
A közigazgatási felelősség megjelenése a gazdasági viszonyokban

Turkovics István*

a jog egyik alapvető feladata a társadalmi rend fenntartásában jelölhető meg. Ennek érdekében vált szükségessé az egyes emberi magatartásokhoz jogkövetkezmények kapcsolása, és a jogi felelősség rendszerszerű szabályozása. Ahogyan a jog differenciálódásának eredményeként egymástól szervesen elkülönülő önálló normacsoportok (jogágak) jönnek létre, úgy az egyes területeken belül ahhoz igazodó, sajátos felelősségi szabályok alakultak ki. Az egyes jogágak felelősségi szabályai tehát mind más és más alapokon állnak. A történelem folyamán a polgári jogi, valamint a büntető jogi felelősség alapvető szabályai viszonylag korán kialakultak. Ez annak is köszönhető, hogy az állam primer belső funkciói közé a társadalom belső rendjének fenntartása tartozott, amelynek tárgya a társadalmi együttélésben jelölhető meg. Ennek érdekében elsődleges feladat a társadalom egyes tagjai egymáshoz való viszonyának rendezése volt.

A közigazgatási felelősség ezzel szemben nem a társadalom tagjainak egymáshoz való viszonyán alapul, hanem az állam és tagjainak egymáshoz való kapcsolatának keretében keletkezik. Ahhoz tehát, hogy a közigazgatási felelősség kérdése egyáltalán felmerüljön, szükséges, hogy a társadalmi együttélés egy olyan fejlettségi fokra érjen, amikor már az állam és tagjai közötti tudatos kapcsolat – tulajdonképpen szerződés – létéről beszélhetünk.¹ Ezért nehéz értelmezni a közigazgatási felelősség kérdését az olyan társadalmakban, amelyekben az igazgatás alapját képező tulajdon formája gyakorlatilag az uralkodó rendelkezése alatt álló magántulajdon. Nem sokban különbözik ettől a rendi államberendezkedés sem, amelyben már nem kizárólag az uralkodó kezében, hanem egy szűk társadalmi réteg kezében összpontosul az állami igazgatás alapját képező tulajdon. Az ilyen társadalmakban a társadalom tagjainak jelentős része kiszolgáltatott alattvaló, akik az uralkodó réteg önkényének kitéve élik életüket, az uralkodó és a vezető réteg tekintetében pedig közjogi felelősségről gyakorlatilag nem is beszélhetünk. A társadalmi fejlődés ezen fokán a közjog gyakorlatilag még az uralkodó(réteg) hatalmának stabilizálását szolgálja. A társadalom ezen formájában

* Egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

¹ „Mivel az állam teljes kibontakozása mindenképpen a modern időkre jellemző, az *állam* fogalmát ajánlatos az állam modern típusával összhangban, de mégis változó társadalmi céloknak megfelelően – tehát elvonatkoztatva attól, amilyenek épen most tapasztaljuk – definiálni. In: Max Weber: Gazdaság és társadalom, A megértő szociológia alapvonalai 1., Fordította: Erdélyi Ágnes Gazdasági és Jogi könyvkiadó, Budapest, 1987, 79.p.

is létezik az adófizetés valamely formája, vagy a személyes szolgáltatás (hadba vonulás), ezek azonban nem egy „társadalmi szerződés” eredményei, hanem sokkal inkább az önkény következményei.

Ahhoz tehát, hogy a modern értelemben vett közigazgatási felelősségrendszer létrejöhesse, szükség van a társadalmakban végbemenő olyan változásokra, amelyek új alapokra helyezik egy állam és annak polgárai (lakosai) közötti viszonyt². Azon tényezők körét, amelyek a modern közigazgatás, és ezáltal a közigazgatási felelősség rendszerének kialakulását megalapozzák, nem lehet egy konkrét tényezőre szűkíteni. Álláspontom szerint nem lehet ezt a fejlődést kizárólagosan olyan történelmi eseményekből levezetni, mint például a nagy francia forradalom. Nem vitatható, hogy egy ilyen horderejű történelmi változás olyan társadalmi változások elindítója, amelyek komoly befolyással bírnak a közigazgatás fejlődésére is. A kör azonban ezzel nem zárul be. Véleményem szerint minden olyan társadalmi változás ebbe a kategóriába sorolható, amely közigazgatási tárgyú jogszabályok megjelenését indukálja.

