

## A jogi személyek.

Írta: Ereky István.

### *A Mayer Ottó-féle tételes jogi álláspont és annak bírálata.*

Jogalanyok gyanánt nem csak egyes emberek, hanem embercsoportok is szerepelhetnek s az ilyen jogok és kötelességek alanyai gyanánt szereplő embercsoportokat jogi személyeknek nevezzük. Csakhogy bármennyire elterjedt ez az elnevezés 1807. óta, amikor a jogi személy féle műszót Heise legelőször használta, — még ma is vitás, hogy e műszó használatának van-e létjogosultsága, ma is vitás tehát, hogy jogi személyek vannak vagy nincsenek?

A jogi személyek létének *három* olyan feltétele van, amelyek közül ha csak egy is hiányzik, — jogi személyekről beszélni sem lehet. E három feltétel közül az egyik a gyakorlati élet *szükségeivel* áll összefüggésben; a másik a tételes jognak a fentjelzett szükségletekre vonatkozó *álláspontjában* jut kifejezésre; a harmadik pedig abban az *elméletben* gyökeredzik, amelyet a jogalanyokra vonatkozólag magunkévá teszünk.

E három feltétel közül először az első kettőt fogjuk kifejteni, még pedig a *magánjog* szempontjából; s ha mibenlétüket és jelentőségüket a magánjog után a *közjogban* is tisztáztuk, akkor fogjuk kifejteni az *elméletben* gyökeredző harmadik feltételt.

Az emberiség a műveltségnek minél magasabb színvonalára emelkedik, annál több olyan cél, illetve feladat támad, amelyet az egyes ember pusztán a saját erejére támaszkodva megvalósítani képtelen. Ez a tudat viszi rá az embereket arra, hogy egymással társuljanak s egyesült erővel próbálják elérni azt, aminek elérésére külön-külön képtelenek. Ha az emberek az ilyen célok megvalósítása érdekében a magánjogi *társaság* formáját használják fel, akkor minden jog, amelyet a cél megvalósításán fáradozva szereznek, a *tagok* joga, s minden kötelezettség, amelyet elvállalnak, a *tagok* kötelessége lesz. A vagyon tehát a tagokat fogja illetni, az adósságokért pedig pro rata, vagy egyetemlegesen a tagok fognak felelni, még pedig minden egyes tag egész vagyonával.

Ha az egyesek a magánjogi társaság formáját tulságosan kockázatosnak találják, akkor egy olyan más társulási formát iparkodnak létre-

hozni, amelynek felhasználása esetén a kockázat nagysága már előre korlátok közé van szorítva. Annak tehát, hogy az érdekeltek a magánjogi társaság helyett részvénytársaságot, szövetkezetet, részvényekre alakult betéti társaságot vagy pedig korlátolt felelősségű társaságot alkotnak, nagy gyakorlati jelentőséggel bíró célja van. Hogy a cél mire irányul, ezt egy rendkívül értékes tanulmányban, amely a jogi személyről s a jogi személy fogalmának a közjogban való használhatóságáról szól, Mayer Ottó következőleg fejti ki.

A tagok célja arra irányul, hogy magánvagyonukat a közös cél megvalósítására felvett adósságok ne terhelhessék. Tegyük fel már most, hogy a törvényhozás ezt a törekvést méltányolja s *közérdekből* vagyis azért, hogy a vállalkozói kedvet fokozza, törvénybe iktatja azt az elvet, hogy a fentjelzett négyféle kereskedelmi társaságnál a tagok a közös célra felvett adósságokért csakis részvényeik, üzletrészeik stb. erejéig felelnek, egyébként azonban a fentjelzett adósságok a tagok magánvagyonát nem terhelik.<sup>1)</sup> Ebben az esetben világos, hogyha a tételes jog leveszi a tagok vállairól az adósságokat, akkor nem hagyhatja meg az ő tulajdonukban azt a vagyont sem, amelyből a passzívákat fedezni kell. A törvényhozás tehát arra fog törekedni, hogy a fentjelzett vagyont a tagokkal s az ő magánhitelezőikkel szemben biztonságba helyezze, még pedig azért, hogy a közös célra kölcsöntadó hitelezőket kijátszani ne lehessen. Ezt azonban csak egy módon és akkor tudja elérni, ha minden olyan jogot megszüntet, amely a kereskedelmi társaság céljaira szánt vagyon tekintetében a tagokat illette meg. Ha a törvényhozó ekképen jár el, a törvény megfelelő rendelkezése a legtávolabbról sem fogja azt jelenteni, hogy a közös célra szánt vagyon *res nullius*-szá válik. Hiszen ezen vagyonra hivatás vár; hivatása lesz, hogy a forgalomban dolgozzék és hasznot hozzon. Csakhogy a vagyonjogi forgalom akképen van berendezve, hogy forgalom csakis jogalanyok között alakulhat ki. Ép ezért ha a törvényhozás lehetővé akarja tenni, hogy a vagyon a tagok jogainak megszüntetése esetén is forgalomban maradjon, akkor a tagok révén kiküszöbölt jogalanyokat pótolnia kell; és pótolja is azzal, hogy a tagok *összességét*, mint a tagoktól különvált *egységes egészet* kezeli s ezt az *egységet* teszi meg a kereskedelmi társaság *összes vagyonának és tartozásának s minden jogának és kötelességének az alanyává.*<sup>2)</sup>

