

# A közérdek, mint érték a közigazgatásban

KOI GYULA\*

## 1. Lehet-e érték az érdek?

A magyar nyelv a világ azon kevés nyelvei közé tartozik, amely az érdeklődés és az érdek szavak között különbséget tesz. Az érdek szóban érzünk valamiféle önzést. E fenti különbségtétel miatt az ember a legtöbbször úgy érzi, hogy az érdek szinte mindig – önös. A közérdek, amelynek egységes és mindenki számára megragadható fogalma nincsen, és szerintem soha nem is lesz, azonban pontosan arra szolgál, hogy ha létezőnek tekintem a közérdeket, akkor a közjó (a magasabb erkölcsbölcseleti fogalom) transzformálható valamiféle megjeleníthető közérdekké, a köz érdekévé, amely azonban nem minden esetben feltétlenül többségi érdek. A közérdek kifejezés gyakran megjelenik a jogszabályokban, ámde szinte mindig határozatlan, jogba implántált, azonban mással fel nem váltható, mégis testidegennek érzett fogalomként lesz érzékelhetővé váló a konceptus feltűnése. Az, hogy a közérdek tartalmára értékként fognak-e tekinteni, az mindig a közérdek jónak, vagy rossznak érzett megfogalmazásának és a politikai deklarációkon túli érvényesítésének lesz a függvénye. Elviekben egy adott országban a közérdeket a mindenkori kormánynak kell tudnia megfogalmaznia. A közérdek megfogalmazásának helyességétől függ tehát, hogy a közérdek értékké lesz-e, vagy megmarad magánérdeknek, avagy csoportérdeknek.

## 2. Szemelvények a magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekre vonatkozó gyakorlatából

A döntvényjogot és a joggyakorlatot tárgyaló vastkos kötetek funkciójuknál fogva csak viszonylagos tömörséggel, lényegre törően ismertethetik a különféle eseteket. Ezért jó kiegészítés lenne az eredeti ítélet és a más peranyagok eredetiben történő tanulmányozása, a közérdekkel kapcsolatos gyakorlat megismerése végett.<sup>1</sup> Azonban a helyzet az, hogy a magyar királyi Közigazgatási

\* PhD hallgató (SZE ÁJDI), tudományos segédmunkatárs (MTA JTI Közigazgatási jogi osztály), oktató (ZMNE BJKMK Védelmi igazgatás tanszék). Konzulensek: Lőrincz Lajos-Patyi András.

<sup>1</sup> A hazai közigazgatási bíráskodás példamutató feldolgozására l.: Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Logod, Budapest, 2002. 254 o. Egyes bírósági témákat több levéltári szemléletű mű is feldolgoz, pl.: Bónis György: *Buda és Pest bírósági gyakorlata a török kiűzése után 1686–1708*. Akadémiai, Budapest, 1962. 375 o. Varga Endre–Veres Miklós: *Bírósági levéltárak 1526–1869*. Akadémiai, Budapest, 1989. 475 o. A bírák és esküdtek hivatali utasításairól: *Pest-budai hivatali utasítások a XVIII. században* (szerk. Bónis György). Budapest Főváros Levéltára, Budapest, 1974. 178 o. Budapest Főváros Levéltára Forráskiadványai VI. A levéltár és a közigazgatás kapcsolatára vonatkozó művek: Szabó István: *Városi közigazgatás és a levéltárvédelem*. In: *A mai magyar város* (szerk. Mártonffy Károly). Magyar Állami Nyomda, Budapest, 1938. 826–837. o. A korszerű közszolgálat útja 8. Pálffy Ilona: *Városi levéltáraink és feladataik*. Budapest Székesfőváros Házinyomdája, Budapest, 1938. 40 o.

lásával kapcsolatos tudósítás<sup>2</sup>, mely szerint az irattári anyag egy része 1944-ben és 1945-ben a magyar királyi Közigazgatási Bíróság épületében megsemmisült, romba dönti eme vágyat. Ebből az következik, hogy a jogutód intézmény, tehát a Közigazgatási Bíróság anyagai közül is megsemmisülhetett valamenyny, talán nem is kevés. A másik ok, hogy a Közigazgatási Bíróság 1949-es megszüntetése után állítólagosan a régi anyagokat papírhiány okán palliumként használták fel.<sup>3</sup> Felmerülhet bennünk az is, hogy a Magyar Országos Levéltárban 1956-ban történt tüzeset is lehetett az iratanyag végzetének okozója. Mindenesetre az 1896–1949 között működött különbíróság irattermése, még ha csak évente 20 000 perrel számolunk is, 1 000 000-nál több per anyagát jelenthette. Hogy ez az előzetes becslés még kedvező is, erre mutat az a pontos statisztikai adat, hogy a Közigazgatási Osztály ügyforgalma 1897–1943 között közel 380 000 ügy, a Pénzügyi Osztály ügyforgalma 1897–1943 között közel 990 000 ügy, tehát együttesen 1 370 000 ügy, ami óriási szám.<sup>4</sup> A Magyar Országos Levéltár Közigazgatási Bíróságra vonatkozó iratanyagával kapcsolatosan az első probléma, hogy szinte lehetetlen megtalálni. Ugyanis józan ésszel ezen különbíróság iratanyagainak az Igazságügyminisztérium repertóriumára alapján kellene feltalálhatónak lenni. Ehhez képest a miniszterelnökség repertóriumában lelünk rá egyes anyagokra (ezek nem perek, hanem a bírák kinevezésére, nyugdíjazására, kitüntetési ügyeire vonatkozó iratok. Ezek a Miniszterelnökség fond K 26-os állagában találhatóak 1897–1929 között évente (kivéve: 1903., 1905., 1911., 1915., 1916., 1920., 1923., 1924., 1925. éveket); 1930–1945 között az ilyen jellegű ügyek nem maradtak fenn.<sup>5</sup> Egy másik irattömeg már közigazgatási pereket is felmutat. Ez az ME (Miniszterelnökség) fond K 584. állag (én repertóriumban nem találtam, belső jegyzékekben megvan), 0,14 iratfolyóméter (egy csomó), 1898–1944 közötti anyagokkal azonosak, melyek bár tárgyunkhoz nem tartoznak, de a matériát röviden ismertetem.<sup>6</sup> A kutatás lezárása környékén derült fény arra, hogy a Pénzügyminisztérium iratanyagai is tartalmaznak Közigazgatási Bírósági ítéleteket. Ezek a Magyar Királyi Közigazga-

<sup>2</sup> Pilisy Lajos: *A pénzügyi közigazgatási bíróság*. In: *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1944)* (szerk. Csorba János). Magyar Közigazgatási Bíróság, Budapest, 1947. 13–24. o. Különösen l. a 13. lapon írtakat.

<sup>3</sup> Budapest Főváros Levéltára korábbi munkatársaként 2001-ben tapasztaltam, hogy még az 1962-es büntetőperek iratai között is volt példa 1945 előtti ítéletek, más, be nem írt lapok hátuljára írt fogalmazványok, gépiratok születésére.

<sup>4</sup> A pontos számadatokra: Versényi György: *Statisztikai adatok a Közigazgatási Bíróság 50 éves működéséről*. In: *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1944)* (szerk. Csorba János). Magyar Közigazgatási Bíróság, Budapest, 1947. 340–345. o. Különösen l.: 340. és 342. o.