Társadalmi összetétel

A társadalom összetétele alatt témánk szempontjából a társadalom tagjainak jogi státusza bír meghatározó jelentőséggel. Tulajdonképpen egy társadalom etnikai vagy szakmai összetétele közigazgatási jogilag csak annyiban releváns, amennyiben ez a jellemző indukálja a közigazgatási beavatkozást. Ilyen lehet, a kisebbség jogainak biztosítása, pl. az oktatás területén,³ vagy valamely szakma gyakorlásának a közigazgatás által történő kontrolálása. Ezzel szemben a meghatározó kérdés, hogy a társadalom tagjai jogi értelemben mennyire minősülnek egy társadalom tagjának, egyáltalán alanyaivá válhatnak-e állami igazgatásnak. Egy olyan társadalomban, ahol az állami igazgatás alanyává a társadalom döntő többsége státuszánál fogva – pl. jobbagy, aki felett gyakorlatilag földesura szinte korlátlan joggal rendelkezik – nem válhat, nem beszélhetünk a modern értelemben vett államigazgatásról.

Ebből a nézőpontból meghatározó lehet a közvetlenül igazgatott népesség számaránya is. Abban az esetben, amikor az igazgatás alanyait csak kisebb közösségek képezik, az igazgatás jellemzően partikulárisan valósul meg. Ez a rendszer több negatívumot hordoz magában. Egyrészt nem tud hatékonyan működni, hiszen nem feltétlenül érvényesül az objektivitás. A közigazgatás véleményem szerint akkor hatékony, és akkor valósulnak meg a közigazgatásban kívánatos jellemzők, ha személytelenné válik. Ez azonban kisebb közösségekben nem képzelhető el, hiszen mondhatni, mindenki ismer mindenkit, és a közigazgatás magánjogi jelleget ölt. Másrészt nem jelenik meg az egységes szabályozás, mivel az igazgatás kisebb közösségek körében valósul meg, a szabályozás különböző,

² A modern társadalom kialakulásáról lásd bővebben. Max Weber: *Gazdaság és társadalom, A megértő szociológia alapvonalai* 1., Fordította: Erdélyi Ágnes Gazdasági és Jogi könyvkiadó, Budapest, 1987

³ Ezt a gondolatot Eötvös József is megfogalmazta. Vö: Koncz Ibolya Katalin: *The Standpoint of József Eötvös on Education in: Journal on European History of Law* 5. 2014., 151-155.pp.

amely a felelősség kérdésére is hatással lehet. Ilyen helyzet alakult ki a városok létrejöttének időszakában. A különböző urbánus települések különböző státusszal bírtak, amely jogállás a belső igazgatásukra is meghatározó hatással volt. Gyakorlatilag az ilyen társadalmakban egy gyenge államigazgatással, és erős helyi igazgatással találkozhatunk, amely legalábbis az egységes szabályozás szempontjából nem előnyös. Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy az olyan rendszerek, amelyekben a helyi igazgatás a domináns, nem képesek hatékonyan megoldani egy társadalom igazgatásának kérdéseit. Elképzelhetetlen ugyanis, hogy ne legyenek olyan társadalmi igények, amelyeket hatékonyan csak egy erős központi igazgatás útján lehet kezelni. Gondoljunk csak a közlekedésre, vagy az állam védelmi feladataira.

