívták össze, vagy ha a szavazás nem szabályszerűen ment végbe stb.; — de ilyen esetekben a felsőbb fokú hatóság a hozott határozatot meg nem változtathatja, hanem csak megsemmisítheti vagy esetleg feloldhatja s következésképp nem reformatorius, hanem csak cassatorius hatáskört gyakorolhat.

A második alapelv akképen hangzik, hogy közigazgatási ügyekben — amennyiben a törvény kivételt nem tesz — csak *egy fokú felelbbvitelnek* van helye. Ettől az alapelvtől a törvény két irányban tér el. Egy fokú felelbbvitelnek nincs helye akkor, ha a felelbbzést az ügy természete, vagy a törvény kifejezetten kizárja. S két fokú felelbbvitelnek is lehet helye, ha a törvény megengedi, hogy akár a magánfelek, akár a hatóságok a másod fokú hatóságok határozatát is megtámadják felelbbzéssel. Az 1933. évi XVI. t. c. szerint a magánfelek a másod fokú hatóságok határozatait csak két esetben támadhatják meg felelbbzéssel:

a) akkor, ha a véghatározat olyan egyházi vonatkozású ügyekre, pl. kegyúri és párbér ügyekre, egyházi alkalmazottnak a canonica visitation alapuló követeléseire stb. vonatkozik, amely ügyekben a magyar apostoli királyok főkegyúri jogát a vallás- és közoktatásügyi miniszter gyakorolván, végső fokon a vallás- és közoktatásügyi miniszter döntött;

β) akkor, ha a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányja, mint másod fokú hatóság a legsúlyosabb fegyelmi büntetést t. i. a szolgálattól való felmentést, vagy a hivatalvesztést mondotta ki.

S ugyancsak két esetben tér el a törvény a második helyen említett alapelvtől a *hatóságok* javára: T. i. a főispán, a főpolgármester és a közbíró a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának, — a főispán, a főpolgármester és a tiszti főügyész pedig a közigazgatási bizottság gyámügyi felelősségi küldöttségének másod fokú határozatait is kivétel nélkül mindig megfélelvezhetik.

A harmadik alapelv szerint közigazgatási ügyekben — ha csak a törvény másképen nem rendelkezik — nem három hatóság döntését lehet előidézni, mint régebben, hanem csak két hatóságét. Ebből az alapelvből az következne, hogy a tárgyilagos döntésnek, illetve a jogbiztonságnak az 1933. évi XVI. t. c. szerint távolról sincs annyi és olyan hatalmas biztosítéka, mint a múltban. De ez csak látszat! A törvény indokolása u. is világosan kimondja, hogy a törvényhozás a közigazgatási bíráskodást reformálni fogja s a reform szerint a jogvitás ügyek nagy részében végsőfokon a közigazgatási bíróságok fognak dönteni. Amennyiben tehát a törvényhozás ezt az ígéretet beváltja, — a jogbiztonság nagyobb lesz, mint a múltban; — mert azon hatóságok helyett, amelyek a múltban mint harmadfokú hatóságok döntöttek, — jövőre a függetlenség és pártatlanság biztosítékaival körülbástyázott közigazgatási bíróságok fognak dönteni s a volt harmad fokú hatóságok, vagyis a minisztériumok az egyes jogvitás ügyeknek harmad fokon való elintézésétől megszabadulva, — sokkal nagyobb mértékben élhetnek az ő tulajdonképeni hivatásuknak, a *kormányzásnak*.

Az 1933. évi XVI. t. c. jogorvoslati reformja egyike a modern idők legnagyobb szabású közigazgatási reformjainak, mert a végletekig vitt központosítással szakítva, — nálunk soha

nem sejtett nagy arányokban valósítja meg a decentralisatio gondolatát.

Igazolási kérelem.