<sup>5</sup> A Közigazgatási Bíróság ügyei általában a XXIX. tételszám alatt találhatóak évente. Az alábbiakban közöljük a hivatkozott mű azon oldalszámait, ahol a Közigazgatási Bíróság ügyei találhatóak. Szücs László: *A miniszterelnökség levéltára repertóriumára 1867–1944*. Levéltárak Országos Központja, Budapest, 1958. 31., 33., 35., 37., 38., 40., 44., 48., 51., 53., 57., 61., 65., 67., 69., 77., 81., 85., 86., 89., 93–95. o.

<sup>6</sup> Az anyagot 1963-ban számozták le (paginálták). 1899–1908: ügymás okiratok a miniszterelnök részére. Hatásköri összeütközési döntések találhatóak. 1905-ös kitüntetési ügy. 1932: Községi vádászati jog nyilvános értékesítéséről jogi vélemény Grandpierre Emil közigazgatási bírótól (személyéről: Csorba: i. m. 309., 325. o.). 1932-referálás együttes tanácsülésről, összeírásai adóívek 1941-ből, Kiss Vilmosné adóügye 1941-ből, 1937-ből bányaépítési tervdokumentáció (Salgótarjáni Kőszénbánya Rt.–Metternich–Sándor Klementina hercegnő), 4445/1941. Korcsina érdekeltég (csatornaépítő vállalat) ügye a Kisgyótai-vízfolyással kapcsolatosan (Somogy vm.), Börögöndi repülőter tereprendezési tervei. Egy nagyobb ügycsoport: Képviselő-választási ügyek 1931–1944. csupán négy ügy, mintegy 0,07 ífm., de nincs teljes ügy közte.

tási Bíróság Pénzügyi Osztálya 1897–1908 közötti perei. Pénzügy-igazgatási határozatok hatályon kívül helyezése vagy megváltoztatása iránt a megyei közigazgatási szervek által a Közigazgatási Bírósághoz felterjesztett iratanyagokról, keresetlevelekről van szó. Feltalálási hely: Pénzügyminisztérium fond, K 269 állag, 36. tétel (1897–1908), 90–112. csomó (3,08 ifm).<sup>7</sup> Így az eredetiben fennmaradt peranyagok nagyban segítettek volna témánkat – ha fennmaradtak volna.

Ellenben támaszkodhatunk a bő jogmagyarázati, és döntvényirodalomra.<sup>8</sup> Ezek rendszerezésével némi fényt deríthetünk a magyar királyi Közigazgatási

<sup>7</sup> Felhívjuk a figyelmet, hogy az alaprepertórium az idézett helyen más jellegű iratanyagra utal: Bélay Vilmos–Kardos Kálmán: *A Pénzügyminisztériumi levéltár 1867–1944. Repertórium*. Levéltári Országos Központ, Budapest, 1960. 66–68. o. Levéltári leltárak 10. Ennek adatai helyett a Magyar Országos Levéltár különjegyzéke az irányadó. Ez az alábbi: *MOL Pénzügyminisztériumi Levéltár*. [Különjegyzék]. H. n., é. n., ny. n. 35–36. pp. [Belső szalagos irományfedélen kézírással: „K 269 kiskutató2, külső szalagos irományfedélen kézírással: „PM elnöki” – ez utóbbi megtevesztő]. Fellelhető a MOL kiskutatójában a repertóriumok polca mellett a PM feliratú fiókban. Ezeket az ügyeket terjedelmes voltuk miatt nem egyediesítjük e helyütt, de fennmaradásukat nem lehet eléggé nagyra értékelni. Egy korabeli döntvénytár a témához: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság adókra vonatkozó hatályos döntvényeinek, jogegységi határozatainak és elvi jelentőségű döntvényeinek gyűjteménye 1897–1932*. (szerk. Lengyel József–Lukits Ferenc–Molnár Sándor–Nerád Béla–Sárffy Aladár–Voloszynovich Zoltán). [Budapest] [1932] (Fráter nyomda).

<sup>8</sup> Kiemeljük az alábbi műveket: Marschalkó János: *Kisajátítási joggal bíró, nyereségre alakult vállalkozás a kisajátított földterület megszerzése után kártalanítási összegek alapján megszábandó vagyonátruházási illetéknek akkor is csak a fele részét tartoznak fizetni, ha az ingatlant nem bírói, hanem magánegyezséggel szerzik meg*. In: Marschalkó János: *Közigazgatási Döntvénytár I. kötet* (117. döntvény), Franklin Társulat, Budapest, 1908. 195–196. o. Lengyel József–Vörös Ernő: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. A m. kir. Közigazgatási Bíróság anyagi jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben I–II. kötet*. Írták: dr. Vörös Ernő, a m. kir. Közigazgatási Bíróság és a Hatásköri Bíróság ítéldbírája és dr. Lengyel József m. kir. Közigazgatási bírósági tanácsjegyző. Előszóval ellátta: dr. Puky Endre, a m. kir. Közigazgatási Bíróság és a Hatásköri Bíróság elnöke. A nagyméltóságú m. kir. Belügyminisztérium 336/1935. I. B. M. sz. rendeletével ajánlja. A nagyméltóságú m. kir. Pénzügyminisztérium 812/1935. P. M. Eln. sz. rendeletével ajánlja. A szerzők kiadása, [Budapest] [1935] I. kötet 167., 247., 398–399., 668–672., 687., 693., 1053. o. II. kötet 1115., 1119., 1153. o. Lengyel József–Vörös Ernő: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság újabb anyagi-jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata, általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben, ideértve a zsidótörvény, az orvoskamaraí tagfelvételi és orvosi fegyelmi ügyek joggyakorlatát, egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata. I–II. kötet*. Írták: dr. Vörös Ernő, a m. kir. Közigazgatási Bíróság ítéldbírája és dr. Lengyel József miniszteri osztálytanácsos, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnöki titkára. Előszóval ellátta: dr. Puky Endre, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnöke. A szerzők kiadása, [Budapest], [1940] I. kötet 45., 508–509. pp. II. kötet 895., 896–897., 1095. o. Lengyel József–Vörös Ernő: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb anyagi-jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata, általános közigazgatási, adó- és illetékügyekben, ideértve az orvoskamaraí tagfelvételi és orvosi fegyelmi ügyek, valamint a felvidéki, kárpátaljai, erdélyi és délvidéki ügyek joggyakorlatát, egyúttal a közigazgatási bírósági törvény magyarázata I–II. kötet*. Írták: dr. Vörös Ernő, a m. kir. Közigazgatási Bíróság ítéldbírája, dr. Lengyel József, a m. kir. Közigazgatási Bíróság elnöke. A szerzők kiadása, [Budapest], [1942] I. kötet 45., 106., 113., 138., 209., 216., 219. o. II. kötet 1044., 1173–1175. o. Borsos Endre–Szabolcska Mihály: *A M. Kir. Közigazgatási Bíróság Általános Közigazgatási Osztálya érvényben levő döntvényeinek és jogegységi megállapodásainak és elvi határozatainak gyűjteménye 1938–1941*. I–IV. kötet. Szerzők, Budapest, 1942. I. kötet 319. o. IV. kötet 448–449. o.