Gazdasági viszonyok

A társadalmi viszonyokhoz hasonlóan a gazdasági viszonyok is jelentős hatást gyakorolnak a közigazgatási jog fejlődésére. Tudományos axióma, hogy az igazgatás (így a közigazgatás) alapját is a tulajdonviszonyok határozzák meg. Ahhoz tehát, hogy államigazgatásról beszélhessünk, feltételeznünk kell az állami tulajdon létét. Egy állam jellemzően a tulajdonát képező ingatlan és ingó javak hasznosításából eredő, valamint az adók, és vámok kivetéséből származó jövedelemmel gazdálkodhat, igazgatásának alapját tehát ezen vagyonelemek képezik. A történelem bebizonyította, hogy gazdasági szempontból az állam nem jó tulajdonos. Hatékony működésének előfeltétele a magántulajdon megerősödése – természetesen nem a kizárólagos uralkodói magántulajdoni rendszert értve ezalatt – a magángazdaság hatékony működése, amely végső soron egy állam tevékenységének anyagi biztosítója. Ezzel párhuzamosan azonban az is igazolást nyert, hogy a gazdaság hatékonyan állami beavatkozás nélkül működésképtelen.⁴ Hiszen ha az állam a gazdaság irányába passzív marad, az a gazdasági viszonyok eltorzulásához vezethet – ez a passzivitás vezetett az 1929-33-as gazdasági világválság kialakulásához, amelyből a New Deal programként ismert tulajdonképpen állani reakció jelentett kiutat – ami globálisan kezelendő gazdasági válságot idézhet elő.

A társadalmi szükségletek fejlődése

A társadalmi szükségletek gyakorlatilag kétszegrémű igényként aposztrofálhatóak. Egy egészségesen működő társadalomban a társadalom tagjai oldalán felmerülő igényeknek lényegi azonosságot kell mutatniuk az állami érdekekkel. Ez azt jelenti, hogy a társadalom tagjának, és az állam oldalán felmerülő igényeknek azonos irányba kell mutatnia. Ahogyan a jogalkotói szándékban is jól tükröződik az elv,

⁴ András Torma: A közigazgatás feladatai (The tasks of the public administration). *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2002. Tomus 20/2. 441-442.; 445.pp.

amely szerint, a világon nincs olyan erős állam, ahol nagymértékű a szegénység.⁵ Az olyan állam erős, amelynek társadalma egészséges.⁶ Ugyanígy párhuzam vonható a művelt és jól képzett társadalom igénye terén is. Ezen társadalmi igények kielégítése komoly igazgatási feladatot ró egy államra, amely első lépésként az adott terület szabályozásában jelenik meg. Ennek következménye a közigazgatási joganyag növekedése, amely eredményeként megjelenik, majd felerősödik a közigazgatás önálló jogággá válásának folyamata.

A technikai fejlődés

Az előzőekhez hasonlóan a technika fejlődése is befolyást gyakorolhat a közigazgatás feladataira, és az ezáltal generált szabályozási igényre. Az ipari forradalom eredményeként a termelés átalakult, a gyáripari tömegtermelés vált meghatározóvá. Ennek következményeként átalakult a kereskedelem folyamatának szerkezete, úgynevezett kereskedelmi láncfolyamatok jöttek létre, amelyben a termék több lépcsőn keresztül jutott el a vevőhöz. Megjelent például az áruvédjegy, szabadalom fogalma és jogi keretek közötti szabályozása is.⁷ De nem csupán a gyártás technológiájának változása, vagy a kereskedelem átalakulása eredményezte az igazgatási feladatok változását. Megjelent a villamos energia, amelyben a történelemben eddig ismeretlen adottságokkal rendelkező termék testesült meg. Az előállításán és szállításán, majd felhasználásán keresztül minden momentumában újat hozott, amellyel kapcsolatosan a közigazgatás sem maradhatott közömbös. Ehhez hasonlóan a közlekedésben bekövetkező fejlődés – mint a vasút megjelenése – is hasonló kihívásokat teremtett. A technikai fejlődés hatására új iparágak jelentek meg, pl. szolgáltató ipar, ezáltal a vállalkozások illetőleg a vállalkozások kapcsolatainak új formái alakulnak ki. Ez a folyamat olyan jogkérdéseket indukálhat, amely a mai napig foglalkoztatja a jogalkalmazókat.⁸

⁵ *Corpus Iuris Hungarici* Milleneumi kiadás (a továbbiakban: CIH) Budapest, 1898. 1900. évi XVI. törvénycikk. A gazdasági munkás- és cselédsegélypénztárról.

