

SIKET JUDIT

## BOÉR ELEK

(1872–1952)

### I. Életrajz

id. Boér Elek életútjának felvázolásához rendkívül szűk körben állnak rendelkezésre biográfiai adatok. Ami e szűkszavú összefoglalókból<sup>1</sup> kirajzolódik, az a következőkben összegezhető. 1872. november 26-án látta meg a napvilágot Maroscsapón [Cipău, falu Romániában, akkoriban Kis-Küküllő vármegyéhez tartozott, ma Maros megyében (Județul Mureș) található, Radnót (Iernut) közigazgatási területén található]. Tanulmányait 1893–1897 között a kolozsvári, a bécsi és a berlini egyetemen végezte. 1898-ban a kolozsvári egyetemen az államtudományok doktorává avatták. Ugyanebben az évben tett ügyvédi vizsgát, majd rövid ideig Erzsébetvárosban ügyvédként, 1900 és 1908 között pedig Kis-Küküllő vármegye szolgabírójaként, főszolgabírójaként és tiszteletbeli főjegyzőjeként dolgozott. Magántanári képesítést 1906-ban szerzett közigazgatási jogból, ezt követően 1908-ig a kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem magántanáraként tevékenykedett, majd 1910-től nyilvános rendes tanárként oktatta a közigazgatási és pénzügyi jogot.

Az egyetemen betöltött tisztségei szempontjából említésre érdemes, hogy a kolozsvári egyetem alapításakor nem szerveztek önálló közigazgatási tanszéket, a magyar jog mindenkori professzora volt az, aki ezt a tárgyat is előadta. Az önálló tanszék felállítására 1908-ban került sor, amely magában foglalta mind a közigazgatási, mind pedig a pénzügyi jog oktatását is. A kolozsvári egyetemen 1918/1919-es tanévben a Jog- és Államtudományi Kar dékáni tisztét is betöltötte,<sup>2</sup> majd a Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi tanszéknek lett első vezetője 1921–1922 között.<sup>3</sup> 1922. augusztus 25-én nyugdíjazták az egyetemről.

A tudományos munka mellett a gyakorlati jogi munkát is magas fokon művelte, először a szegedi (1921–1922), majd a Budapesti Közigazgatási Bíróság bírájaként (1926–1940), tanácselnökeként (1940–1943), végül másodelnökeként (1943–1944) tevékenykedett.

A Washingtonban felállított hármasségyes döntőbíróságnál Magyarországot képviselte 1926–1931 között. Mindezek mellett országgyűlési képviselőként 1943–1944 között a Felsőház tagja volt.

---

<sup>1</sup> Közigazgatási Eljárásjogi Klasszikusok; Magyar Életrajzi Lexikon.

<sup>2</sup> MARTONYI 1942, 1. p.

<sup>3</sup> Uo.

Fiával, ifj. Boér Elekkel (1899–1954) együtt 1951-ben kitelepítették Újfehértóra. 1952. január 8-án hunyt el.

## II. Tudományos munkásság

Kutatási területe elsősorban a törvényhatósági önkormányzatok és a közigazgatósági bíróságok szervezeti és működési kérdéseire, illetve hatáskörének kiterjesztésére terjedt ki. Dogmatikai szempontból a közigazgatási döntések jogerejéről írt műve számít egyik legfontosabb munkájának. Boér Elek kortársaihoz képest termékeny szerzőnek tekinthető: három monográfiát írt és mintegy 50 közleményt publikált.<sup>4</sup>

Tudományos munkássága a hazai közigazgatási jogtudomány kialakulásának kezdetére tehető, ezért pályáivének felvázolása, munkásságának bemutatása során jelentőséggel bír a közigazgatási jogtudomány fejlődési sajátosságainak leírása, abban a korszakban, amelyben élt és alkotott.

A tanulmánynak nem célja, hogy hatályos jogunk egyes jogintézményeivel összefüggésben párhuzamot vonjon, annyit azonban mindenképpen meg kell jegyezni, hogy a Boér által megfogalmazott *de lege ferenda* javaslatok még napjainkban is alkalmasak lehetnek arra, hogy ösztönzőleg hassanak a jogalkotásra.

### *A közigazgatástudomány fejlődésének sajátos vonásai a 19–20. század fordulóján*

Európában a 19. század második felében a közigazgatástudománynak alapvetően két fő irányzata különböztethető meg: (1) a közigazgatástani irányzat, illetőleg (2) a közigazgatási jogtudományi irányzat. A közigazgatástudomány fejlődésének leírására alkalmas lehet a kutatás tárgya szerinti megközelítés, amely meglehetősen színes képet tár elénk, éppen ezért a közigazgatástudomány jellemzése túlzottan sematikusná válna, ha pusztán az említett fő irányzatok képeznek *differentia specifica*-t. A közigazgatási jogtudomány önmagában is hosszú utat járt be a 19. században az egyszerű pozitív jogi leírástól a közigazgatási jogi dogmatika kialakulásáig. A közigazgatási jogtudomány e korszakának a tudománytörténeti változások elemzése alapján meghatározható sajátossága, hogy – részben önálló kutatási tárgy hiányában – az 1840-es évektől kezdődően tankönyvek, illetőleg a közigazgatás gyakorlatát ismertető összefoglalók jelentek meg. Ennek oka egyrészt az, hogy nem létezett önálló közigazgatási jog, másrészt pedig az, hogy az oktatás tárgyát kizárólag a gyakorlati szervezési ismeretek képezték.<sup>5</sup>

A magyar közigazgatástudomány kezdeti időszakát a 19. század utolsó harmada jelentette. Nehezítette a fejlődés kezdeti lépéseit, hogy egyes vélemények szerint „a magyar közigazgatástudomány alól indulásakor hiányzott a kellő államelméleti és jogelméleti alap.”<sup>6</sup> A pozitivistá-jogszabályleíró, majd később a dogmatikai fogalmakat is elemző munkák a tételes közigazgatási jog gyarapodásának eredményeként jelentek meg.<sup>7</sup> A

<sup>4</sup> SZONTAGH 2017, VIII. p.

<sup>5</sup> JAKAB 2015, 194–195. pp.

<sup>6</sup> LÓRINCZ et al. 1976, 386. p.

<sup>7</sup> JAKAB 2015, 196–197. pp.

19–20. század fordulója a közigazgatási jogtudomány kialakulásának és kezdeti fejlődésének rendkívül termékeny korszaka, amelynek meghatározója a tételes közigazgatási jogtudományának dominanciáját jelentő közigazgatási jogtan volt. A Lorenz von Stein nevéhez fűződő közigazgatástani irányzat<sup>8</sup> hazánkban csupán elszigetelt jelenség maradt, érvényesülése leginkább *Concha* Győző (1846–1933) munkásságában figyelhető meg.<sup>9</sup>

A közigazgatási jogismereti irányzat követői – a teljesség igénye nélkül *Boncz* Ferenc (1829–1901), *Grünwald* Béla (1839–1891), *Fésüs* György (1841–1914) – a joganyag meghatározott elvek mentén történő rendszerezésére törekedtek, munkásságuk a joganyag feldolgozására, elsődlegesen kézikönyvek szerkesztésére irányult.<sup>10</sup>

A közigazgatási jogi pozitívizmus katedratudományként alakult ki, egy-egy ágazat jogának, a már létező és érvényesülő jogi normáknak a deskriptív bemutatására törekedett. Ezekben a munkákban érzékelhető igazán, hogy a közigazgatási jog heterogenitásának dominanciájából kiindulva az egyes jogintézményekre vonatkozó dogmatikai következtetések nem lelhetők fel.<sup>11</sup> *Szamel* Lajos értéktételét alapul véve a közigazgatási jogi pozitívizmus kiemelkedő alakjaiként említhető *Kmety* Károly (1863–1929) és *Márffy* Ede (1885–1947). Az ő műveikben azonban már a közigazgatási jogi dogmatika egyes elemei is megmutatkoznak.<sup>12</sup>