Bíróság közérdekkel kapcsolatos gyakorlatára. A döntvények jelentőségére az újabb irodalom is felhívja a figyelmet.<sup>9</sup>

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróság külön szakbíróság volt, akárcsak az angol *King Bench Division*, az amerikai *Court of Claims*<sup>10</sup>, vagy a francia *Conseil d'État*. A már emlegetett elődszervezetet a pénzügyi közigazgatási bíróságról szóló 1883. évi LIV. törvény hozta létre (kihirdetve: 1883. július 21.,<sup>11</sup> Országos Törvénytár).<sup>12</sup> A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot (1945-től: Magyar Közigazgatási Bíróságot) a m. kir. Közigazgatási Bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvény hozta létre (kihirdetve: 1896. augusztus 1., Országos Törvénytár)<sup>13</sup>, és a Közigazgatási Bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény (kihirdetve: 1949. január 28.)<sup>14</sup> szüntette meg.<sup>15</sup>

Ez a bíróság különbíróság volt tehát, élén a király által kinevezett elnök állt, aki a Kúria<sup>16</sup> elnökével egyenrangú volt, köztük a rangelsőbbiséget az döntötte el, hogy melyikük volt az idősebb. A másodelnök a Kúria másodelnökével volt azonos rangban. Az elnök és a másodelnök főrendiházi tag volt. Az ügyek az általános közigazgatási osztály, illetve a pénzügyi osztály hatáskörébe és illetékességébe tartozhattak. Volt még két elnöki titkár, tanácsjegyzők, tanácselnökök, bírák, ezek az elnökkel és a másodelnökkel együtt ítélobíráknak számítottak. A bírák felét az 1869. évi IV. törvény 6–7. §§-ai, illetve az 1891. évi XVII. törvény II. fejezete szerint a bírói képesítéssel rendelkező hivatalnokok közül kellett választani. A bírák másik fele a valamely közigazgatási ágazatban legalább ötévi szolgálatot teljesített közalkalmazottak (korabeli, nem mai

<sup>9</sup> Lövetei István: *A döntvényi jog*. In: Back András-Boros Anita-Dantesz Péter-Lövetei István-Papp Zsigmond: *Közigazgatási eljárásjog* (szerk. Lőrincz Lajos). HVG-Orac, Budapest, 2005. 65–66. o.

<sup>10</sup> Gál Jenő: *A közigazgatási bíráskodás*. In: *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1944)* (szerk. Csorba János). Magyar Közigazgatási Bíróság, Budapest, 1947. 10. o. A *Court of King Bench*-hez: Baker, John Henry: *An introduction to English Legal History*. Butterworths, London, 1981. 35., 46–47. o. és *passim*. A *justice administrative* szerepéhez a *Conseil d'État* gyakorlatában és hatása az angol jogra: Franqueville, Charles Franquet de: *La système judiciaire de la Grande Bretagne* II. kötet J. Rotschild, Paris, 1893. 666–667. o. A közigazgatás bírósági ellenőrzésére angol–porosz összehasonlító jogi vetületben: Gneist, Rudolf von: *Die Rechts- und Gerichtscontrollen der Staatsverwaltung*. In: Gneist, Rudolf von: *Verwaltung Justiz Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen verhältnissen*. Julius Springer, Berlin, 1869. 144–171. o. A modern *Conseil d'État*, mint a közigazgatási bíráskodás szervezete: Auby, Jean-Bernard-Auby, Jean-Marie: *Közjog. Alkotmányjog, közigazgatási jog*. Nagy és Társai Ügyvédi Iroda, Budapest, 1995. 423–429. o.

<sup>11</sup> Sipta István: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen University Press, Debrecen, 1998. 150. o.

<sup>12</sup> A kihirdetés helyére az alábbi irodalomból következtettünk: (ed.): *A magyar hivatalos közlöny 150 éve 1848–1998* (szerk. Kiss Elemér). Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 1998. 22. o.

<sup>13</sup> Erre az adatra: *Magyar Törvénytár 1896. évi törvények* (szerk. Márkus Dezső). Franklin, Budapest, 1897. 75. o.

<sup>14</sup> Erre az adatra: *Törvények és törvényerejű rendeletek 1949*. Minisztertanács elnökének Hivatala, Budapest, 1950. 10. o.

<sup>15</sup> Jelenleg a rendes bírósági rendszeren belül lehetséges a közigazgatási határozatok felülvizsgálata iránt pert indítani, ezt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvény tette lehetővé.

<sup>16</sup> Egy könyvészetileg ismeretlen kúriai döntvénytári előfizetési felhívásról l.: Koi Gyula: *Kúriai döntvénytárra való előfizetési felhívás. Könyvészetileg ismeretlen 19. századi egyleveles latin nyelvű magyarországi jogi nyomtatvány [szövegközlés]*. In: *Jogtörténeti Szemle* X. évf. (2008) 4. sz. 45–48. o.

értelemben!) közül került ki, akik legkevesebb 3 évet magasabb hivatali állásban töltöttek el.<sup>17</sup> (Gyakran mondták, hogy kevés ez utóbbi bírák száma).

Az eljárás egyfokú volt és maradt. Általában ötös tanácsban bíráskodtak. Be kell számolni még egy érdekességről. A Királyi és Országos Legfőbb Fegyelmi Bíróság (1872–1943), mint különbíróság, a királyi táblák elnökei, alelnökei, ítéldbírái, valamint a koronaügyész fegyelmi ügyeiben járt el. Tudomásom szerint a magyar jogtörténetben egyedülálló, hogy tizenkettes, vegyes összetételű tanácsokban járt el. Harminchat rendes és tizenkét póttag alkotta. Kezdetben felerészben a főrendiház tagjai, felerészben a m. kir. Kúria tagjai adták a bírakat. És most jön a kapcsolódási pont. 1920-tól ugyanis a Közigazgatási Bíróság Tanácselnökei és bírái szolgáltatják e különbíróság tagjainak felét a Kúria helyett.<sup>18</sup> Tehát a közigazgatási bírák ezen a bíróságon is szolgáltak.

Most tekintsük át, hogy miként jelent meg a közérdek a Közigazgatási Bíróság gyakorlatában!

*Közérdek és közigazgatási per.* A közérdek a közigazgatás egyik központi fogalma. Ezt maga a bírósági gyakorlat is rögzíti, mivel a Közigazgatási Bíróság előtt folyó eljárás valódi peres eljárás. A közigazgatási per a közérdek és az alanyi jogok összeütközéséből jön létre. Ezekben a perekben a magánszemély a hatósággal áll szemben. Állhat hatóság-hatósággal szemben (hatásköri bíráskodás). Állhat egymással szemben két magánszemély is, ha a törvény magánjogi jogviszonyból eredő vitás ügyeket, szekunder közigazgatási jogviszonyokat is a bíróság hatáskörébe utal (cselédügyek).<sup>19</sup>

*Kisajátítás és közérdek.* Ma alapvető, hogy kisajátítani csak közérdekből lehet. Például a Közigazgatási Bíróság 1311/1906., 1906. június 8-án kelt ítélete szerint a kisajátítási joggal bíró, nyereség szerzésére alakult vállalatok esetében a kisajátított földterület megszerzése után a kártalanítási összegek alapján megszabandó vagyónátruházási illetéknek csak a felét kell fizetni, ha az ingatlant nem bírói, hanem magánügyességgel szerzik meg. A panaszos az egész illeték törlését kezdeményezte, de erre nem volt mód törvényes alap hiányában. (Az 1881. évi XXVI. törvény 20. §-a, valamint az 1881. évi XLI. törvény 64. §-ának az a célja, hogy a kisajátítás útján a vállalkozás tulajdonában akár magánügyességgel is átment földterület után az 50%-os illetékkezdmény a megszerzés olcsóbbá tételét, de nem ingyenességét szolgálja. Tehát ebből az következik, hogy a közérdekre itt nem hivatkozhat a magánvállalat.<sup>20</sup>

A *közérdekű intézmény* fogalmát az 1896. évi XXVI. törvény 34. § 2. pontját részletezte, meghatározta a bírói gyakorlat: olyan állandó tényleges berendezés, amely a közérdek szolgálatára hivatott, tehát közigazgatási célnak eszköze. A panaszos köztisztaságot sértő kötelességellenes mulasztásából eredő költség megtérítése nem esik a közérdekű intézmények létesítése és fenntartása szempontjából a szabályrendeletek értelmében az egyesektől követelhető

<sup>17</sup> Stipta: i. m. 150–151. o. Schweitzer Gábor: *Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon.* In: *Allam- és Jogtudomány* XXXVIII. évf. 1–2. sz. (1996–1997) 21–35. o.