Ezzel a rendszerinti jogorvoslattal az a fél élhet, aki a hatóság idézésére a kitűzött határnapon valamely elháríthatatlan akadály miatt meg nem jelent; — vagy aki a megengedett felelőbbvitelt valamely elháríthatatlan akadály miatt a kellő időben elő nem terjesztette. A kérelmet annak kell akár élőszóval, akár írásban előterjesztenie személyesen vagy meghatalmazott útján, aki a mulasztást elkövette; — s elő kell terjesztenie a kérelmét az akadály megszűnésének napját követő naptól számított 15 nap alatt, még pedig felelőbbviteli határidő elmulasztása esetén a felelőbbvitellel, illetve a felfolyamodással együtt. Az elmulasztott felelőbbviteli határidő utolsó napjától, illetve az elmulasztott határnaptól számított hat hónap eltelte után az igazolási kérelmet előterjeszteni nem lehet. A szabálytól csak akkor lehet eltérni, ha a mulasztás a félnek csak később jutott tudomására. S ugyancsak lehetetlen az igazolási kérelem előterjesztése, ha valaki az igazolási vagy az újrafelvételi kérelemnek a határidejét mulasztotta el. Az igazolási kérelem elutasítása esetén, a hozott végzés ellen egy fokú felfolyamodásnak van helye. A felfolyamodás beadásának határideje 15 nap.

Rendkívüli jogorvoslatok.

A) Újrafelvételi kérelem.

Valamint az igazságszolgáltatás, ugyanúgy a közigazgatási hatósági eljárás is ismer az eddig tárgyalt rend szerinti jogorvoslatokon kívül u. n. rendkívüli jogorvoslatokat.

De az igazságszolgáltatás és a közigazgatás közötti különbség a rendkívüli jogorvoslatok terén is érezteti a hatását. A hatás abból áll, hogy a közigazgatási jog a polgári per jog perújításának a mintájára kiépített újra felvételen kívül egy a polgári per jogban ismeretlen rendkívüli jogorvoslatot is ismer: t. i. a rendkívüli felülvizsgálat végetti felterjesztést.

Ami az újra felvételt illeti, — erre irányuló kérelemmel

csak az a fél élhet, aki az ügy jogerős eldöntése után a kérdés érdemére döntő olyan bizonyíték birtokába jutott, amelyet a főeljárás folyamán önhibáján kívül nem használhatott. Az újra felvételnek tehát az a célja, hogy a fél a bizonyítás körül elkövetett mulasztását helyrehozhassa. Vagyis, míg a polgári per perújításának kettős célja van: egyrészt a fél bizonyos, a törvényben meghatározott cselekményeinek a pótlása, s másrészt bizonyos a törvényben meghatározott legsúlyosabb alaki sérelmeknek az orvoslása,²² addig a közigazgatási jog újra felvételi kérelmének csak egy célja lehet t. i. *a bizonyítás körüli vétlen mulasztások helyrehozatala*. Ezt a sokkal szűkebb terjedelmű jogorvoslatot azonban nem lehet minden közigazgatási aktsussal szemben igénybe venni, hanem csak olyanokkal szemben, amelyek közigazgatási vitás ügyekben hoztak. Ebből szükségképpen következik, hogy az 1933-ik évi XVI. t. c.-nek az újra felvételre vonatkozó rendelkezéseit a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozó *polgári és büntető jogvitákban* alkalmazni nem lehet, hanem — a fegyelmi ügyeket is ideértve — csakis *közigazgatási ügyekben*. A közigazgatási vitás ügyek fogalmát azonban az 1933-ik évi XVI. t. c. nem határozza meg; — azon régebbi törvényünknek t. i. az 1901. évi XX. t. c.-nek az indokolása, pedig, amelyből az 1929-iki és 1933-iki reformok az újra felvételi kérelemre vonatkozó szakaszt átvették, — közigazgatási vitás ügyek alatt az u. n. *contentiozus* ügyeket értette.

Az már most, hogy milyen közigazgatási ügyeket tekintünk contentiozus ügyeknek, — az elméletben tisztázva nincs; — s ép ezért a törvényhozás egy ilyen elméletileg is *vitás* kérdésben fogalom-meghatározást adni nem tartotta célszerűnek, hanem az 1901. évi XX. t. c. indoklásából kitünőleg a gyakorlatra bízta annak az eldöntését, vajjon az az ügy, amelynek újra felvételét kéri, contentiozus ügynek tekinthető-e vagy sem? A gyakorlat azonban maga is irányításra szorul s ezt az irányítást csak az elmélet adhatja meg. Szerintem contentiozus ügyeknek az olyan közigazgatási ügyeket kell tekintenünk, melyeket a tételes jog szerint jogilag vitásakká lehet tenni, mert az illető ügyekben hozandó véghatározatokat *anyagi jog-*

²² Magyary Géza: Magyar polgári perjog 761. old.