Az *Otto Mayer*<sup>13</sup> által fémjelzett közigazgatási jogtudományi dogmatikai irányzat alapozta meg a közigazgatási jog elméleti fejlődését. A tételes jogtól elszakadó jogdogmatika hazánkban azonban a századfordulón még alig érezte hatását, a közigazgatási jogi pozitívizmus szinte egyeduralomra tett szert. A közigazgatási jogi dogmatika irányzatának két legkövetkezetesebb és egyben legkiválóbb művelőjeként a közigazgatástudomány *Tomcsányi* Móricot (1878–1928)<sup>14</sup> és *Ereky* Istvánt (1876–1921)<sup>15</sup> tartja számon. Mellettük *Vasváry* Ferenc (1872–1952),<sup>16</sup> *Jászi* Viktor (1868–1915)<sup>17</sup> és *Boér* Elek<sup>18</sup> azok, akik a közigazgatási jog alapvető intézményeinek leírásakor már a pozitívizmuson túlterjeszkedve a jogi, jogtudományi módszert alkalmazva a dogmatikai kérdéseket is elemezték.<sup>19</sup>

<sup>8</sup> LÓRINCZ 1997, 12. p.

<sup>9</sup> SZAMEL 1977, 79. p.

<sup>10</sup> BONCZ 1876, GRÜNWARD, 1880. FÉSÜS 1880.

<sup>11</sup> SZAMEL 1975, 146. p.

<sup>12</sup> Uo. 147. p. KMETY 1911. MÁRFFY 1926.

<sup>13</sup> LÓRINCZ 1997, 11. p.

<sup>14</sup> SZAMEL 1975, 148. p., A közigazgatási jog általános részeként meghatározható műve: TOMCSÁNYI 1926., I. LÓRINCZ 1988, 149–151. pp.

<sup>15</sup> *Ereky* István közigazgatási jogi dogmatikai munkássága gazdag, több monográfiával is gyarapította a közigazgatási jogtudományt. Ezek közül kiemelésre érdemes: EREKY 1933., EREKY 1928. Életéről és munkásságáról I. KOI 2018, 1–11. pp. LÓRINCZ 1988, 241–243. pp.

<sup>16</sup> PL. VASVÁRY 1902.

<sup>17</sup> PL. JÁSZI 1907.

<sup>18</sup> PL. BOÉR 1910.

<sup>19</sup> SZAMEL 1975, 147. p.

*Boér Elek tudományos munkásságának általános vonásai*

*Boér Elek* közigazgatási jogtudományi munkássága a közigazgatási jogi pozitivizmuson messze túlmutatott. A kutatási módszerét illetően *Otto Mayer* jogi módszere mellett kötelezte el magát.<sup>20</sup> A közigazgatási jogi dogmatikának a pozitív jogtanhoz képest kiemelt feladatát képezte a közigazgatási jog általános fogalmainak, fogalomrendszerének megteremtése. A közigazgatási jogi dogmatikára *Szamel Lajos* mint fogalomképző közigazgatási jogtudományra hivatkozott, álláspontja szerint azonban ez a megnevezés nem mindig hordozott pozitív értéktartalmat.<sup>21</sup>

Műveiben a közigazgatási jogi dogmatika kezdeti eredményeire támaszkodva elemezte a közigazgatás egyes jogintézményeit, definiálta a közigazgatási jog alapfogalmait, feltárta a tételes jogból kiindulva azokat az általános összefüggéseket, amelyek a közigazgatási jogi dogmatikai tartalmak elmélyüléséhez vezettek. A közigazgatási jogviszony szereplői, a közigazgatás jogalanyai jogainak, kötelességeinek meghatározása, az aktustan kimunkálása a jogvédelem kérdéseinek tanulmányozását is elengedhetlenné tették. Ezen ismeretek birtokában külön kiemelendők *Boér Elek*nek a közigazgatási alanyi jogok vizsgálatával, illetőleg a jogviszonyok elemzésével és értelmezésével összefüggésben kialakított nézetei, amelyek tovább gazdagították a közigazgatási jogtudomány addig elért eredményeit. A közigazgatási alanyi jogok elismerése az alanyi jogvédelem szempontjából bírt kiemelt jelentőséggel, ennél fogva a közigazgatási szervek jogsértései esetére szükségszerűen kialakult a jogorvoslati fórumrendszer, kimunkálásra kerültek az igénybe vehető jogorvoslati eszközök.

Dogmatikai szempontból az alanyi jogok elméletével állt összefüggésben leginkább *Boér Elek* tudományos munkásságának meghatározó, a közigazgatási jogtudomány fejlesztéséhez kapcsolódó része.

A közigazgatási jogi dogmatika térhódításának időszakában,<sup>22</sup> a 19–20. század fordulóján *Boér Elek* közigazgatási jogtudományi munkásságának bemutatásához azokat a meghatározó tendenciákat és követelményeket szükséges alapul venni, amelyek a közigazgatási jog elméletével szemben jelentkeztek. Ennek következtében, egyes dogmatikai jellegű műveinek áttekintése során a tanulmány törekszik annak bemutatására, hogy mennyiben jelennek meg új, a tételes jogból levezethető jogi fogalmak, jogintézmények. Vizsgálja az írás továbbá azt is, hogy a deduktivitás vált-e meghatározóvá a fogalomképzésnél, vagy amint az a későbbiekben láthatóvá válik, a joggyakorlat alakította leginkább a tételes jogból levonható általános következtetéseket.

*Fontosabb művei*

A tanulmány *Boér Elek* tudományos munkásságából azon műveik rövid összefoglalására tesz kísérletet, amelyek dogmatikai szempontból előrelépést jelentettek, önálló fogalomalkotással, egyes jogintézmények kidolgozásával hozzájárultak a közigazgatási

<sup>20</sup> SZAMEL 1980, 254. p.

<sup>21</sup> SZAMEL 1975, 148. p.

<sup>22</sup> SZAMEL 1977, 79–82. pp.

jogtudomány fejlesztéséhez. Ezen a gondolati síkon elindulva kiemelkedő jelentőségű munkájában a közigazgatási intézkedések jogerejének problematikája került feltáráásra, amely jelen tanulmány középpontjában is áll. Emellett azonban betekintést nyújt mind a közigazgatási bíráskodással kapcsolatos, mind pedig az önkormányzati jogok védelmét vizsgáló munkáiba is.

### *1. A közigazgatási intézkedések jogereje*

A jogerő fogalmának meghatározásakor *König* Vilmos perjogi definíciója képezhet egyfajta kiindulási alapot. Eszerint a „[j]ogerő [...] a perjogban kettős jelentőségű: egyfelől jelenti a folyamatban lévő jogvitában hozott ítélet vagy határozat megtámadhatatlanságát (alaki jogerő), másfelől azt a hatást, amelyet az alakilag jogerős egy későbbi eljárásban gyakorol, amelyben ugyanaz a vitás kérdés újból döntés alá kerül (anyagi jogerő) [...] az alaki jogerő feltételezi a határozat kézbesítését, az intézkedések az anyagi jogerőre is kihatnak, mert ez feltételezi az alaki jogerőt. (1881: LIX. tc. 23. §)”<sup>23</sup>

A fogalom meghatározásakor érdemes felidézni *Tomcsányi* Móricnak a közigazgatási bírósági eljárás és a közigazgatási hatósági eljárás viszonyrendszerében kifejtett vélekedését, amely szerint a jogerő „[E]gyike a legbonyolultabb kérdéseknek; joganyagunknak talán ez a része az, ahol éles határvonalú kategóriákkal, merev szabályokkal a legkevésbé dolgozhatunk.”<sup>24</sup> Különös, hogy *Tomcsányi* a jogerővel foglalkozó szerzők és munkáik között nem említette *Boér* Eleknek a jogerővel kapcsolatban kifejtett nézeteit.