<sup>18</sup> Kardos Kálmán: *Az igazságügyminisztériumi levéltár 1867–1944. Repertórium.* Budapest, 1993. Magyar Országos Levéltár 120. o. Levéltári leltárak 89. Stipta ezt a bíróságot nem ismeri, amennyire tudom, más jogtörténész sem ismertette.

<sup>19</sup> Lengyel–Vörös: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata...* II. 1115. o.

<sup>20</sup> Marschalkó: i. m. I. köt. 135–136. o. (117. döntvény). Egyéb források a kisajátításról: Lengyel–Vörös: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság újabb...* II. 895–897. o.; Lengyel–Vörös: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb...* II. 1173–1175. o.

járulékok és díjak fogalma alá. (A magyar királyi Közigazgatási Bíróság 188. számú elnöki határozata).<sup>21</sup>

A *községi illetőség* a korszak egyik legfontosabb fogalma volt. Az egyik ítélet szerint a községi illetőség nem közérdekű ügy. (Nemleges döntvényvel még találkozunk az elemzések során, és fontos előrebocsátani, hogy a jelenkor számára, ahol a közérdek fogalmának devalválódása miatt ma (2010-ben) minden közérdek, nem árt néhány nemleges megközelítéssel is találkozni). Ezért az alispánnak az illetőség kérdésében hozott határozata ellen a képviselő-testület egyes tagjainak panaszjoga nincs. Az illetőségi ügyben hozott határozat csak alaki, de nem anyagi jogerőre emelkedhetik. A már egyszer megállapított illetőségtől eltérő új illetőség megállapításának helye lehet (K. 2.573/1935.). A m. kir. Közigazgatási Bíróság állandó gyakorlata szerint az újrafelvételi panaszhatáridő elmúlása nem gátja egy adott személy illetősége újratárgyalásának, annál is inkább, mert az anyakönyv kiigazítása a községi illetőség szempontjából is törvényes következményekkel jár. Ezen eljárást az illetékes közigazgatási hatóságoknál újraindítják tehát, a hozandó határozatnak azonban csak a kérelem előterjesztését követő időre (ex nunc és nem ex tunc) lesz joghatálya (K. 4.154/1935.).<sup>22</sup>

*Kiküldetések, járandósági ügyek* körében napidíjakkal, utazási költségekkel kapcsolatban merült fel a közérdek kérdése. A vármegyei ügyviteli szabályzat 25.§-a a kiküldetések alkalmával igényelhető napidíjak és utazási költségek szabályozásánál csakis a közérdekben és magánérdekben teljesített kiküldetéseket különbözteti meg, ellenben a közérdekben teljesített kiküldetések között már nem tesz különbséget aszerint, hogy a közérdek állami, vagy önkormányzati közérdek-e (E.670.).<sup>23</sup> Itt a közérdek fogalmának egész kis rejtett tárháza merül fel, de az alapul fekvő ügy híján ennél bővebbet nem lehet mondani. A közérdekű ügyben átruházott hatáskörben főszolgabíró helyett eljáró irodafőtiszt útiszámláját maga a főszolgabíró tartozik viselni (K. 2340/1932., E 1475.). Közérdekű ügyben a szolgabíró is a főszolgabíró útiszámlája terhére utazik, és csak tényleges kiadásait térítik (K. 8.217/1929.). A cséplőgépek ellenőrzése nem magánérdekű kiszállás [hanem értelmezésem szerint közérdekű – K. Gy.] (K. 7.713/1934.). Ismeretesek bizonyos közérdekű kiszállások, melyeknél semmilyen térítés nincs, kivéve, ha a főszolgabíró helyett a szolgabíró száll ki, mert akkor ez a főszolgabírói útiátalány terhére esik. Ilyenek:

- Közúthoz szállított kavics vagy kőbánya vizsgálása (K. 7.598/1909.).
- Megjelenés ellenőrzési szemlén (K. 412/1906.).
- Lóosztályozás (K. 825/1916.).
- Hadviselés által okozott károk megállapítása, ha a törvényhatóságtól követeli a főszolgabíró a költséget (K. 1.587/1918.).
- Hadkötelesek meglepetésszerű felülvizsgálatára kiküldött tisztiorvos költségei (K. 2.202/1918.) – azaz itt senki sem érvényesíthet költséget.
- Vetőmagkiosztás (K. 2.300/1921.).

<sup>21</sup> Lengyel–Vörös: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata...* I. 247. o.

<sup>22</sup> Lengyel–Vörös: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság újabb...* I. 45. o. Némethy Imre: *Az állampolgárság és a községi illetőség jelentősége a gyámügyi igazgatásban.* In: *Gyámügyi és gyermekvédelmi közszolgálat* (szerk. Mártonffy Károly). Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, Budapest, 1943. 240–252. o. A korszerű közszolgálat útja 14.

<sup>23</sup> Lengyel–Vörös: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata...* I. 398. o.

- Demarkációs határ megállapításához katonai hatóság által kiküldött főszolgabíró útiköltsége (K. 2.342/1921.).
- Úti hozzájárulási helyszíni tárgyaláson részt vett tisztviselők napi és úti-költsége (K. 5.752/1912.).<sup>24</sup>

*Közérdekből fenntartandó vízrendező társulatokkal* kapcsolatban hozott földművelésügyi miniszteri határozat ellen közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye. Ezt a kérdést az 1197. számú elvi határozat rendezte.<sup>25</sup> A közérdekű vízrendező társulat esetleges túlterhelésének megállapítására szolgáló eljárás e közérdekből fenntartandó társulatok közül az aldunai társulatra nem alkalmazható. (Meg kell jegyezni, hogy első fokon a Pénzügyminisztérium, másodfokon a Közigazgatási Bíróság járt el, de a trianoni békediktátum aláírásával jelentőségét veszítette a másodfok). Definíció szerint *közérdekű az olyan vízrendező társulat, melynek védművei valamely folyam egységes szabályozására, valamint az összefüggő ármentesítésre tekintettel vagy más közigazgatási avagy közbiztonsági célból tartandók fenn.* A Közigazgatási Bíróság önön hatásköréről egymásnak ellentmondó határozatokat hozott azon ügyben, hogy a Rába szabályozása ügyében van-e hatásköre. (Nemleges: 96/1898., 5.065/1912., igenlő, tehát ellenkező értelmű határozat: K. 7.956/1911.). Egy másik döntvény kiemelte, hogy a Rába szabályozását speciális törvény rendezi: K. 4.907/1926.<sup>26</sup> A köztámogatásban részesülő vállalatok felett ebben az időben állami felügyeltet gyakoroltak.<sup>27</sup>