szabály megsértése miatt vagy jogorvoslattal lehet megtámadni a felsőbb fokú közigazgatási hatóság előtt, vagy pedig pánasszal lehet megtámadni a közigazgatási bíróság előtt. Vitás ügyek tehát azon ügyek, amelyekben a közigazgatási hatóságok az érdemleges döntést nem discretionális hatalommal, hanem *jogszabályokat alkalmazva* hozzák meg.²³

Az ily értelemben vett vitás ügyekben az újra felvételi kérelem előterjesztésének határideje egy esztendő a jogerős véghatározat kihirdetését vagy kézbesítését követő naptól számítva. Ha azonban az újra felvételi kérelem alapjául olyan bírói ítélet szolgál, amely a közigazgatási hatóság döntése után emelkedett jogerőre, — akkor az egy éves határidő a bírói ítélet jogerőre emelkedését követő napon kezdődik.

A kérelmet írásban a főügyben első fokon eljáró hatóságnál kell előterjeszteni. Ez pedig a régiebb törvények szerint vagy önmaga döntött a kérelem felett s ez az eset forgott fenn akkor, ha a jogerős véghatározatot a felsőbb hatóság jóváhagyásától és határozatától függetlenül az első fokú hatóság hozta; — vagy pedig a kérelmet elintézés végett az ügy irataival együtt az illetékes felsőbb hatósághoz terjesztette fel. Ilyen illetékes felsőbb hatóság gyanánt vagy az a hatóság szerepelt, amely a főügyben a jogerős véghatározatot meghozta vagy az, amelynek jóváhagyásától a jogerőre emelkedés függött, vagy pedig az, amelynek határozata a jogerős véghatározat alapjául szolgált. Minthogy a felsőbb hatóság újra felvételi kérelem esetén az iratok felterjesztését volt kénytelen elrendelni, s a kérelem teljesítése esetén az iratokat kénytelen volt az első fokú hatósághoz visszaküldeni, — a régiebb szabályozás sok idővesztéssel járt. Ép ezért az 1933. évi XVI. t. c. kimondja, hogy az újra felvételi kérelem felett kivétel nélkül mindig az első fokú hatóság dönt. Ha az első fokú hatóság a kérelemnek helyt ad,

²³ V. ö. az 1901. XX. t. c. 11. §-ának indokolását, továbbá René Jacquelin: Les principes dominants du contentieux administratif 191 old. Krisztics Sándor contentiosus ügyeknek csakis az 1896:XXVI. t. c.-ben felsorolt ügyeket tartja; — szerinte minden más ügy nem contentiosus. Ezt az álláspontot elfogadni lehetetlen, mert 1896 óta a közigazgatási bíróság hatásköre kiterjesztetett; — s mert nem veszi figyelembe, hogy a közigazgatási bíróság hatáskörének mikénti szabályozása is befolyást gyakorol a meghatározásra. A jogerő hatásai és érvényesülésének korlátai a közigazgatásban. 68. old. 1 jegyzet.

— az ilyen határozattal szemben jogorvoslatnak helye nincs; — az elutasító határozattal szemben felebbezni lehet. Az újra felvétel megengedése esetén az eljárás a főügyben eljárt első fokú hatóságnál kezdődik, s az új eljárásra a főügyre vonatkozó szabályok irányadók. Újra felvételnek ugyanazon ügyben csak egyszer van helye.

B) *Rendkívüli felülvizsgálat végetti felterjesztés.*

Ami a közigazgatási jognak második helyen kiemelt rendkívüli jogorvoslatot illeti, előre kell bocsátanom, hogy a közigazgatásnak 1929-iki és 1933-iki reformjai a kormánynak az 1886. évi XXI. t. c. 10. §. 1. bekezdésében gyökeredző felülvizsgálati jogát nem érintik.

Ezt a felülvizsgálati jogot a kormány két alapon gyakorolhatja: t. i. vagy a saját kezdeményezése alapján akkor, ha a törvényhatóságok közgyűlési jegyzőkönyveiből, illetve az elintézés rendes folyamán hivatalból észleli, — vagy pedig ha a főispánok felterjesztései alapján ezeknek az indokolásából tudja meg, hogy a törvényhatósági bizottságok, illetve kisgyűlések jogellenes vagy állami érdekebe ütköző határozatokat hoztak.