A *Közigazgatási intézkedések jogereje* címet viselő kiadvány 1910-ben jelent meg, az *Erdélyi Múzeum Egylet* Jogi Szakosztályának 1910. január 30-án tartott ülésén tartott előadás szerkesztett és kibővített változataként. Az írást *Balogh* Artúr hézagpótló műként jellemezte, amely a közigazgatási jog egyik legérdekesebb és legkevésbé tisztázott kérdésével foglalkozott.<sup>25</sup> *Paulovits* Anita értékelése szerint a hazai szakirodalom *Boér* Elek jogerőről vallott álláspontját méltatlanul elhanyagolta.<sup>26</sup>

A 20. század elején a jogerő kérdésére *Boér* Elek mellett figyelmet fordított *Tomcsányi* Móric, *Krisztics* Sándor, valamint *Baumgarten* Nándor. *Névai* László meglátása szerint, a polgári eljárásjog elhanyagolta a jogerő problémát, ugyanakkor a közigazgatási jogban, ahol egyáltalán a létezése is vitás volt, a jogerő kérdése élénken foglalkoztatta a szakjogászokat.<sup>27</sup>

A közigazgatási intézkedések jogerejéről szóló mű kiindulópontja kettős; (1) egyfelől jogelméleti szempontból vizsgálta *Boér* Elek a jogerő intézményét, (2) másfelől pedig olyan kérdéseket is felvetett, amelyek a gyakorlati közigazgatás érdekében gyors megoldást igényeltek.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> KÖNIG 1903, 452–454. pp.

<sup>24</sup> TOMCSÁNYI 1926, 217. p.

<sup>25</sup> BALOGH 1910, 279. p.

<sup>26</sup> PAULOVITS 2011, 5. p., továbbá PAULOVITS 2012, 120. p.

<sup>27</sup> NÉVAI 1973, 437. p.

<sup>28</sup> BOÉR, 1910, 3. p.

(1) Művének első, jogelméleti részében tárgyalta az osztrák, valamint német közigazgatási jogtudomány jeles képviselőinek, perjogászainak álláspontját a jogerő kérdését illetően, valamint összefoglalta a francia közigazgatási dogmatika eredményeit is.

A jogerőről kialakított álláspontját két osztrák szerző, Edmund *Bernatzik*<sup>29</sup> és Friedrich *Tezner*<sup>30</sup> egy-egy, a jogerő intézményének bemutatásával foglalkozó munkájával alapozta meg. Mindkét szerző megkülönböztette a formális és a materiális, azaz az alaki és az anyagi jogerőt, leszögezve azonban azt, hogy a formális, vagyis az alaki jogerő megelőzi a materiális, vagyis az anyagi jogerőt, annak feltétele. A formális jogerő a meg nem támadhatóságot jelentette, ami egyúttal jogi oka a materiális jogerőnek.<sup>31</sup> A jogerő intézményének gyakorlati jelentőségét *Boér* az osztrák közigazgatási bíróság másodelnöke, Karl *Lemayer*<sup>32</sup> e tárgykörben írt munkájára hivatkozással tárgyalta. A jogerő *Lemayer* felfogásában összefüggött az állam szerepével, amelyet kettősségében ragadott meg: (1) a jogvédelem, (2) másfelől olyan közállapotok megteremtése és fenntartása, amelyeket az állam megkívánt. Felfogása szerint a közcélok megvalósításának eszközeit is az államnak kell igazgatnia és vezetnie, ezt tartotta a közigazgatás fő céljának és ebből következett a jogerővel kapcsolatos sajátos álláspontja, miszerint „[A] közérdekkel szemben nem lehetséges a jogerős határozat meg nem változtathatóságára hivatkozni.” A közérdek megvalósítását ennél fogva a jogerő érvényesülése elé helyezte, a közigazgatást a közcélok megvalósításában a jogerő intézménye nem gátolhatta.<sup>33</sup>

Hasonló álláspontot képviselt a *Boér* által hivatkozott német jogtudósok egyike, Philippe *Zorn* is egy tanulmányában.<sup>34</sup> A közigazgatási bírászkodás fogalmával foglalkozva *Zorn* kijelentette, hogy a jogerőesség eszméje a közigazgatási perben egyáltalán nem alkalmazható.<sup>35</sup> *Zorn* álláspontja szerint a polgári perben kielégítő a *res judicata facit inter partes*, mivel itt a felek alatt minden kétséget kizárólag csak azokat kell és lehet érteni, akik a perben mint ügyfelek szerepeltek, ellenben a közigazgatási perben a felek köre – álláspontja szerint – ilyen pontosan és szigorúan nem határolható le. Ugyanakkor, ha *Bernatzik* mintájára a közigazgatási bírósági ítéletek tekintetében a *jus facit inter omnes* álláspontja lenne a meghatározó, akkor a jogerőesség hatása rendkívüli mértékben kiterjesztésre kerülne. *Bernatzik* ugyanis szembeállította a polgári és a közigazgatási pert, a közigazgatási ügyekben a ténybeli érdekeltséget vette alapul, mivel akinek az érdekeltsége megállapítható, azt véleménye szerint éppen úgy kötelezi az ítélet, mintha félként szerepelt volna.<sup>36</sup> *Zorn* az állam közhatalmi státuszából kiindulva leszögezte, hogy amennyiben „a jogerőesség a közhatalomnak összes szerveit kötelezi, megköti, ez a gondolat az állam közjogi rendjének követelményeivel abszolút és össze nem egyeztethető ellentétben áll.”<sup>37</sup> A jogerő érvényesülését közigazgatási ügyekben ezzel teljes mértékben kizárta, a közérdek folyamatos változása felfogásában ily módon bármikor felülír-

<sup>29</sup> BERNATZIK 1886. Idézi BOÉR 1910, 4. p.

<sup>30</sup> TEZNER 1896. Idézi BOÉR 1910, 10. p.

<sup>31</sup> BOÉR 1910, 4–11. pp.

<sup>32</sup> LEMAYER 1895. Idézi BOÉR 1910, 12. p.

<sup>33</sup> BOÉR 1910, 12. p.

<sup>34</sup> ZORN 1894. Idézi BOÉR 1910, 13. p.

<sup>35</sup> BOÉR 1910, 13. p.

<sup>36</sup> Uo. 15–16. pp.