*Jegyzők, képviselők* említése is előfordult a közérdekkel kapcsolatosan. Érdekelttség szempontjából közérdekű mindaz az ügy, amely egyes meghatározott egyének érdekkörén túl egyénileg meg nem határozható személyekre terjed ki.<sup>28</sup> Ez ugyan tetszetős definíció, de kissé sematikus. Ismét egy nemleges jellegű, közérdekkel kapcsolatos ítéletre bukkanunk. Jegyzői egyesületben megjelenés: nem közérdek (K. 6.085/1914.).<sup>29</sup> Az ügy ismerete nélkül ehhez nem sokat lehet tenni. Legfeljebb csak annyit, hogy ezek a jegyzői egyesületek feltehetőleg nem a köz érdekében álló ügyekkel foglalkoztak. Két, nyilvánvalóan közérdekű kérdést is felsorolnak az ítéletek. Az első a községi képviselő-testületi tagság gyakorlása, mint nyilván közérdekű kérdés (K. 5.470/1936.), a másik, hogy személyesen vagy megbízott útján gyakorolandó-e a legtöbb adófizetés címén bírt községi képviselőtestületi tagság, ez is közérdekű kérdés (K. 4.015/1936., hasonló: K. 2.621/1939.), ezért ezeknél másodfokon a kisgyűlés és nem az alispán határoz.<sup>30</sup> A szerzők rámutatnak, hogy a közérdekű hivatali teendőkkel szemben magánérdekű cselekmény az eskütétel, mivel a tisztviselő egyéni érdeke, hogy az eskü letétele által a szolgálati viszony egyébként elengedhetetlen, de a jövődó tisztviselő szabad elhatározásától függő előfelté-

<sup>24</sup> Lengyel–Vörös: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata...* I. 399. o.; Osváth Pál: *A Közigazgatási Bíróság által az állami és önkormányzati alkalmazottak járandósági ügyében hozott elvi határozatok ismertetése.* In: *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve (1897–1944)* (szerk. Csorba János). Magyar Közigazgatási Bíróság, Budapest, 1947. 110–131. o.

<sup>25</sup> Borsos–Szabolcska: i. m. I. 319. o.

<sup>26</sup> Lengyel–Vörös: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata...* I. 670–672. o. A közérdekű testületet említi az 1053. o.

<sup>27</sup> Lengyel–Vörös: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság újabb...* I. 508–509. o.

<sup>28</sup> Lengyel–Vörös: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata...* II. 1119. o.

<sup>29</sup> Lengyel–Vörös: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata...* I. 167. o.

<sup>30</sup> Lengyel–Vörös: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb...* I. 106. és 113. o.

tele megvalósuljon. Ezért az eskütétel helyére megtett úttal kapcsolatban felmerült utazási költség-ésapidíjigények alaptalanok.<sup>31</sup>

*Útügyek. A járdaépítés közérdekű intézmény.*<sup>32</sup> Az érdekelt ingatlantulajdosok hozzájárulása közömbös, minthogy az útburkolást a hatóság közérdekből végezteti (433/1904. számú székesfővárosi szabályrendelet, K. 4417/1939.).<sup>33</sup> A vidéki útburkolások is okoztak főfájást a bíróságnak eleget. A városi járdaépítési szabályrendelet az egyházat (itt: református egyházat), mint ingatlantulajdonost az ingatlan értékét növelő közérdekű munkálat után hozzájárulással terheli. Ez nem ellentétes azzal a szabállyal, hogy a lelkészek nem fizetnek községi adót. (K. 3.594/1940.).<sup>34</sup> Abban a kérdésben, hogy a gyalogjárdaul szolgáló lépcső mellé közcsatornát építeni kell-e, a székesfőváros hatóságának diszkrecionális joga, mellyel a főváros közérdekből él. (Az eljárás nem kifogásolható azon a címen, hogy a lépcső mentén fekvő összes ingatlan közvetlen betorkollású közcsatornával van ellátva, mert ha valamelyik ingatlan több homlokzattal bír, a csatornázási járulék mindegyik homlokzat után megfizetendő külön-külön (K. 5.140/1937.), hasonló: (K. 5.127/1937.).<sup>35</sup>

A K. 2.787/1916. számú ügyben megállapítást nyert, hogy az 1890. évi I. tc. 99. § 9. pontjában *közérdekből megadott vámmentesség* nincsen korlátozva, és így általában bárhol lévő vagy épülő közút fenntartásához, vagy építéséhez szükséges anyagra vonatkozik. A perben T. község a Magyar Aszfalt Rt.-től beszedett kövezetvám visszatérítését kérte. A bíróság a panasznak nem adott helyt. A T. község részére kiadott kövezetvám-engedély és -díjszabás szerint a vámdíjak fizetése alól mentesek a közutak és műtárgyaik, az építésükhöz, fenntartásukhoz szükséges anyagok. Ez a közérdekre tekintettel megállapított mentesség megfelel a törvényben írtaknak azzal a különbséggel, hogy a törvény a szállító fogatok, a községi szabályzat az anyagok mentességéről szól, amely eltérést az indokolja, hogy a község a vámot a vasútállomáson szedi az anyagok után. A közérdekből megállapított mentesség sem a törvényben, sem a községi vámszabályzatban nincs korlátozva, így általában a bárhol lévő közútra vonatkozik, mivel ez általános érdekeket szolgál. Nincs jelentősége annak, hogy az anyagot nem T. község, hanem T. város számára szállították.<sup>36</sup>

Aligha mondhatjuk, hogy fenti néhány ügy átfogó képet nyújthatna a magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekkel kapcsolatos gyakorlatára, reméljük azonban, hogy annak illusztrálására talán alkalmas, hogy közérdekre alapozott bírói ítéletek már a közigazgatási bíraskodás kezdeteinél is jelen voltak, és a közérdek perdöntőnek bizonyulhatott, bár maga a fogalom jogilag akkor is tisztázatlan volt.

<sup>31</sup> Lengyel-Vörös: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb...* I. 138. o.

<sup>32</sup> Lengyel-Vörös: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata...* I. 247. o.

<sup>33</sup> Lengyel-Vörös: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb...* I. 209. o.

<sup>34</sup> Lengyel-Vörös: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb...* I. 216. o.

<sup>35</sup> Lengyel-Vörös: *A m. kir. Közigazgatási Bíróság legújabb...* I. 219. o.

<sup>36</sup> Borsos-Szabolcska: i. m. 448–449. o. (1122. döntvény); Berzenczey Domokos: *A városok útügyei.* In: *A mai magyar város* (szerk. Mártonffy Károly). Magyar Állami Nyomda, Budapest, 1938. 704–715. o. A korszerű közszolgálat útja 8.



### 3. A közérdek a közigazgatási jogban (egy jogszabályi megjelenés példáján keresztül ismertetve)

A közigazgatás közérdekűsége alapelv. A tevékenység közérdekű volta jellemzi a közigazgatást. Közérdeket csak közérdekű (közigazgatási) szerv képviselhet. A közérdeket képviselő közigazgatási szerv nem képviselhet csoportérdeket, részérdeket vagy magánérdeket. A közérdek megfogalmazása és képviselése elválik egymástól. A közérdeket a kormány képviseli, mivel a kormány rendelkezik kellő áttekintéssel, legitimációval, és a közigazgatásban betöltött szerepe is erre predesztinálja. A kormány által megfogalmazott közérdeket a közigazgatási szervek kötelesek képviselni, de kötelesek a közérdek megfogalmazásában is segítséget nyújtani a kormánynak.<sup>37</sup> Azonban egy másik művében Lőrincz Lajos helyesen mutat rá arra, hogy a közérdek nem mindig és nem feltétlenül a lakosság többségének kizárólagos, és minden más szempontot mellőző felfogását jelenti, hanem tekintettel van a kisebbségi véleményen lévők érdekeire is, azaz a közérdek a kisebbségi érdekekkel egyeztetett többségi érdek.<sup>38</sup>

Felmerül a kérdés, hogy találunk-e más, közérdekű célra vonatkozó szabályozást a jogrendszerben? A válasz az, hogy mindenképpen találunk ilyen szabályokat, de ezek közül most csak a közérdekű bejelentés kálváriáját idézzük fel.