⁶ CIH 1876: XIV. t.cikk. A közegészségügy rendezéséről., CIH 1888: VII.t.cikk. Az állategészségügy rendezéséről. Ezen törvény több rendelkezése is az emberi egészség védelmét szolgálja. „állategészségügyi tv állathús értékesítés a felelőség körében megjelölendő (V. fejezet a tv.nek).” In: Térfy Gyula: *Magánjogi vonatkozású közigazgatási törvények*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata. Budapest, 1908., 479. p.

⁷ Részletesebben Koncz Ibolya Katalin: The Development of Patent Law in 19th Century Hungary in: In: *Hurdik Jan, Lavýckí Petr, Valdians Jiří (szerk.) Dny Práva 2014 – Days of Law 2014: Část I. Soukromé právo a civilní proces v dynamice vývoje. 492 p. (Acta Universitatis Brunensis Iuridica; 520.)* Brno: Masarykova Univerzita, 2015., 121-134. pp.

⁸ 353/B/2009.AB határozat. A határozatban a közigazgatási jogi felelősséggel kapcsolatosan olyan kérdésekben kellett a testületnek döntenie, mint az ártatlanság vélelme a közigazgatási felelősség kapcsán, vagy a megdönthetetlen vélelmen alapuló közigazgatási jogi felelősség. Ezen jogkérdések versenyjogi kérdéskörben a vállalkozás-csoportok tagvállalkozásainak másodlagos felelőssége kapcsán merültek fel. A technikai fejlődés jelenleg talán legmarkánsabban az információs társadalom megjelenésében ölt testet. Ld.: Csáki Gyula Balázs . A jogi informatika alapjai, Bíbor kiadó, 2004

A XIX. század Magyarországa

Magyarországon a XIX. században az említett körülmények terén olyan változások történtek, amelyek az ország közigazgatásának minőségi átalakulását eredményezték. A társadalom szerkezete jellegében módosult, a jobbágyfelszabadításnak⁹ köszönhetően a társadalomban egyre nőtt – a nevezzük úgy – a „teljes jogú” egyének száma. Ezzel párhuzamosan emelkedett a polgárság aránya,¹⁰ valamint a jogilag független ipari munkásréteg létszáma is. A társadalom szerkezetének átalakulása tehát olyan irányú volt, amely kedvezően befolyásolta a közigazgatás fejlődését.

Hasonló a helyzet a gazdaság területén is; a rendi viszonyok felbomlóban voltak, a városok adófizető lakosságának számaránya jelentősen megnövekedett. Az magánipar jelentősége egyre meghatározóbbá vált, a földesúri-nemesi réteg meghatározó szerepe csökkent. Az állam működésében egyre inkább támaszkodhatott a termelésből befolyt adókra, és egyre kevésbé függött a klasszikus földbirtokosi csoporttól.

A társadalmi szükségletek gyakorlatilag a lakossági szerkezetben, valamint a gazdaságban bekövetkezett változásoknak köszönhetően jelentősen módosultak. Egyre inkább igény jelentkezett például az állam által szervezett oktatás kialakítására, hiszen például az ipar már a szakképzett munkaerőt igényelte.¹¹

A technika fejlődése világtendencia volt, a tudomány és technika vívmányai terjedésének az országhatárok nem jelenthettek többé akadályt. Hazánkban is megjelentek az emberek mindennapi életét döntő mértékben módosító olyan találmányok, – mint például a gőzgép, amely többek között az ipar, a közlekedés fejlődéséhez vezetett – amelyre a közigazgatásnak is reagálnia kellett.