<sup>37</sup> Uo. 19. p.

hatja a jogbiztonság egyik alapvető intézményét, a jogerőt. Gustav Seidler a Bernatzik-féle álláspontot vallotta, a formális és materiális jogerősség álláspontját képviselte, előbbi alatt értette az ítélet vagy határozat végérvényességét, utóbbi alatt pedig, melynek előfeltétele a formális jogerősség, értette azt a végérvényesen befejezett, a peren túlmenő hatást, melynél fogva a jogviszonynak a jövőben úgy kell érvényesülni, amint azt a bíró megállapította. A jogerősséget a közigazgatási bíróság ítéletén túl kiterjesztette a közigazgatási hatóságok határozataira nézve is.<sup>38</sup>

Végül Otto Mayer jogerővel kapcsolatos álláspontját<sup>39</sup> is érdemes felidézni, amely szerint a jogerősség „a közigazgatási tény meg nem változtathatóságát jelenti”, melyet e tények keletkezésük módja által nyernek el, és amely ezen tényeknek az érdekelt felekkel szemben megnyilvánuló kötelező erején nyugszik. A jogerőt a felek alanyi közjogaként fogta fel, hiszen a döntés a felek beleegyezése nélkül nem változtatható meg, így a felek jogot nyertek a közhatalomnak egy bizonyos része felett.<sup>40</sup> Mayer álláspontja szerint nem érvényesíthető a *ne bis idem* elve a közigazgatási bíróságok és a többi közigazgatási hatóságok között, ugyanis előfordulhat, hogy egy közigazgatási bíróság által már eldöntött ügyet a vele később foglalkozó rendes közigazgatási hatóság másképpen fog fel és intéz el, mint azt a bíróság tette. Ezt tekintette Mayer a relatív jogerő fogalmába tartozónak, vagyis amíg az abszolút jogerő érvényesült a felek és a bíróság között, úgy a bíróság és a hatóságok között a relatív jogerő jutott érvényre.<sup>41</sup>

A francia közigazgatási jogi dogmatika – Boér álláspontja szerint – a közigazgatási intézkedések jogerősségével nem foglalkozott mélyebben, elfogadta a polgári perben érvényesülő jogerő intézményét. Az ítélt dologra, a *res judicata pro veritate habetur* elvére törvényes *praesumptio*-ként tekintettek. Az ítélt dolog jogintézménye a közigazgatási ügyekben csak azokban az esetekben érvényesült, ha a közigazgatási határozat peres közigazgatási eljárás (*contentieux*) keretében jött létre.<sup>42</sup> A francia jogtudósok közül Boér Henri Berthélemy, Maurice Hauriou, Jean-Baptiste Simonet és Rodolph Rousseau lényegében egybehangzó álláspontját fogadta el, miszerint a közigazgatási hatóságok intézkedései relatív jogerősséget teremtenek, amelyek az érdekelt felekre vonatkoznak és harmadik személyekkel szemben *res inter alios judicata*-t képeznek.

(2) Boér munkájának második részében tárgyalta mélyrehatóan a közigazgatási intézkedések jogerejének kérdését a magyar jogban. Az osztrák, a német és a francia dogmatikai alapvetést követően, valamint a jogerőnek a joggyakorlatban való érvényesülését is érintve, a hazai joggal összefüggésben megállapította, hogy a rendes (nem peres) közigazgatási eljárás körében hozott intézkedésekre nézve a *res judicata* elve olyan értelmezést és alkalmazást nem nyerhet, mint ami a polgári perjogban érvényesült.<sup>43</sup> A

<sup>38</sup> Uo. 19–20. pp.

<sup>39</sup> MAYER 1906. Idézi BOÉR 1910, 24. p.

<sup>40</sup> BOÉR 1910, 24. p.

<sup>41</sup> Uo. 28. p., Ezt az elvet az 1900. július 19-én életbe lépett szászországi közigazgatási bírósági törvény világosan ki is fejezi a 61. §-ában: „a jogerős közigazgatási bírósági ítélet, a jogvita tárgyára nézve megkötöi ügy a közigazgatási bíróságot, mint a közigazgatási hatóságot, s pedig ez utóbbiakat azzal a hatállyal, hogy semmit sem tehetnek a közigazgatási bírósági ítélet ellen, a felek akarata ellenére. Tehát a közigazgatási bíróság és a felek között abszolút jogerősség, a közigazgatási hatóságok és felek között pedig relatív jogerősség jön létre.” Uo. 28. p.

<sup>42</sup> Uo. 29–35. pp.

<sup>43</sup> Uo. 36. p.

problémát a közigazgatási bírásokról rendelkező 1896: XXVI. tc.<sup>44</sup> egyes intézményeinek érvényesülése, valamint az 1901: XX. tc.<sup>45</sup> újrafelvételre vonatkozó rendelkezései hozták felszínre. Ugyan a közigazgatási bíróság által elbírált ügy *res judicata*-nak tekintendő, azaz végérvényes, nem került azonban meghatározásra az, hogy ez a jogerő kik között és milyen hatállyal keletkezik. A közigazgatási bírósági gyakorlatot elemezve megállapította, hogy e kérdésre a joggyakorlat csekély magyarázattal szolgál.<sup>46</sup> Általánosságban leszögezte, hogy a közigazgatási bíróság előtt is nagyrészt a polgári perben érvényesülő jogelvek hatnak. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy a közigazgatási bíróság nemcsak a saját ítéleteire nézve, de a rendes közigazgatási eljárás keretében hozott közigazgatási intézkedésekre is elfogadta az abszolút jogerőt, vagyis a megváltoztathatatlanságot.<sup>47</sup> Ebből eredően tagadta, hogy a közfeladatok ellátása, a közérdek szolgálata a jogerő intézményének kizárását eredményezhette volna a közigazgatási jogviszonyok tekintetében. Hangsúlyozta azt is, hogy a *res judicata* – éppen a közigazgatási per közjogi természetéből kifolyólag – hivatalból veendő figyelembe.<sup>48</sup> Az alaki jogerő érvényesülésével kapcsolatban a felek közötti, *inter partes* történő érvényesülést elengedhetetlennek tartotta, mind a közigazgatási hatóságok, mind pedig a közigazgatási bíróság döntései esetében. Az abszolút jogerőt a közigazgatási bíróság és a perben szerepelt ügyfelek közötti kapcsolatban értelmezte, az ítélet és a végzés jogi természetének vizsgálatával. Az általános közigazgatási eljárásban létrejött közigazgatási intézkedések esetében hivatkozott viszont arra az elvre, mely szerint a közigazgatási ügyek egy részében a jogerős határozattal való befejezés nem eredményez *res judicata*-t. E körbe sorolta azokat az ügyeket, amelyekben a hatóságok diszkrecionális jogkörben jártak el, így ezekben az ügyekben a polgári perjogi értelemben vett *res judicata* jogintézménye nem érvényesülhetett.<sup>49</sup>

E megállapításának alátámasztására a közigazgatás funkciójának elemzését tartotta szem előtt, ez alapján állította fel alaptételeit. Leszögezte, hogy a bírásokról és a közigazgatási funkciók céljai ellentétesek, a közigazgatási intézkedések jogereje így nem oldható meg a jogszolgáltatás eszméje alapján. A közigazgatási intézkedések a mindenkori közérdektől feltételezetten, *sub clausula rebus sic stantibus* jönnek létre, azaz a közigazgatási intézkedések a fennálló körülményekre alapozódnak, ezáltal a célzott jogi hatást is e körülményekhez igazodóan váltják ki, tételezve a *rebus sic stantibus* elvét, azaz a megváltoztathatóság lehetőségét. Ebből fakadóan a közigazgatási jogviszonyban az egyén célját, törekvését korlátozza a közérdek. A jogerő kérdése tehát *Boér* álláspontja szerint más-más megoldást igényel a polgári perben hozott ítéletekre és a közigazgatási intézkedésekre. A közigazgatási intézkedések fogalomkörébe vonta a határozatot, a véghatározatot és a végzést,<sup>50</sup> valamennyi intézkedési típus esetén vizsgálta az alaki jogerő feltételeit.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> 1896: XXVI. tc. a magyar királyi közigazgatási bíróságról.

<sup>45</sup> 1901: XX. tc. a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről.