A *közérdekű bejelentés*<sup>39</sup> a közigazgatási jog terméke. A lakosság bejelentéseinek intézéséről szóló 1954. évi I. törvény volt az első panasztörvény. Célja a meggyengült törvényesség újra erőssé tétele lett volna. Mivel az Ae. ekkor még nem létezett, ezért a törvény általános rendelkezései a zavarosban halászást erősítették, mivel sokan a konkrét közigazgatási cselekmények megváltoztatására, megsemmisítésére használták fel a kínálkozó lehetőséget. Nem volt

<sup>37</sup> Lőrincz Lajos: *A közigazgatás közérdekűsége*. In: Lőrincz Lajos–Takács Albert: *A közigazgatástudomány alapjai*. Második bővített és átdolgozott kiadás. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 49–50. o. (3.3.3. alpont). A közérdekkel kapcsolatos nemzetközi szakirodalom legjelentősebb alkotásai közül: angol nyelven: Jeremy Cooper–Rajeev Dhavan: *Public interest law*. Basil Blackwell, Oxford, 1986. XVIII, 482 o. Richard E. Flathman: *The Public Interest: an Essay concerning the Normative Discourse of Politics*. Wiley, New York, 1966.; francia nyelven: François Rangeon: *L'idéologie de l'intérêt général*. Economica, Paris, 1986. 246 o. Collection politique comparée. Didier Truchet: *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'État*. Pichon et Durand-Auzias, Paris, 1977. 394 o. Bibliothèque de droit public 125. német nyelven: Michael Frenzel: *Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung*. Duncker und Humblot, Berlin, 1978. 257 o. Schriften zum öffentlichen Recht 354. Peter Häberle: *Öffentliches Interesse als juristische Problem: Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung*. Athenäum, Bad Homburg vor der Höhe, 1970. 764 o.; olasz nyelven: Giuseppe Palma: *Beni di interesse pubblico e contenuto della proprietà*. Jovene, Napoli, 1971. XVI, 676 o.; orosz nyelven: Т. А. Кулиев: *Проблема интересов в социалистическом обществе*. Издательство Мысли, [Москва] (1967) 179 o.

<sup>38</sup> Lőrincz Lajos: *Hatékonyosság és demokratizmus a közigazgatásban*. In: *Prudentia Iuris Gentium Potestate*. Szerk.: Nótári Tamás–Török Gábor. MTA Jogtudományi Intézete, Budapest, 2010. 263–273. o. A témához különösen lásd a 271. lapon írtakat.

<sup>39</sup> A közérdekű bejelentésekről és panaszokról egy figyelemre méltó tankönyvrészlet, amely a közigazgatási eljárási jogdogmatika alkalmazásával alapkérdéseket tisztáz a tárgykörben: Patyi András: *Kérelemnek nem minősülő panaszok*. In: Baraczká Róbertné–Gyurita Rita–Lapsánszky András–Mudráné Láng Erzsébet–Patyi András–Varga Zs. András: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog* (szerk. Patyi András). Dialóg-Campus, Budapest–Pécs, 2007. 236–238. o.

meghatározva, hogy melyik ügygel melyik szerv foglalkozik, ezért egy felülvizsgálati spirál alakult ki, az ügyfél panasza folytán az ügy mind magasabb és magasabb szintre került, így a végrehajtás lehetetlenné vált.<sup>40</sup> Később az Államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Et.) 67–68. §§-ai rendezték a kérdést. Ekkor a közérdekű bejelentést soron kívül kellett intézni. A vizsgálatot végző szerv nem fedhette fel a bejelentőt, ha az ügy érdeke ezt kívánta. A közérdekű bejelentés valótlanlansága esetén kérelemre fel kellett fedni a bejelentőt. Ha a közérdekű bejelentővel szemben a munkaviszonya körében vagy egyébként hátrányos intézkedést tettek, az intézkedést tevő szerv felettes szerve köteles volt a törvényes állapotot helyreállítani azonnali hatállyal. Gondoskodni tartozott a felettes szerv a hátrányt szenvedett személy megfelelő erkölcsi elégtételéről.<sup>41</sup> E szabályozást váltotta fel a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény. *A közérdekű bejelentés itt olyan állampolgári bejelentés, amely a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgáló orvoslást igénylő hibára, hiányosságra hívja fel a figyelmet.* A közérdekű bejelentések elbírálása 30 nap volt általánosságban. Gondoskodni kellett megalapozott bejelentés esetén a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról, a feltárt hibák okainak megszüntetéséről, indokolt esetben felelősségre vonás kezdeményezéséről.<sup>42</sup> A közérdekű javaslat kifejezést is ismerte a törvény. Társadalmilag hasznos cél elérésére irányuló kezdeményezésként lehet meghatározni. Az eljáró szervek haladéktalanul kötelesek megtenni az ügy érdemi vizsgálata érdekében a szükséges intézkedéseket. Kötelesek arra is, hogy a társadalmilag hasznos javaslatok megvalósuljanak. Az elintézési határidő 30 nap.<sup>43</sup> A 20. század végére még inkább puhult a jogintézmény. A századvég jogtudósa a közérdekű bejelentést beadványnak mondja. A polgárok vagy azok csoportja vagy szervezete olyan hibára, hiányosságra hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, megszüntetése nem az egyén, hanem valamely társadalmi közösség, esetleg az osztály érdeke.<sup>44</sup>

Az 1977. évi I. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvény módosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes jogi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 148. § (2) bekezdés e) pontja által hatályon kívül lett helyezve 2004. május 1-jétől, amióta hazánk az Európai Unió teljes jogú tagjává vált. A törvény jogi rendelkezéseket megállapító harmadában, a *141–143. §§-ok keretei között, közérdekű kérelmekkel, panaszokkal, és bejelentésekkel kapcsolatos eljárás címen kapott helyet a tulajdonképpeni új panasztörvény.* (Ez a maradékelvű szabályozás mind a kérdéskörhöz, mind a jogághoz, mind a jogalkotóhoz méltat-

<sup>40</sup> Kalas Tibor: *A magyar jogfejlődés.* In: Balázs István–Berényi Sándor–Ficzere Lajos–Fogarasi József–Ivancsics Imre–Kalas Tibor–Kaltenbach Jenő–Kiss László–Kóbor Gyula–Nagy Marianna–Nyitrai Péter–Torma András–Szalai Éva–Szamel Lajos: *Magyar közigazgatási jog általános rész.* Szerk.: Fazekas Marianna–Ficzere Lajos Negyedik, átdolgozott kiadás. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 369. o.

<sup>41</sup> Közérdekű bejelentés címszó. In: *Államigazgatás A-tól Z-ig* (szerk.: Besnyő Károly). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1973. 371–372. o.