Az első esetben hivatalból lefolytatandó eljárásról, a második esetben egy olyan u. n. *rendkívüli jogorvoslatról* van szó, — amelyet csak a főispánok vehetnek igénybe s ezek is csak a törvényhatósági bizottság közgyűlésével s a kisgyűléssel szemben.²⁴ Rendkívüli jogorvoslatnak kell tekintenünk a felülvizsgálat végetti felterjesztés elrendelését azért, mert a főispán a felterjesztés elrendelésénél határidőhöz kötve nincs; — elrendelheti tehát a közgyűlés, illetve a kisgyűlés által hozott határozatok felterjesztését — esetleg végrehajtásuk után is — mindaddig, amíg a határozat megsemmisítése, feloldása vagy megváltoztatása az állam érdekében állhat.

Kérdés már most, milyen feltételnek fennforgása esetén s milyen célból rendelheti el a főispán a közgyűlés és a kisgyűlés

²⁴ Amennyiben a közigazgatási bizottság határozataival szemben él a főispán a felterjesztés jogával, — a felterjesztés pár jelentéktelen eltéréstől eltekintve a rendes felülvizsgálati kérelemhez hasonlít. Lásd: Ereký I. Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből 185. old.

határozatainak felülvizsgálat végetti felterjesztését, s mit tehet a felterjesztés alapján a miniszter?

A főispán elrendelheti a felülvizsgálat végetti felterjesztést minden olyan esetben, amidőn a közgyűlés vagy a kisgyűlés határozata hatásköri, eljárási vagy anyagi jogszabályt tartalmazó törvénybe, illetve törvényes rendeletbe ütközik, vagy pedig államérdeket sért, — feltéve, hogy az illető ügyben nem lehet panasszal fordulni a közigazgatási bírósághoz.

Ebből szükségképen következik, hogy nincs helye a felterjesztés elrendelésének, ha a hozott határozat nem törvénybe vagy rendeletbe, hanem pl. csak szabályrendeletbe ütközik; vagy ha nem állami közérdeket, hanem csak megyei, vagy községi helyi érdeket avagy magánérdeket sért.²⁵

A felterjesztés két célból történhetik: vagy azért, hogy a miniszter jóváhagyó jogköre az adminisztratív tutela alá nem tartozó határozatokra is kiterjesztessék, vagy pedig azért, hogy a miniszter a hozott határozatot felülvizsgálja s a felülvizsgálat eredményeképp határozzon. Az első célt juttatja kifejezésre az 1886:XXI. t. c. azon rendelkezése, amely szerint a főispán által felterjesztett határozatot az 5. §-ban foglalt határozatokhoz képest szintén csak miniszteri jóváhagyás után lehet végrehajtani.²⁶ Mivel az 5. §. sorolja fel azon határozatokat, amelyek adminisztratív tutela alá esnek, — a felülvizsgálat végetti felterjesztés azt jelenti, hogy a főispán az adminisztratív tutela körét tetszése és legjobb belátása szerint bármikor kiterjesztheti, hiszen a felterjesztést nemcsak jogszabálysértés esetén rendelheti el, hanem akkor is, ha az ő felfogása szerint *állami érdekek* megsértéséről van szó.

Ha a felterjesztés az *első helyen* említett célból történt, akkor a miniszter háromféleképp járhat el: vagy jóváhagyja a határozatot; — vagy nem nyilatkozik 40 napon át; — vagy pedig kifejezetten megtagadja a jóváhagyást. Az első két esetben a felterjesztett határozatot végre lehet hajtani; — a harmadik esetben pedig a határozat jogilag érintetlen marad ugyan, de a benne foglalt akarat megvalósulni képtelen lesz. S csak az adminisztratív tutela kiterjesztése céljából, nem pedig felülviz-

²⁵ V. ö. 1886:XXI. 57. §. k. p. — 1929: XXX. t. c. 35. §. 2. bek. 47. §. 4. bek.

²⁶ 57. §. k. p. 2. bek.

gálat céljából történhetik a felterjesztés akkor, ha a hozott határozat hatásköri szabályt és törvényt nem sért, de *miniszteri rendeletbe vagy állami érdekebe ütközik*.

A második cél az 1886. évi XXII. t. c. 10. §-ából tűnik ki. E szerint a kormány a főispán által felterjesztett határozatot a hatáskörre vonatkozó törvényes rendelkezések s az eljárási vagy az anyagi jogi törvények megsértése esetén megsemmisítheti, feloldhatja s bizonyos esetekben érdemben is dönthet.