<sup>46</sup> BOÉR 1910, 36–39. pp.

<sup>47</sup> Uo. 39. p.

<sup>48</sup> Uo. 43. p.

<sup>49</sup> Uo. 49–51. pp.

<sup>50</sup> I. 1901: XX. tc. a közigazgatási eljárások egyszerűsítéséről és 1901. évi 4600. sz. ME rendelet (jogorvoslati utasítás).

<sup>51</sup> BOÉR 1910, 53–68. pp.



Végső következtetéseit összegezve *de lege ferenda* leszögezte, hogy (1) a közigazgatási jogviszonyokban érintettek részére az alanyi jogaik védelméről gondoskodni kell mind a köztisztviselők felelősségének rendezésével, mind pedig a közigazgatási per lehetőségének biztosításával; (2) mind a közigazgatási bíróság ítéletei, mind pedig a közigazgatási hatóságok intézkedései vonatkozásában alkalmazandónak tartotta az alaki jogerő intézményét; (3) az alaki jogerő a végrehajthatóságot kell, hogy eredményezze, *inter partes* érvényesüljön, az *inter omnes* érvényesülésre csak kivételesen lehessen lehetőség; (4) a feleknek a *res judicata*-ra való hivatkozás csak a közigazgatási bíróság alaki jogerős ítéleteire nézve lehetséges, közigazgatási intézkedések esetében általában ki kell zárni, csak jogszabályban taxatív meghatározott körben legyen erre lehetőség; (5) a *res judicata* kifogásolása esetére közigazgatási intézkedéseknél meg kell nyitni a közigazgatási per lehetőségét, míg a diszkrecionális intézkedéseknél a semmisségi panaszt; (6) megállapítandó a közigazgatási és bírói határozatok egymáshoz való viszonya és kölcsönösen kötelező hatálya.<sup>52</sup>

## 2. A közigazgatási bíráskodással kapcsolatos munkái

A közigazgatási bíráskodás témakörét első alkalommal egy 1903-ban megjelent tanulmányában elemezte részletesen, kitérve a bíráskodás céljára, tárgykörére és szervezetére.<sup>53</sup> Kiindulópontjaként azt a vitát határozta meg, amely az alanyi közjogok elismerése terén bontakozott ki, nevezetesen, hogy az, amit a 19–20. század fordulóján „*közigazgatási bíráskodás alatt értenek, az a rendes polgári bíróságok hatáskörébe tartozik-e, avagy a közigazgatási hatóságok illetékesek arra?*”<sup>54</sup> A közigazgatási bíráskodás célja és feladata definiálásához szükségesnek vélte (1) a szubjektív közjogok lényegének és tartalmának, (2) az államról alkotott felfogásoknak, valamint a közigazgatásról való gondolkodásnak a vizsgálatát.<sup>55</sup> Elemzésének középpontjába Otto Bähr és Rudolf Gneist nézeteit állította. Bähr álláspontját összefoglalva megállapította, hogy a közjog fogalma nincsen eléggé tisztázva, e kérdést a magánjog fejlődése alapján kívánta megoldani. Az állam különböző tevékenységeit vizsgálva úgy vélte, hogy az állam alávétése a jogszolgáltatásnak kizárólag a kormányhatalom esetében lehetséges. Elismerte, hogy a közigazgatásnak a bírói ítékezés alá vetésére szükség van, valamint azt is, hogy az egyéneknek a közigazgatási hatóságokkal szemben jogvédelmet kell biztosítani. A bírói védelem megszervezését viszont célszerűségi kérdésként kell kezelni, így a szubjektív közjogok védelmét lehetséges akár a rendes bíróságokra, akár külön szakbíróságokra bízni.<sup>56</sup> Bähr nézeteit illetően Boér a legfőbb problémát abban látta, hogy az államot megfosztotta lényegétől, egyfajta személyegyesüléssé, „*szövetkezetté fokoz[t]a le.*”<sup>57</sup> Emellett tarthatatlannak minősítette azt az állítást is, miszerint „[...] *a jog konkrét megvalósulásának egyedüli eszköze a bírói ítélet,*” hiszen az állami élet összes többi megnyilvánulását is a

<sup>52</sup> Uo. 74–80. pp.

<sup>53</sup> BOÉR 1903.

<sup>54</sup> Uo. 1–2. pp.

<sup>55</sup> Uo. 40. p.

<sup>56</sup> Uo. 6–13. pp.

<sup>57</sup> Uo. 20. p.

jognak kell szabályoznia.<sup>58</sup> *Gneist* nézetei *Boér* szerint közjogi alapokon nyugodtak, figyelemmel kísérte a jogállami megoldások intézményesülését Angliában, Németországban és Franciaországban is. Az államhatalom működésében szükségyszerűnek ítélte meg, hogy közegei tévedhetnek, amelynek kapcsán jogi ellenőrzést kell intézményesíteni és biztosítékot kell nyújtani a hivatalnoki hatalom önkénye- vagy részrehajlása ellen, azaz ki kell építeni a jogvédelem rendszerét. A közigazgatástól független, kontradiktórus eljárás szerint ítélkező közigazgatási bíróság felállítása mellett foglalt állást.<sup>59</sup>

A magánjog és a közjog fogalmi elhatárolásának<sup>60</sup> kísérletével *Boér* arra a kérdésre kereste a választ, hogy vannak-e a közjogban is alanyi jogok, ha igen, akkor azok milyen tartalommal és sajátosságokkal rendelkeznek. Példaként állította a francia, a német és az angol alanyi jogokkal kapcsolatos felfogást,<sup>61</sup> amelynek eredményeképpen azt állapította meg, hogy az állampolgári viszony elsődlegesen alárendeltségi viszony, különválasztotta a magánjog területén és a közjogban érvényesülő egyéni alanyi jogokat, leszögezve, hogy azok eltérő sajátosságokkal rendelkeznek. A szubjektív közjogokban célként az állam által megvalósítandó közcélok összességét tételtezte, az egyes egyén csak eszköznek minősült, de megtartotta szabadságát.<sup>62</sup> Ezzel az alanyi közjogok létezését ismerte el, fogalmát a következőképpen határozta meg: „[...] az alanyi közjog az egyes részére az állami egész s általa megvalósítandó közcélok összessége szempontjából adott korlátozott akaratszabadság.”<sup>63</sup>

A közigazgatás feladatait a közigazgatás impériumából vezette le, miszerint a közigazgatás (1) rendelkezik végrehajtó hatalommal, de a végrehajtás mellett jogosult arra is, hogy (2) megfelelő szabályok megalkotásával kiegészítse a törvényt, és ily módon (3) a konkrét egyedi viszonyokra alkalmazza. A közigazgatás (4) rendező és (5) rendfenntartó jogosultsággal rendelkezik, (6) felügyeletet gyakorol, (7) szervező hatalom.<sup>64</sup> Sajátosságai közül kiemelte a (1) személyes jellegét, (2) a feltétlen engedelmesség megkövetelését, (3) erélyes és (4) erős voltát, (5) állandóságát és (6) folytonosságát, (7) egyetemességét, (8) tapintatosságát, (9) alkotmányosságát és (10) törvényességét.<sup>65</sup> Az egyes tulajdonságok közül kiemelésre érdemes az alkotmányosság követelménye, amelynek biztosítékát a miniszteri és a hivatalnoki felelősségben látta, valamint azt, hogy a törvényesség garanciájának a közigazgatási bíraskodást tartotta.<sup>66</sup>

A közigazgatási bíraskodás céljának meghatározása *Boér* álláspontja szerint nem szűkíthető le az egyén közjogi védelmére, hanem magát a közigazgatást kell jogi ellenőrzés alá vetni, törvényességének biztosítása érdekében, de csak olyan mértékig, hogy „a cselekvő közigazgatás szabad mozgását ne korlátozza.”<sup>67</sup> A közigazgatási bíraskodás

<sup>58</sup> Uo. 22. p.