Magyarország esetében a fent említett tényezőkön túl egy további szempont vizsgálatára is szükség van. Az ország ugyanis a 19. századig politikai-közjogi értelemben nem volt önálló, ennek eredményeként magyar közigazgatásról a szó klasszikus értelmében beszélni nem lehet. Miután az uralkodó az ország határain kívül székelt, az ország irányításában résztvevő szervek az uralkodói központban kaptak helyet. A 19. század közepén lezajlott szabadságharc miatt az uralkodó és országa közötti politikai kapcsolat teljesen enerválódott, így megállapíthatjuk, hogy Magyarországon gyakorlatilag az osztrák közigazgatás érvényesült. A 19. század második fele azonban ezen a téren is jelentős változást hozott, hiszen 1867-ben a kiegyezéssel¹² a politikai akadályok is elhárultak a magyar közigazgatás fejlődésének útjából.

Összességében elmondható, hogy a 19. század utolsó harmadára jött el az idő arra, hogy minden feltétel adottá váljon a magyar közigazgatás fejlődéséhez. Álláspontom szerint ennek lesz a következménye a magyar közigazgatási jog

⁹ CIH. 1848. áprilisi törvények

¹⁰ *Magyar statisztikai évkönyv*, Új évfolyam, IX. 1901, Kiadja A magyar kir. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1902., 13-14. pp.

¹¹ Koncz Ibolya Katalin: The Standpoint of József Eötvös on Education In: *Journal on European History of Law* 2014/5: (1) 151-155. pp.

¹² CIH 1867. évi XII. törvénycikk.

robbanásszerű fejlődése, amely elsősorban a közigazgatási tárgyú jogszabályoknak az eddigiekhez mérten, igen jelentős számú megjelenésében realizálódott.¹³

Közigazgatási jog a XIX. századi Magyarországon

A közigazgatási joganyag felduzzadása értelemszerűen a közigazgatási jog fejlődését eredményezte. Ahhoz, hogy egy jogág mind tudományos, mind gyakorlati fejlődéséről beszélhessünk, nyilvánvaló alapfeltétel, hogy ez a normacsoport is érje el az önálló jogági szintet. Meggyőződésem, hogy magyar közigazgatási jogról – legalábbis a mai felfogás függvényében – a 19. századot megelőzően nem beszélhetünk. Nem állítom természetesen, hogy nem léteztek közigazgatási tárgyú jogszabályok, vagy ehhez kötődő sajátos joggyakorlat, de ezek – az ismertetett okok miatt – nem eredményezhették a közigazgatási jog önálló jogággá válását. Ezért a közigazgatási felelősség kérdése is érdemben csak ettől az időponttól kezdődően vizsgálható.¹⁴ Megjegyzendő, hogy a magyar közigazgatási bíróság is ebben az időszakban létesült,¹⁵ amely joggyakorlata kialakításával értelemszerűen a közigazgatási felelősség kérdéskörének fejlődésére is alapvető elvi, dogmatikai és gyakorlati befolyást gyakorolt.

A közigazgatási felelősség feltételezi, hogy létezzenek olyan közigazgatási tárgyú jogszabályok, amelyek alapján egyáltalán a felelősség kérdése felmerülhet.¹⁶ Másrészt ezzel összefüggésben meghatározásra kerülnek olyan jogkövetkezmények, amelyeket a közigazgatási felelősséghez kapcsolhatunk. A mai felfogásunk eredményeként a közigazgatási felelősséghez kapcsolható jogkövetkezmény általánosan a bírság. A bírság mellett viszonylag gyakori a jogelvonás, amely esetében az ügyfelet megillető valamely jogosultság kerül a hatóság által elvonásra, ilyen például az engedély visszavonása. Ezek mellett, vagy ezekkel párhuzamosan fordulhat elő valamely cselekményre kötelezés, vagy kényszerintézkedés megtétele, mint amikor a hatóság elbontat, vagy elbont egy építményt, vagy lefoglal egy veszélyes járművet.