A második cél tehát *felülvizsgálatra* irányul s ez rendkívüli felülvizsgálat lesz azért, mert a törvény figyelembe veszi a törvényhatósági önkormányzathoz fűződő nagy közérdeket s ép ezért a miniszterek felülvizsgálati hatáskörét következőleg szabályozza:

A miniszterek a főispánok által felterjesztett közgyűlési és kisgyűlési határozatokat időbeli korlátozás nélkül bármikor megsemmisíthetik, ha a határozat meghozatala a közgyűlés, illetve a kisgyűlés hatáskörébe *nem* tartozott, vagy pedig ha a határozat akár eljárási, akár anyagi jogszabályt tartalmazó törvénybe ütközött. Megtehetik pedig ezt azért, mert a hatáskört és a törvényt az önkormányzat szervei ép úgy kötelesek tiszteletben tartani, mint bármely más szervek.

S elegendő is a megsemmisítés akkor, ha a határozat csakis a törvény tiltó rendelkezéseibe ütközik. Ha ellenben a törvénysértés abból áll, hogy a közgyűlésnek vagy a kisgyűlésnek valamit *tennie* kellene s a törvény parancsa ellenére *még sem teszi meg*, — akkor a megsemmisítés nem elegendő, hiszen a megsemmisítéssel az, amit meg kellett volna tenni, — megtéve nincs. A pozitív intézkedéseket megtagadó határozatokkal szemben tehát nem megsemmisítésre, hanem a határozat megváltoztatásra van szükség.

Az azonban, hogy a miniszterek a hozzájuk felterjesztett határozatokat érdemben is felülbírálják s a bírálathoz eredményeképp esetleg meg is változtassák, — már sértheti az önkormányzatot; — mert a reformatorius hatáskör tulajdonképp azt jelenti, hogy a miniszter jogosítva van az önkormányzat hatáskörébe tartozó ügyekben a határozat-hozatalt magához ragadni s jogosítva van a törvényhatóság helyett *önmaga* határozni. Ép ezért a törvény — nehogy az önkormányzatot a miniszterek önkényének szolgáltassa ki — a rendkívüli felülvizsgálat vé-

gett felterjesztett határozat megváltoztatását csak a következő négy feltétel együttes fennforgása esetén engedi meg:

a) Szükséges, hogy a törvényhatóság közgyűlése, vagy kisgyűlése ne magán-, vagy helyi érdekű, hanem országos érdekű ügyben hozzon határozatot;

b) szükséges, hogy az illető határozat vagy a törvényhatóság *hatáskörére* vonatkozó törvényt, rendeletet, illetve szabályrendeletet —, vagy pedig anyagi, illetve eljárási szabályt tartalmazó *törvényt* sértsen; —

c) szükséges, hogy a közgyűlés, illetve kisgyűlés a kérdéses ügyben valamely positiv intézkedést legyen köteles megtenni s ezt törvény, illetve a törvény felhatalmazása alapján kibocsátott rendelet írja elő. — S végül

d) szükséges, hogy a kormány módot nyújtson az önkormányzatnak a törvénysértés kiküszöbölésére s következképp módot nyújtson arra, hogy a közgyűlés, illetve a kisgyűlés a törvény által előirt positiv intézkedéseket önmaga tehesse meg.

E négy feltételből szükségképpen következik, hogy a miniszter a hozzá rendkívüli felülvizsgálat végett felterjesztett határozatot mindjárt *első ízben* meg nem változtathatja. Bármily sürgősen kelljen tehát valamely törvény vagy törvényes rendelet szerint intézkedni, — a miniszter első ízben *csak feloldhatja* a határozatot és új eljárást rendelhet, de érdemben nem intézkedhetik. Előfordulhat azonban, hogy feloldás útján célt elérni nem lehet. Ez akkor következik be, ha a törvényhatóság a miniszter által elrendelt új eljárás foganatosítását megtagadja, vagy pedig eljár ugyan, de olyan *új* határozatot hoz, amely a feloldott *régi* határozattal érdemben teljesen megegyezik. A törvényhatóság ebben az esetben a törvényt másod ízben is megsérti s lényegileg véve a passiv ellenálás terére lép. Minthogy a törvénynek az önkormányzat szervei is engedelmeskedni tartoznak, — a miniszter nem sérti meg az önkormányzatot, ha a passiv ellenállás tényét megállapítja s belőle a következtetést levonja.

A következtetés az 1886. évi XXI. t. c. szerint abból áll, hogy a miniszter a hozzá másodízben felterjesztett határozatot megváltoztatja és saját hatáskörében érdemben intézkedik.²⁷

²⁷ V. ö. Erekly I. Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből: 178. 185. 189—200. old.