<sup>42</sup> Közérdekű bejelentés címszó. In: *Jogi lexikon* (szerk.: Jobbágy Zsuzsa–Gál Gabriella–Pomogyi László). Unió Kiadó, Budapest, 1991. 306. o.

<sup>43</sup> Közérdekű javaslat címszó. In: *Jogi lexikon* (szerk.: Jobbágy Zsuzsa–Gál Gabriella–Pomogyi László). Unió Kiadó, Budapest, 1991. 306. o.

<sup>44</sup> Közérdekű bejelentés címszó. In: *Jogi lexikon* (szerk.: Lamm Vanda–Peschka Vilmos.) KJK - Kerszöv, Budapest, 1999. 362. o.

lan.) A 141. § (1) bekezdés mondja ki, hogy állami szervek és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény (ti. a 2004. évi XXIX. tv.) szerint kötelesek intézni. [Egyébként a fogalmi definíciók hasonlóak a korábbi szabályozáshoz. A panaszokat, kérelmeket szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki előterjeszheti. A szóbeli kérelmet a közigazgatási szerv írásba foglalja – így rendelkezik a 141. § (4) bekezdés. Az elintézési határidő 30 nap (142. § (1) bekezdés). Ismételt panasz, névtelen bejelentés mellőzendő (142. § (6) bekezdés). A közérdekű bejelentőt és a panaszost nem érheti hátrány ezen tevékenysége miatt (143. § (2) bekezdés). Rosszhiszeműség esetén büntetőeljárásnak vagy szabálysértési eljárásnak helye lehet (143. § (4) bekezdés).]

Fontos szót ejteni egy büntetőjogi kapcsolódó törvényi tényállásról. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény a 257. §-ban pönalizálja a közérdekű bejelentő üldözését, eképp:

„Aki a közérdekű bejelentés miatt a bejelentővel szemben hátrányos intézkedést tesz, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel, közérdekű munkával vagy pénzbüntetéssel büntetendő.” A legtöbb tankönyv és kommentár nem tartalmaz e szakaszhoz magyarázatot, annak jeleként, hogy a joggyakorlatban jelentéktelen a tényállás előfordulása.<sup>45</sup> Ezzel ellentétes gyakorlatot követ egy korábbi magyarázat, amely elemzi a tényállást, anélkül, hogy a közérdekűséget tüzetesebben vizsgálná.<sup>46</sup> Elvi hibának tartjuk, hogy ez a büncselekmény nem jelenik meg a bíróságok gyakorlatában, mert szinte kizárt, hogy nem követnek el ilyesfajta cselekményeket, azonban ezek felderítése nem túl egyszerű feladat.

#### 4. A közérdek megítélése a közigazgatás feletti ügyészi törvényességi felügyelet mai gyakorlatában (két esetismertetés)<sup>47</sup>

A közigazgatás tevékenysége Magyarországon közérdekű, ez a demokratizmusának egyik jele.<sup>48</sup> A közigazgatás törvényes működése az ügyészség érdekkörébe vág.<sup>49</sup> Úgy is fogalmazhatunk, hogy az ügyészség a közérdek képviselője, amennyiben a közérdek védelmében felléphet. Ez a gondolat vágyképként már az 1945 előtti hazai jogirodalomban megjelent. *Goltner Dénes a külhoni jogrendszerek elemzésével kimutatta, hogy az ügyész gyakran a közérdek képviselője.* Közérdek-képviselő lehet más személy is olyan jogrendszerben, ahol

<sup>45</sup> Sinku Pál: *Közérdekű bejelentő üldözése.* In: Belovics Ervin–Molnár Gábor–Sinku Pál: *Büntetőjog különös rész.* Harmadik, átdolgozott kiadás. HVG–Orac, Budapest, 2003. 308.

<sup>46</sup> Bócz Endre: *Közérdekű bejelentő üldözése.* In: Belovics Ervin–Bócz Endre–Gibicsár Gyula–Horváth Tibor–Kereszty Béla–Koczka Éva–Korda György–Mohácsi Péter–Nagy Ferenc–Papp László–Szedes Gyula–Temesvári László–Végvári Réka: *A büntető törvénykönyv magyarázata.* KJK, Budapest, 1996. 539–540.

<sup>47</sup> Érdekes lett volna az egyes megyei (fővárosi) bíróságok közigazgatási kollégiumai, valamint a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának közigazgatási bírói gyakorlatát, valamint a releváns jogegységi tanácsok adekvát tevékenységét megvizsgálni, erre azonban nem volt mód. Az ügyészségi gyakorlat megismerése a Fővárosi Főügyészség Közigazgatási Osztálya releváns anyagainak átvizsgálásával történt 2007. évben a szerző által.

<sup>48</sup> Lőrincz Lajos: *A közigazgatás közérdekűsége...* 63–64. o.

<sup>49</sup> Lőrincz Lajos: *A közigazgatás törvényessége.* (3.4. alpont Az ügyészség). In: György István–Lövetei István–Lőrincz Lajos–Szamel Katalin–Temesi István: *Közigazgatási jog* (szerk.: Lőrincz Lajos). HVG–Orac, Budapest, 2007. 62–63. o.

nincs ügyész. (1941-ben ilyen volt a svéd *ombudsman* (ejtése ombüdszman), maga az *ombud* szó megbízottat, meghatalmazottat, képviselőt jelent).<sup>50</sup> Az Egyesült Királyságban például csak a huszadik század hetvenes éveiben jelent meg a kontinentális értelemben vett ügyész. Goltner munkája végén megjegyzi, hogy 1941-ben a közérdekvédelem a közigazgatási bírások terén legfeljebb a közérdekű jogorvoslat alkalmazásával jön szóba egyes közigazgatási intézkedésekkel szemben közhatóságok részéről. *A közérdek képviselőjére végső konklúzióként az ügyészt tartja legalkalmasabbnak.*<sup>51</sup>

Az ügyészség közigazgatás feletti törvényességi felügyeletének kialakítása, bár bír polgári alkotmányosságban gyökerező előzményekkel<sup>52</sup>, de gyakorlatilag szovjet-orosz találmány.<sup>53</sup> Kezdetben általános törvényességi felügyelet volt, de a szakirodalom a kezdetekkor hangsúlyt helyezett az általános törvényességi felügyelet és az államigazgatás feletti törvényességi felügyelet elválasztására, ezek egymás mellett éltek.<sup>54</sup> Úgy fogalmaztak, hogy *az ügyész „más szemüveget visel” az államigazgatás feletti törvényességi felügyelet gyakorlásakor, mint az általános felügyelet gyakorlásakor* (Szénási Géza). Az általános törvényességi felügyelet ekkor a rendeletek, határozatok és utasítások feletti törvényességi felügyeletet jelentette. (Az 1953. július 30-tól hatályos ügyészségről szóló 1953. évi 13. tvr. (I. Ütvr.) 6. § (2) bekezdése mondta ezt ki, amely az 1949. évi XX. törvény VII. fejezetén alapult, amely *az ügyészség funkciójaként határozta meg a törvényesség megtartását, így jelent meg az új ügyészi szakág, az ügyészi általános törvényességi felügyelet.*<sup>55</sup> Az ügyészségről szóló 1959. évi 9. tvr. (II. Ütvr.) az ügyészi általános törvényességi felügyelet fogalmát rögzítette. A ma is hatályos ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény is fenntartotta az általános törvényességi felügyelet koncepcióját. *Ez, nagyszámú törvény változtatása hatására a megnevezés közigazgatás feletti törvényességi felügyeletre módosult, és a jogintézmény átalakult.*<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Goltner Dénes: „A Szent Korona Ügyésze”. Az általános közérdek-képviselő kérdéséhez. Ludvig István Könyvnyomdája, Miskolc, 1911. 11. o. főszöveg, illetőleg a 28. és 29. lábjegyzet szövege.