¹³Turkovic István: A közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere Magyarországon. PhD értekezés <http://www.doktori.hu/index.php?menuid=193&vid=9575>

¹⁴ Jelentős lépés volt az 1869. évi IV. törvénycikk elfogadása, amely különválasztotta a bírói és a végrehajtó hatalmat. CIH 1869. évi IV. törvénycikk

¹⁵ CIH 1896. évi XXVI. törvénycikk, a magyar királyi közigazgatási bíróságról. Részletesebben: Stipta István: Die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn und die internationalen Modelle *JOURNAL ON EUROPEAN HISTORY OF LAW Vol. 5.:(2)* pp. 73-79. (2014); uő: Történeti érvek az önálló közigazgatási bíráskodás, és a körültekintő igazságszolgáltatási reformok mellett. In: *Varga Zs András, Fröhlich Johanna (szerk.) Közérdekvédelem: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője.* 136 p. Budapest: PPKE Jog- és Államtudományi Kar, 2011. pp. 57-66.; uő: A magyar közjogi múlt üzenete: önálló közigazgatási bíróság *MAGYAR JOG* . 57. évf.:(6. sz.) p. 334-338. (2010)

¹⁶ A közigazgatási felelősség kérdése rendkívül összetett. Vö.: Fábrián Adrián: *Az önkormányzati jogalkotás fejlődése és fejlesztési lehetőségei.* Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2008. A tanulmányban jellemzően az ún. ügyféli felelősség kérdését vizsgáltam.

Közigazgatási felelősség megjelenése az adás-vételi viszonyokban

A tanulmány tárgyát tekintve most vizsgáljuk meg hogy a 19. században az adás-vétel jogintézményéhez, amely a korszakban a gazdasági viszonyok döntő hányadát képezte kapcsolható-e közigazgatási felelősség.¹⁷ Ennek tehát az előzőekben ismertetetteknek megfelelően az egyik feltétele, hogy az adás-vételhez kapcsolódjanak közigazgatási tárgyú jogszabályok. A század utolsó harmadában a közigazgatási tárgyú jogszabályok megnövekedése volt tapasztalható. Ezek egy része már tartalmazott olyan elemeket, amelyek útján a magánjogi adás-vételi viszonyokba történő állami beavatkozás jelent meg. Meg kell jegyezni azonban, hogy jellemzően csak akkor figyelhető meg állami beavatkozások a magánjogi gazdasági viszonyokba, ha az érintett viszonyok üzletszerű karaktert viseltek. Az állami beavatkozás mögött szükségszerűen meg kellett jelennie valamely közérdeknek. Ha tehát az ügylet nem volt üzletszerű, akkor az tisztán magánjogi jellegűnek volt tekinthető, amely nem eredményezte az állam részéről való beavatkozás szükségét. Az ügylet üzletszerűvé vált, ha többször ismétlődően valósult meg, és ezáltal szélesebb társadalmi rétegeket érinthetett. Az ilyen típusú ügylettekkel kapcsolatosan megjelent a közérdek, amely széles spektrumot ölel fel. Ide tartozik többek között a fogyasztók védelme, a közegészségügy, nemzetgazdasági érdekek, az adó, vám, versenyjog stb. területei.

Egy korábbi tanulmányomban már bemutattam, hogy a fogyasztóvédelem csirái már a 19. század utolsó harmadában megjelentek.¹⁸ A fogyasztóvédelem esetében a társadalmi érdek, amely megjelölhető a közigazgatás beavatkozásának alapjául a fogyasztók jogainak – a fogyasztó gazdasági, és egészségi érdekeit egyaránt ideértve – védelmében jelölhető meg. Az első ilyen tárgyú szabályok a fogyasztók tisztességes tájékoztatásához kapcsolódtak.¹⁹ Emellett megfogalmazódtak egyes piacvédelemhez kapcsolódó szabályok is, amikor a jogalkotó a hatóság által meghatározott áraktól, az ún. hatósági ártól való önkényes eltérést szankcionálta a közigazgatás eszközeivel.²⁰ Az ilyen esetekben jellemzően az egyes szolgáltatások kapcsán – mint kéményseprés, vagy személyi szállítás, hordár tevékenység²¹ stb. – állapította meg a hatóság a szolgáltatás díját, amely a szolgáltatás végzőre nézve kötelező volt.