<sup>59</sup> Uo. 14–19. pp.

<sup>60</sup> „A magánjognak kezdete és végcélja az egyes ember; a közjognak az állam, mely ezáltal saját személyiségének az egyes ember fölött álló legmagasabb cél és gondolatnak élettörvényeit állapítja meg.” BOÉR 1903, 29. p.

<sup>61</sup> Uo. 2–37. pp.

<sup>62</sup> Uo. 39. pp.

<sup>63</sup> Uo. 40. p.

<sup>64</sup> Uo. 41–43. pp.

<sup>65</sup> Uo. 44–45. pp.

<sup>66</sup> Uo. 45. p.

<sup>67</sup> Uo. 49–50. pp.

célját a következőképpen definiálta: „A közigazgatási bíráskodásban tehát az egyes egyéni szempontja a döntő s az egyéni akarat és érdek irányító elv nem lehet, hanem szükséges általa az állami és egyéni lét szabadságát, az államegész szempontjából kiindulva – biztosítani.”<sup>68</sup>

A magánjogi per és a közigazgatási per egymástól eltérő sajátosságaiból kiindulva határozta meg a közigazgatási bíráskodás lényegét, miszerint „[...]a bírói módszernek (contradiktórius eljárás és jogási logika) a közigazgatásban való alkalmazásával a törvényesség és illetve minden államigazgatási tény helyessége oly formában biztosítható, mely a míg egyfelől az államélet belső összhangját előmozdítja, addig másfelől kifelé, az állam polgárai között is teljes megnyugvást kelt az iránt, hogy az állam hatalma mindenkor csak a törvényt és a mindenkori közérdek szempontjából az igazságot akarja szolgálni.”<sup>69</sup>

A közigazgatási bíráskodás tárgykörének megállapíthatóságával kapcsolatban számos külföldi példát vizsgált meg, melyek fényében értékelte a hazai 1896-os törvényi rendezést, a közigazgatási bíróság elé vihető ügyek körét. Kiindulópontként leszögezte, hogy „minden közjogi természetű közigazgatási tényt a közigazgatási bíráskodás tárgykörébe tartozónak” tekint, elismerve azt, hogy politikai és célszerűségi okok miatt ezen általános elv alól kivételeket kell tenni.<sup>70</sup> Éles kritikával illette a francia közigazgatási bíráskodást, mivel az nem a magán- és a közviszonyok, hanem a hatalmi ágak elkülönítése alapján kibővítette – Boér szerint indokolatlanul – a közigazgatási bíráskodás hatáskörét a rendes bíráskodás rovására.<sup>71</sup> Méltatta ugyanakkor az angol jogfejlődést, hiszen tárgyköre az egyéni közjogok és érdekek sérelme tekintetében a „legszélesebb és a legtartalmasabb.”<sup>72</sup> A porosz közigazgatási bíráskodással kapcsolatban megjegyezte, hogy a közigazgatási bíróság hatáskörének megállapításánál az igény közjogi jellege a meghatározó.<sup>73</sup> A „közvetett államhivatalnokok” fegyelmi ügyei Poroszország esetében közigazgatási bírósági útra tartoztak, ezt nem tartotta kívánatosnak.<sup>74</sup> Kitért még az osztrák, az olasz és a belga mintákra is, mielőtt a hazánkban az 1896: XXVI. tc-vel felállított egyfokú, érdemben döntő közigazgatási bíróság leírásába bocsátkozott.<sup>75</sup>

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság hatáskörét mind az alanyi jogok védelme, mind pedig a közigazgatás működésének törvényessége oldaláról vizsgálta. Megállapította, hogy a törvényhozó a törvény megalkotásakor az alanyi jogok védelmét tekintette alapelvnek, igen széles körben húzta meg azoknak az alanyoknak a körét, akik a közigazgatási intézkedés, határozat által okozható jogsérelmek esetében a közigazgatási bíróságon nyerhettek jogvédelmet. Kritikai megjegyzésként fogalmazta meg, hogy számos közigazgatási ügykör, különösen a diszkrecionális elemek miatt, bírói védelem nélkül maradt.<sup>76</sup> A közigazgatási bíráskodás másik funkcióját, azaz a közigazgatás törvényes műkö-

<sup>68</sup> Uo. 51. p.

<sup>69</sup> Uo. 54. p.

<sup>70</sup> Uo. 55. p.

<sup>71</sup> Uo. 56–60. pp.

<sup>72</sup> Uo. 60–61. pp.

<sup>73</sup> Uo. 62–65. pp.

<sup>74</sup> Uo. 70. p.

<sup>75</sup> Uo. 40–45. pp.

<sup>76</sup> Uo. 66–68. pp.

dését szem előtt tartva elemezte a törvénytéseket mind alanyi, mind pedig tárgyi oldalról. Az alanyi oldal esetében a hivatalnokok felelősségét, míg tárgyi oldalon „*az állami és társadalmi álláspontból való összefüggést*” tartotta irányadónak. Figyelemre méltó a közigazgatási szabad mérlegelésének érvényesülésével kapcsolatos megállapítása, az, hogy milyen indokokat hozott fel annak alátámasztására, hogy a diszkrécionális döntések köre is kerüljön jogi ellenőrzés, azaz a közigazgatási bíróság hatáskörébe: „[...]mert a párturalom sulya alatt álló közigazgatás nem a törvényes korlátok áthágásával és a külső alakiságok durva megsértésével, hanem a diszkrécionárius hatalom méltánytalan alkalmazásával követi el a valódi közérdek és egyéni szabadság elleni sérelmeket.”<sup>77</sup>

A közigazgatási bíraskodás tárgykörének megállapítására anyagi és alaki követelményeket határozott meg: anyagi oldalról (1) a közigazgatási bíraskodás az állam jogi és erkölcsi önkontrollját is foglalja magába, (2) a közigazgatási bíraskodás a közigazgatásnak bírói módszer szerinti ellenőrzése, (3) a tárgykör kijelölésének a magán- és közjog alapján kell állnia, (4) mind az alanyi közjogok védelmére, mind pedig a diszkrécionális elemekkel rendelkező (mértékhatározás) eseteire is ki kell terjednie a közigazgatási bíraskodásnak, (5) az állam és az egyén közötti közjogi vita a közigazgatási bíróság hatáskörébe adandó, alaki oldalról pedig a *taxatio (specificatio, enumeratio)* elve alkalmazandó.<sup>78</sup>

A közigazgatási bíraskodás szervezetéről vallott nézetei a következőkben összegezhetők. A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság egyfokú bíróságként, végérvényesen dönt a törvényben meghatározott jogviták felett.<sup>79</sup> A szervezeti fejlesztésre irányuló javaslatok kidolgozásakor Boér abból indult ki, hogy a közigazgatási bíraskodásnak alsóbb fokon (1) a cselekvő közigazgatással kapcsolatosan és (2) az önkormányzati elemek bevonásával kell megszerveződnie, mégpedig (3) testületi formában. Fontosnak tartotta azt is hangsúlyozni, hogy a közigazgatási bíraskodásban is megjelenjen a tisztelbeli tisztség (laikus elem), amint a büntető bíraskodásban az esküdtszék.<sup>80</sup> Javaslatainak lényege, hogy a közigazgatási bizottság<sup>81</sup> egy albizottsága láthatta volna el a közigazgatási bíraskodást első fokon, amelyben a bíraskodásba bevont közigazgatási tisztviselők a szakképzettséget és az államérdeket képviselték volna.<sup>82</sup>

A létrehozott közigazgatási bíróságra vonatkozó szabályozást tekintette át e művének befejező részében,<sup>83</sup> megvizsgálta azon dogmatikai tételek érvényesülését, amelyet a közigazgatási bíraskodással összefüggésben dolgozott ki általánosságban és fejtett ki részleteiben.