<sup>51</sup> Goltner: i. m. 16. o. A közérdek és közigazgatás kapcsolatának kitűnő összefoglalása: Szamel Katalin: *A közigazgatás a közérdek megtettesítője*. In: Szamel Katalin: *Közigazgatás az állampolgárért, vagy az állampolgár a közigazgatásért*. KJK, Budapest, 1988. 230–241. o.

<sup>52</sup> A nemzetközi példákra: Varga Zs. András: *Az európai ügyészségek büntetőjogon kívüli tevékenységéről. (Beszámoló az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciájának 6. ülésére)*. In: *Ügyészek Lapja* XII. évf. (2005) 5. sz. 51–75. o.

<sup>53</sup> Nyíri Sándor: *A törvényességi felügyelet*. In: Nyíri Sándor: *Az ügyészségről*. BM, Budapest, 2004. 121. o.

<sup>54</sup> Szénási Géza: *Az ügyészség általános felügyeleti tevékenysége*. In: Szénási Géza: *A törvényesség őrhelyén*. Budapest, 1958. Kossuth kiadó 158–159. o. A szovjet-orosz ügyészségi törvényességi felügyelet példaadó összefoglalása: *На страже Советских законов* (Ed.: A. P. Руденко). Юридическая Наука, Москва, 1972. 453 o.

<sup>55</sup> Nyíri: i. m. 121–122. o.; Szénási: i. m. 158., 160. o.

<sup>56</sup> Az 1990. évi LV. törvény, 1997. évi LXX. törvény, az 1998. évi XXXII. törvény, a 2001. évi XXXI. törvény, 2001. évi LXXXI. törvény képezi a módosító törvények sorát. Erre: Nyíri: i. m. 125. o. A kifejezést a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényt módosításáról szóló 1997. évi LXX. törvény 7. §-a vezette be. Az általános törvényességi felügyelet kifejezés (szövegrész) helyébe az ügyészi törvényességi felügyelet szókapcsolat került. Azonban az általános törvényességi felügyelet szókapcsolat nem kopott ki a gyakorlatból. 2006-os tankönyvben is találkozhatunk, igaz negáló mondatban vele: az ügyészt az általános törvényességi felügyeleti jogkör a pártok tekintetében nem illeti meg. Ugyanígy hibás az új Ptk. tervezet kifejezésválasztása, mely szerint a jogi személyek feletti általános törvényességi felügyelet a bíróságot illeti meg, hacsak ez a szabály nem az általános törvényességi felügyelet visszaállítását célozza. Jelzi a fogalom megváltozását: *Általános törvényességi felügyelet* címszó. In: *Jogi lexikon* (szerk. Lamm Vanda–Peschka Vilmos) KJK–Kerszöv, Budapest, 1999. 46. Az új kiadásban (2009) mindkét elnevezés szerepel.

„*Lánglovagok kalandjai*”. A 2000. évi jelentés a hivatásos önkormányzati tűzoltóság tagjainak szolgálati viszonyával összefüggő munkáltatói intézkedések törvényességének vizsgálatáról szól. A Legfőbb Ügyészség, illetve a Fővárosi Főügyészség 2000. évi munkatervének B/2. pontja alapján a Legfőbb Ügyészség által kiadott szempontok szerint történt a vizsgálat.

A beiskolázás miatt (alapfokú képzés megszerzése, arra is figyelemmel, hogy ilyen tanfolyam nem mindig indul) a próbaidő változó, de 12 hónapnál hosszabb időtartamú kikötés nem fordult elő.

(A közérdekhez hozzásoroljuk a tévedés anyagi konzekvenciája okán): a figyelmeztetés megszövegezése egy esetben téves volt: „Határozat fenyítés kiszabásáról” megnevezésű iratban a tűzoltót „szóbeli figyelmeztetés fenyítésben” részesítették (1999-es ügy). Többször fordult elő jelképes kártérítés, 1 550 000 forintnyi kárnál 3000 Ft károkozást állapítottak meg, melyet kéthavi részletben kellett a károkozónak kiegyenlíteni. Nézetünk szerint ez az állam és az emberek megkárosítása, ugyanakkor persze aligha valószínű, hogy a tűzoltó képes lett volna a teljes kár megtérítésére, ámde ez az indokolatlan kedvezés semmivel sem védhető.<sup>57</sup> Az egyes ügyeknél bruttó alapilletmény helyett a nettó alapilletményeket tüntették fel.

„*A peep show*”. Az erotikus jellegű szórakoztató üzletek hatósági engedélyezésének és működésük ellenőrzésének törvényességi vizsgálatáról szóló jelentés csak annyiban érdemel említést, hogy felvethető a közérdek kérdése az ÁNTSZ hatósági hozzájárulása, vagy megtévesztéssel kicsikart engedéllyel (más működési körűként feltüntetett, de valójában erotikus üzletként: peep show avagy sex shop formájában üzemelő) működő üzletek közérdekűsége vonatkozásában. (Nem beszélve arról, hogy az ilyen üzletek *eo ipso* sérthetik többek erkölcsi érzékét, bár létüket megtiltani nem lehet).

Zárásként szükséges megjegyezni, hogy a közérdek vizsgálata örökös és kiemeríthetetlen forrása a jogtudományi és az általános bölcséleti kutatásoknak. Ha valaki úgy érzi, hogy nehéz a közérdek lényegét megfogni, jó nyomon jár. Minél többet vizsgáljuk ugyanis a topikát, annál inkább előtűnik ezerszínű volta. Olyan centrális jogi konceptusról van szó tehát, amely a jogrendszer sarokköve, amely adott esetben azonban könnyen válhat kerékkötővé is, ha visszaélnek vele. Ha egyszer valaki *Theatrum Legale Mundi*-szerű elemzést óhajtaná készíteni a határozatlan jogfogalmakról, különösebben nagy kockázat nélkül elmondhatnó, hogy a közérdek fogalmát jelentőség tekintetében az első helyek egyike illeti meg e körben. Kijelenthető egyfajta végső konklúzióként mindezek alapján, hogy a közérdek – határozatlan jogfogalom volta ellenére is – az állam és a jog egyik örök értéke, amelyet szüntelenül vizsgálni szükséges.

<sup>57</sup> Véleményem szerint a megalkotandó alkotmány alapelvei körébe (amennyiben lesznek ilyenek) beiktatandó a takarékoság elve (pl. ekképpen): Az állam köteles a közérdeket szem előtt tartva a közvagyonnal, továbbá mások tulajdonával, és az erőforrásokkal, valamint bármely emberi uralom alá hajtható dologgal takarékosan gazdálkodni, és az állami kiadásokat a szükséges beruházásokra korlátozni, a felesleges pazarlástól, és az adófizetők pénzének szükségtelen elköltésétől tartózkodni. Az állam az állampolgárokat takarékosagra neveli, hogy azok tartózkodjanak a fogyasztói javak szükségtelen és túlzott felhalmozásától, az indokolatlan és oktalan fogyasztástól, és mindezekkel igyekeznek gátat vetni a felelőtlen állampolgárok gazdasági eladósodásának.