Ebben az időszakban születtek a közegészségügyi tárgyú jogszabályok is, amelyek ugyancsak tartalmaztak olyan rendelkezéseket, amelyek az adás-vételi viszonyokhoz kapcsolódnak, és amelyek megszegése közigazgatási felelősség

¹⁷ Jelen tanulmánynak nem képezik tárgyát az olyan jellegű adás-vételi viszonyok, amelyek tisztán magánjogi jellegűek, tehát nem üzletszerű viszonyoknak tekinthetőek, mint jellemzően az ingatlan adás-vétele, magánszemélyek között.

¹⁸ István Turkovics: The development of state intervention in private sale and purchase affairs. In: *Erik Stenpien (szerk.) Kúpna Zmluva - História a Súčasnost I.* Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, 2013. 382-393. pp.; Bencsik András: *A fogyasztói jogok tartalmának és érvényesülésének közjogi keretei Magyarországon.* doktori értekezés. Pécs, 2012. 6. p.

¹⁹ CIH 1884. évi XVII. törvénycikk, ipartörvény 157.§.

²⁰ CIH, 1872: VIII. t. cz. Az ipartörvény, 86.§.

²¹ CIH, 1872: VIII. t. cz. Az ipartörvény, 35.§.

megállapítását vonja maga után. Az ilyen esetekben a közérdek a társadalom tagjai egészségének megőrzésében jelent meg.²² Az adás-vétel az ilyen esetekben tulajdonképpen egy olyan emberi cselekedetet testesített meg, amely a közegészségügy veszélyeztetésének forrása lehetett. Mivel ezen terület fokozottan védendő volt, fennállt annak a veszélye, hogy a közigazgatási felelősség megállapításának – illetőleg az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények alkalmazásának – kilátásba helyezése önmagában nem jelenthetett megfelelő visszatartó erőt. A jogalkotók felismerték, hogy a közegészségügy rendjének fenntartása kizárólag közigazgatási jogi eszközökkel nem szavatolható. Ezért ezen a területen szükséges volt a büntetőjog eszközrendszerének kilátásba helyezése is. Ilyen esetekben tehát a jogalkotó a közigazgatási jogszabályok megszegéséhez büntetőjogi jogkövetkezményeket fűzött. A közigazgatási jog fejlődését mutatja a szabályozás azon eleme, amelyben a jogalkotó egyértelműen különbséget tett a büntetőjogi, valamint a közigazgatási felelősség között.

„Jelen törvénynek, ugy az ennek alapján fentartott vagy kibocsátandó rendeleteknek vagy szabályzatoknak áthágásai, amennyiben bü/úntettet vagy vétséget nem képeznek, a fennálló, illetőleg az alkotandó s kellőleg kihirdetendő szabályrendeletek, vagy az eddigi gyakorlat szerint, ezek hiányában pedig 300 frtig terjedhető birsággal és nem-fizetés (nem-fizetés???) esetében 60 napra terjedhető fogsággal közigazgatási uton büntetendők.”²³

A közigazgatási tárgyú jogszabályok megjelenése a joggyakorlat fejlődését eredményezte. A jogegység kialakítása, majd fenntartása, érdekében egymást követve születtek a felelősség kérdését is rendező közigazgatási határozatok. Ezek a határozatok az ipar űzéséhez kapcsolódó feltételeket rögzítik, illetőleg az ahhoz kapcsolódó felelősségi kérdéseket szabályozzák. Ezáltal gyakorlatilag az állami beavatkozási szándék manifesztálódik egy magánjogi üzleti jellegű jogviszony kapcsán.