A mű átdolgozott, lényegesen kibővített változata, *Közigazgatási bíraskodás* címmel 1907-ben jelent meg.<sup>84</sup> A tanulmány kereteit szétfeszítené az első és második kiadás szövegváltozatának részletes összevetése, így csupán a dogmatikai szempontból új részek kerülnek kiemelésre. Fontos kiegészítése a második kiadásnak a magyar közigazgatási bíraskodási intézmény keletkezésének történetében az 1893-as törvényjavaslat

<sup>77</sup> Uo. 72. p.

<sup>78</sup> Uo. 74–75. pp.

<sup>79</sup> 1896:i XXVI. tc. 1. §.

<sup>80</sup> BOÉR 1903, 77. p.

<sup>81</sup> 1. 1876: VI. tc. a közigazgatási bizottságról.

<sup>82</sup> Uo. 78–79. pp.

<sup>83</sup> Uo. 81–91. pp.

<sup>84</sup> BOÉR 1907. 2017-ben jelent meg a második kiadás reprint formában, Trócsányi László bevezető tanulmányával. BOÉR 2017. A bevezető tanulmány utal arra, hogy a kötet eredetileg 1907-ben jelent meg, annak első, 1903-as megjelenéséről nem tesz említést. Az 1907-es és a 2017-es kiadás alcíme nem egyezik meg.

ismertetése, amelyet *Hieronymi* Károly belügyminiszter nyújtott be. A törvényjavaslatnak a közigazgatási bíróság szervezetére vonatkozó részéből követhető nyomon, hogy első fokon is felállításra kerültek volna a közigazgatási bíróságok, Budapest székesfővárosban, valamint valamennyi vármegye székhelyén és a törvényhatósági jogú városokban is. A bíróságok összetételével összefüggésben kiemelésre érdemes, hogy a főispán lett volna a bíróság elnöke, tagjai az alispán (polgármester), tiszti főügyész, valamint a törvényhatósági bizottság által választandó hat tag. Másodfokon pedig tervezték egy Királyi felső közigazgatási bíróság felállítását.<sup>85</sup> Jelentős újdonsága a második kiadásnak az is, hogy ún. különös részében részletesen elemezte a peres eljárás egyes kérdéseit, kiemelten foglalkozott a panasz jogintézményével, valamint egyes eljárásjogi intézményekkel, mint pl. az igazolás, a bizonyítás, a tárgyalás, határozathozatal, eljárási költségek, végrehajtás, újrafelvétel.

### 3. Az önkormányzatiság az önkormányzati jogok védelme

*Boér* Elek tanulmányozta többek között a porosz közigazgatási felépítést és közigazgatási bíróságot, tervezte a porosz mellett a francia és az angol közigazgatási szervezet ismertetését és összefoglalását is, a magyar közigazgatási reformok megalapozása érdekében, teret engedve az önkormányzatok számára is. E körben kiemelkedő írása a porosz községekről jelent meg, a porosz tartományokban élesen elkülönítette az állami és az önkormányzati hatóságokat.<sup>86</sup>

A közigazgatási bíráskodás hatásköri kérdéseit, különös hangsúllyal a törvényhatósági önkormányzatok jogvédelmét tárgyalta egy 1908-ban megjelent tanulmányában,<sup>87</sup> amely az 1907: LX. tc.<sup>88</sup> hatályba lépését követően teremtett lényegesen kedvezőbb helyzetet a törvényhatósági önkormányzatok számára a jogvédelem kiterjesztésével. Dogmatikai szempontból jelentős új megközelítést a tanulmány nem tartalmaz a közigazgatási bíráskodás szempontjából, azonban kétségkívül érdekesnek mondhatók az önkormányzati jogok védelmével kapcsolatos nézetei.

Az 1896: XXVI. tc. által megteremtett alanyi jogvédelmi rendszert méltatva megállapította, hogy az egyéni szabadság és a testületek jogainak védelme erőteljesen érvényesült ugyan, de mind az egyének, mind pedig a testületek szempontjából a kiterjesztés indokolt, különösen az önkormányzatok jogainak védelme érdekében. Sem a törvényhatósági önkormányzatok, sem pedig a községek jogállásának rendezése nem hozta meg számukra a kívánt közigazgatási bírói jogvédelmet. A községek esetében akként foglalt állást, hogy „*sem az elhatározás, sem pedig a végrehajtás szabadsága*” nem érvényesülhetett, hiszen a törvényhatóság nemcsak jogszerűségi, hanem célszerűségi felülvizsgálatot is végzett. A törvényhatóságok esetében még súlyosabbnak ítélte meg a helyzetet, hiszen a törvényhatóságok viszonya nem került megfelelőképpen rendezésre sem a kormányhoz, sem az állami közigazgatási hatóságokhoz.<sup>89</sup> A helyzet rendezetlensége

<sup>85</sup> BOÉR 1907, 157–166. pp.

<sup>86</sup> S. B. 1898, 332. p.

<sup>87</sup> BOÉR 1908, 1–46. pp.

<sup>88</sup> 1907: LX. tc. a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről.

<sup>89</sup> BOÉR 1908, 3–5. pp.

miatt azt a kérdést fogalmazta meg, hogy „*lehet-e joggal valódi önkormányzatról beszélni, a hol sem az elhatározásnak, sem a végrehajtásuk szabadsága nincsen megadva a törvényhatóságok számára és minden határozatuk vagy intézkedésük csakis a központi kormányzat jóváhagyása után juthat érvényesülésre.*”<sup>90</sup>

Az önkormányzatok jogállásának 1870–1871-es rendezését értékelve arra a következtetésre jutott, hogy a törvényhatóságok rendi jellegének megszüntetése nem járt együtt a keretek közigazgatási jogi tartalmának megtöltésével, a *saját ügy* fogalmát rendkívül szűk körben szabták meg.<sup>91</sup>

Az 1907: LX. tc. elfogadásával a törvényhatóságok jogvédelme erősödött, mivel tisztán jogi kérdéssé vált a miniszteri rendelet, határozat vagy intézkedés törvényességének kérdése, azaz a törvényhatósági önkormányzat számára a törvény a kormány törvénybe ütköző rendeleteivel szemben történő ellenállásra alkotmányjogi alapot biztosított, ezáltal alkotmányos alapokra helyezte a *vis inertiae* jogintézményét.

### *Tankönyve*

1912-ben jelent meg a *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog I. kötete*, azaz általános része,<sup>92</sup> melynek célkitűzéseként Boér Elek tan- és kézikönyv funkció betöltését is meghatározta. Ez egyben azt a követelményt is jelentette, hogy a közigazgatási jog mint pozitív jog rendszeres tudományos feldolgozásánál az elemző szemléletmód kapjon szerepet, hiszen az állami cselekvésnek nem csupán jogi oldala létezik. A tankönyv az akkor érvényes magyar közigazgatási jog (beleértve ennek részeként a pénzügyi jogot is) rendszeres, dogmatikus előadását célozta, két részből az általános és különös részből állt volna. Az általános rész megjelent, a különös rész –, amely magában foglalta volna a közigazgatási működés alaki jogrendjét, a különböző ügykörökben érvényes jogtételeket –, nem került kiadásra.