Mayer Ottó szerint tehát a törvényhozás azzal, hogy egy bizonyos embercsoportot a tagoktól különvált egységes *egésszé* foglal össze, mindig

<sup>1)</sup> Szövetkezeteknél addig, míg a szövetkezet ellen nyitott csőd be nem fejeztetett.

<sup>2)</sup> Otto Mayer: Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im öffentlichen Recht. Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband zum fünfzigsten Jahrestage der Doktor-Promotion. I. k. 24—34. old.

egy fontos *gyakorlati szükségletet* akar kielégíteni. Ez a szükséglet azonban Mayer Ottó felfogása értelmében *más és más lesz* aszerint, hogy *kereskedelmi társaságokról, egyesületekről, avagy alapítványokról van szó*.

Míg a kereskedelmi társaságok nyerészkedés céljából alakulnak meg s a részvénytársasági formát ideális célokra csak ritka kivétellel használgják, addig az egyesületek mindig társadalmi, szépművészeti, tudományos, egyszóval ideális célok megvalósítására törekszenek. Az egyesületeknél tehát merész spekulációktól s könnyelmű adósságcsinálástól nem kell félni. Ép ezért, ha a tagok nem a magánjogi társaság, hanem az *egyesület* formáját választják, ezt nem azért teszik, hogy az adósságért való felelősséget, vagyis a kockázatot korlátok közé szorítsák; az egyesületnél ez a cél csak *mellékes* szerepet játszhatik; a főcél Mayer Ottó szerint egy egészen más természetű veszélynek az elhárítására irányul. Azoknak a sorában ugyanis, akik ideális célok megvalósítása érdekében szervezkednek, folyton folyvást változások állanak be; s megszokott rendes dolog az, hogy a *régi* tagok kilépnek s helyüket *új* tagok foglalják el. Minthogy a magánjogi társaságnál a tagok személyében beállott minden egyes változás a társaság feloszlását, ez pedig a vagyon feletti osztozkodást s esetleg pereket vonna maga után, azok, akik egy ideális cél megvalósítása érdekében *társasággá* szervezkedtek, jogügyleteket kötni, jogokat szerezni, vagy elidegeníteni s köteleességeket vállalni *képtelenek* volnának. Az ebből származó veszélyeket a tagok csak úgy háríthatják el, ha egy a magánjogi társaságtól lényegesen különböző olyan társulási formát választanak, amelynél a tagok *változása* a szervezet létét és működését nem érinti. A tételes jog pedig ezt a gyakorlati szükségletet akképen elégíti ki, hogy a tagokat folytonos változásaik ellenére is egy egységes alakulattá t. i. *egyesületté* foglalja össze, a tagok és az egyesület aktívait és passzívait egymástól élesen elkülöníti s a közös cél megvalósítása érdekében szerzett jogoknak és vállalt köteleességeknek alanyává az *egyesületet* teszi meg.<sup>1)</sup>

Ami végül az *alapítványokat* illeti, az ezeknél szereplő embercsoportok t. i. az ú. n. kedvezményezettek, a destinatariusok abban különböznek a kereskedelmi társaságoknál és az egyesületeknél szereplő embercsoportoktól, hogy míg emezek a közös cél megvalósítása érdekében aktív tevékenységet fejtenek ki, addig amazoknál az aktív tevékenység teljesen hiányzik. Az alapítvány destinatariusai ugyanis semmi egyebet nem tesznek, mint hogy bizonyos feltételek fennforgása esetén egyszerűen csak élvezik az alapítvány által nyújtott előnyöket. Világos tehát, hogy az alapítvány céljaira szánt vagyont a destinatariusok nem veszélyeztethetik. De ugyanígy nem veszélyeztetheti maga az alapító sem. Hiszen az alapítvány gondolata

<sup>1)</sup> U. o. 35., 40. old.