„Ha egy iparos iparűzési szándékáról lemond, ugyan, de üzletét az engedély hatósági törléséig még folytatja, ezen cselekménye kihágást nem képez.”²⁴

„Az egér és patkány valamint kártékony állatok irtása, még ha az méregtartalmú anyagokkal, és rendszeres kereseti foglalkozás gyanánt üzetik is, ipari foglalkozásnak nem tekinthető s annak iparigazolvány nélkül való üzése ipari kihágást nem képez.”²⁵

„Azon cselekmény, hogy a kéményseprő reá nézve idegen munkakerületben magánfél kívánságára egy kéményt seper, iparnak jogtalan gyakorlását nem képezi, mert az iparszerűség ez esetben nem forog fenn.”²⁶

„Az üzletvezető az általa elkövetett kihágásért saját személyében felelős. A reá

²² Jól mutatja ezt például a 1888: VII.t.cz. Az állategészségügy rendezéséről. 34.§-ban foglalt rendelkezés, amely értelmében a betegségben elhullott állatok azon részei nem hozhatóak forgalomba, amelyek a betegség terjesztésére alkalmasak.

²³ CIH, 1876: XIV. t. cz. A közegészségügy rendezéséről. 7.§. A közigazgatási jellegre utal az is, hogy a szövegben a „fogság” kifejezést a 1879: XI.t.cz. 15.§.- a értelmében „elzárásra” változtatta.

²⁴ A m. kir. belügyminiszter 1897. évi 1398. sz. határozata, in: *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye*, Új évfolyam I., Budapest, Pallas Részvénytársaság Nyomdája, 1900, 492. p.

²⁵ A m. kir. kereskedelemügyi miniszter 1897. évi 20.340. sz. határozata, i.m. 492.p.

²⁶ A m. kir. belügyminiszter 1895. évi 3398. sz. határozata, i.m. 493. p.

*kirótt pénzbüntetés az üzlettulajdonos biztosítékából, még behajthatatlanság esetén sem vonható le, mivel ez esetben a pénzbüntetés helyett az elzárás büntetése alkalmazandó.*²⁷

A gyakorlat némely esetben a szerződés megkötésének feltételeit is meghatározta, pl. a szerződéskötés helyének tekintetében.

„Sóárlás csak alkalmas üzleti helyiségben gyakorolható.”²⁸; „Lópokróczok állatvásárokon is elárúsíthatók.”²⁹

Mint látható a közigazgatás felelősségének kérdésköre, valamint az állami beavatkozás kérdése egyes magánjogi viszonyokban gyakorlatilag egyszerre jelent meg. Ennek magyarázata abban rejlik, hogy a közigazgatás alapvető célja a társadalom rendjének fenntartása. Egy jól működő jogrendszerben a közigazgatás eszközével az állam csak azon területeken és csak olyan mértékben avatkozik be, amennyire az feltétlenül szükséges. Ez a beavatkozás azonban csak akkor lehet hatékony, ha egyúttal olyan kényszerítő eszközrendszert biztosít, amelynek révén végső soron elérhető egy megfelelő preventív hatás. Egy jogállamban ilyen eszközrendszert a jogbiztonság érdekében csak megfelelő garanciák mellett lehetséges alkalmazni. Az egyik ilyen garanciális elem a felelősség kérdésének tisztázása, amely eredményeként egyértelművé válik, hogy a társadalom tagjának magatartása mikor ér el egy olyan szintet, amikor az már jogkövetkezményeket von maga után.

Az állam működésének egyik alapfeltétele a működéshez szükséges anyagi javak biztosítása. Ezek az anyagi javak a gazdaságból nyerhetők, a gazdaságban végső soron a leggyakoribb magánjogi jogügylet az adás-vétel, vagy az ahhoz hasonló szolgáltatás jellegű jogügyletek. Ebből adódik, hogy – mint az a vizsgált korszakban is kimutatható – ha egy állam közigazgatása a gazdasági viszonyokba beavatkozik, ez az adás-vételi viszonyokba történő valamilyen mértékű és mélységű beavatkozást is kikerülhetlenné teszi.

²⁷ A m. kir. kereskedelemügyi miniszter 1896. évi 57.850. sz. határozata, i.m. 495. p..

²⁸ A m. kir. belügyminiszter 1899. évi 74.883. sz. határozata, i.m. 493.o.

²⁹ A m. kir. kereskedelemügyi miniszter 1897. évi 15.854. sz. határozata, i.m. 493.o.