Az első kötet tartalmazta az alapfogalmakat, meghatározta a közigazgatás és az állam, a közigazgatás és az állampolgárok viszonyát. A tankönyv közigazgatási szervezeti jogi kérdéseket tárgyalt, ideértve a központi, a törvényhatósági, a községi, valamint a közigazgatási bírósági szervezetet is. Külön (utolsó, nyolcadik) fejezetben összefoglalta a közszolgálat jogát. A tankönyv részletes ismertetésére terjedelmi korlátok miatt nem kerülhet sor.

### *Befejező gondolatok*

Boér Elek munkásságának vázlatos ismertetése e tanulmány keretei között csupán a közigazgatási jogtudomány, a közigazgatási jogi dogmatika szemszögéből legjelentősebb műveinek rövid áttekintésére szorítkozhatott. Boér Eleket a szakirodalom azon jogtudósok között tartja számon, akik, ha ugyan csak részletekkel, de gazdagították a

<sup>90</sup> Uo. 6. p.

<sup>91</sup> Uo. 12–13. pp., 1886: XXI. tc. a törvényhatóságokról.

<sup>92</sup> BOÉR 1912.

közigazgatási jogi dogmatika fogalmi kimunkálását. Munkásságának jelentősége abban is állt, hogy elméleti kutatásai szorosan kapcsolódtak gyakorlati tevékenységéhez, közigazgatási bíróként közvetlenül szerzett tapasztalatokat a pozitív jog érvényesüléséről, amely megalapozta dogmatikai következtetéseit. Kortársai közül ez utóbbi, gyakorlati tapasztalatokkal megerősített, megalapozott munkáival tűnt ki.

### III. Fontosabb művei

*A közigazgatási bíráskodás céljáról, tárgyköréről és szervezetéről.* Budapest, 1903.

*A közigazgatási intézkedések jogereje.* Budapest, 1910.

Boér Elek előadása az „Egyesült Államok Magyarországi elleni háborús igényeiről”, Jogállam: jog- és államtudományi szemle 1931/9-10. 457–458. pp.

*Az erdélyi kálvinizmus feladatai a háború után.* Protestáns Szemle, 1917/23. 87–101. pp.

*Közigazgatási bíráskodás. Tanulmány a közigazgatási jog köréből.* Budapest, 1907.

*Közigazgatási bíráskodás. Tanulmányok a közigazgatási jog köréből.* Trócsányi László bevezető tanulmányával. Budapest, 2017.

*A porosz község, kör, tartomány és a közjük ékelt közigazgatási kerületek szervezete.* Budapest, 1898.

*A törvényhatósági alkalmazottak elleni fegyelmi eljárás két lényeges hibájáról.* Jogállam: jog- és államtudományi szemle 1910/8. 594–603. pp.

*Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog. I. kötet. Általános rész.* Budapest, 1912.

*Törvényhatósági önkormányzatunk és közigazgatási bíróságunk hatáskörének kiterjesztése Magyar Jogászegyleti értekezések.* 1908. február hó. 282. sz. XXXVI. kötet. 6. füzet Budapest, 1908. 1–46. pp.

### IV. Irodalomjegyzék

BALOGH ARTHUR: *A közigazgatási intézkedések jogerejéről.* Jogtudományi Közöny 1910/33. 279. p.

BERNATZIK, EDMUND: *Rechtsprechung und materielle Rechtskraft.* Wien, 1886.

BONCZ FERENC: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve.* Budapest, 1876.

EREKY ISTVÁN: *Közigazgatás és önkormányzat.* Budapest, 1933.

EREKY ISTVÁN: *A tárgyi és alanyi jogok dualizmusa.* Budapest, 1928.

FÉSÜS GYÖRGY: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Budapest, 1880.

GRÜNWARD BÉLA: *A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve.* Budapest, 1880.

JAKAB ANDRÁS: *A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon.* In: JAKAB ANDRÁS – MENYHÁRD ATTILA (szerk.): *A jog tudománya.* Budapest, 2015. 193–217. pp.

JÁSZI VIKTOR: *A magyar közigazgatási alapvonalai.* Budapest, 1907.

Közigazgatási Eljárásjogi Klasszikusok <http://www.keje.hu/kozigazgatasi-eljarasjogi-klasszikusok/boer-elek/> (Letöltés ideje: 2019.08.12.)

KMETY KÁROLY: *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve.* Budapest, 1911.

KOI GYULA: *Ereky István élete és munkái.* Államtudományi Műhelytanulmányok, Budapest, 2018/11. 1–11. pp.

KÖNIG VILMOS: *Jogerő.* In: MÁRKUS DEZSŐ (szerk.) *Magyar Jogi Lexikon* IV. kötet. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt. 1903. 452–454. pp.

- LEMAYER, KARL: *Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart (22)1895, 353-488.
- LŐRINCZ LAJOS et al.: *A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*. Budapest, 1976.
- LŐRINCZ LAJOS: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, 1997.
- LŐRINCZ LAJOS (szerk.): *A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusai 1847–1974*. Budapest, 1988.
- Magyar Életrajzi Lexikon. <http://mek.oszk.hu/00300/00355/html/index.html> (Letöltés ideje: 2019. 08. 12.)
- MARTONYI JÁNOS: *Beszámoló a kolozsvári Közigazgatási Jogi Tanszéken végzett két éves munkáról*. Különlenyomat a Közigazgatástudomány 1942. V. évf. 6. számából Pécs, 1942. 1–7. pp.
- MÁRFFY EDE: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest, 1926.
- MAYER, OTTO: *Zur Lehre von der materiellen Rechtskraft in Verwaltungssachen*. Leipzig, 1906.
- NÉVAI LÁSZLÓ: *Gondolatok a jogerőről*. Jogtudományi Közlöny 1973/9. 437–444. pp.
- PAULOVITS ANITA: *A közigazgatási határozatok jogereje a magyar jogtudományban Boér Elektől Magyary Zoltánig*. Miskolci Jogi Szemle 2011/1. 5–26. pp.
- PAULOVITS ANITA: *Adalékok a közigazgatási jogorvoslatok történetéhez*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Section Juridica et Politica, Tomus XXX/1. 2012.
- S.B.: *Ismertetés Boér Eleknek A porosz község, kör, tartomány és a közéjük ékelt kerületek szervezete című munkájáról*. Jogtudományi Közlöny (22)1898, 332. p.
- STIPTA ISTVÁN: *A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei*. Jogtörténeti Szemle 2015/3. 40–45. pp.
- SZAMEL LAJOS: *A magyar államigazgatási jogtudomány útja és távlatai*. Jogtudományi Közlöny, (30) 1975/3–4. 145–153. pp.
- SZAMEL LAJOS: *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, 1977.
- SZAMEL LAJOS: *Államigazgatás-tudomány (Közigazgatás-tudomány)*. In: SZABÓ IMRE (főszerk.): *Állam és Jogtudományi Enciklopédia, Első kötet*. Budapest, 1980.
- SZONTAGH VILMOS: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. Budapest–Pécs, 2017.
- TEZNER, FRIEDRICH: *Handbuch des osterreichischen Administrativverfahrens*. Wien, 1896.
- TOMCSÁNYI MÓRIC: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, 1926.
- VASVÁRY FERENC: *A magyar közigazgatás alapszervei*. Budapest 1902.
- ZORN, PHILIPP: *Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit*. Verwaltungsarchiv 2 (1894), 74–147.