tőle származik s az alapítónak ezt a kedvenc gondolatát senki sem iparkodnék jobban megvalósítani, mint maga az alapító. De az alapító az alapítvány célja érdekében csak addig fejthet ki tevékenységet, amíg életben marad. Mi veszélyezteti tehát az alapítvány céljának az elérését? Az, hogy az alapítvány céljára rendelt vagyon az alapító halála után ennek az örökösöire szállana s megeshetnék, hogy az örökösök a vagyont nem az alapító által megjelölt célokra, hanem a saját céljaikra fordítanak. Ezt a veszélyt iparkodik az alapító elhárítani azáltal, hogy az alapítvány céljaira szánt vagyont a saját vagyonától elkülöníteni iparkodik. Az alapítónak ezt a törekvését a tételes jog is honorálja, s mivel a vagyonnak a kitzűzött célra való felhasználása jogok szerzését és köteleességek vállalását tételezi fel, ez pedig jogalany hiányában lehetetlen volna, az *alapító által elkülönített vagyon alanyául magát az alapítványt teszi meg.*<sup>1)</sup>

A fentebb vázolt gondolatmenet alapján megállapíthatjuk, hogy a jogi személyek létének *gyakorlati és tételes jogi feltételei* Mayer Ottó szerint csakis a fent elsorolt *négyféle kereskedelmi társaságnál,*<sup>2)</sup> az *egyesületnél* és az *alapítványnál forognak fenn.* S következőképp — ha a kereskedelmi társaságot is egyesületnek tekintjük, — szerinte csak *kétféle jogi személy van,* t. i. a tágabb értelemben vett egyesület és az alapítvány.

A jogi személyeknek ez a két válfaja azonban nemcsak a *magánjogban* fordul elő, hanem több vagy kevesebb eltéréssel a *közjogban* is; s mi sem természetesebb, minthogy a közjogi jogi személyeknél is meg kell lenniök a jogi személyiség *gyakorlati és tételes jogi feltételeinek.*

Lássuk e feltételeket előbb a köztisztviselőkénél s azután a közintézeteknél!

A közigazgatásnak számos olyan feladata van, amelyeknek megvalósítása az emberek egy bizonyos csoportját sokkal nagyobb mértékben és sokkal közelebről érdekli, mint a többieket. Ha a közigazgatás az ilyen feladatokat pl. az ármentesítést, az útépitést, az iskolák létesítését stb. a közvetlenül érdekelték *bevonásával* akarja megoldani, akkor az állam, az egyház, a község stb. kétféle módon járhatnak el. Az egyik mód szerint

<sup>1)</sup> U. o. 40—46. old.

<sup>2)</sup> Laband — az ő felelősségi elmélete alapján — csakis egy kereskedelmi társaságot ismer el jogi személynek, tudniillik a részvénytársaságot. Mayer Ottó ugyanezen elméletet továbbépítve, a részvényekre alakult betéti társaságot is jogi személynek tekinti, de csak a részvényesek szempontjából; s a korlátolt felelősségi társaságot is azért, mert ez a társaság alapvonalait tekintve, teljesen a részvénytársasághoz hasonlít. Ami pedig a szövetkezeteket illeti, ezeknél a tagok felelőssége ugyan lehet korlátlan, de csak akkor érvényesül, ha a szövetkezet csődbe jutott s a csőd befejeztetett. Addig, amíg ez meg nem történt, vagyis addig, amíg a szövetkezet fennáll, a tagok vagyonát a szövetkezet adósságaiért igénybe venni nem lehet.

egyesületekbe kényszerítik az érdekelteket azért, hogy terheket rójjanak rájuk s a tagsági járulékokból fedezzék az ármentesítés, az iskola- vagy az útépités költségeit. Ez esetben jönnek létre Mayer Ottó szerint a Jellinek által ú. n. *passzív alakulatok*, amelyeknek az állammal, az egyházzal, a községgel szemben önállóságuk nincs s tagjaiknak csak *kötelességeik* vannak, *jogaik ellenben nincsenek*. A másik mód szerint — s ezt alkalmazzák a műveltség magasabb fokán álló modern államok és községek — az ármentesítő-, az út- vagy iskolaépítő egyesületek alapításánál a kényszertől eltekintenek, illetve a kényszer alkalmazását az érdekeltek egy bizonyos hányadának a hozzájárulásától teszik függővé. Az állam vagy a község az eképen létrejött alakulatot pl. az ármentesítő társulatot felügyelet alá helyezi ugyan, de a társulat részére egy bizonyos mérvű önállóságot, mint mondani szoktuk, *önkormányzatot* biztosít. Az ilyen önkormányzattal felruházott egyesületeket nevezi Jellinek a passzív alakulatokkal szemben *aktív* alakulatoknak. Ezeknél ugyanis a tagoknak nemcsak kötelességeik, hanem *alanyi közjogaik* is lesznek; joguk lesz pl. arra, hogy az önkormányzatban részt vegyenek. Sőt nemcsak a tagok, hanem az ármentesítő- vagy útépitő társulat is kell, hogy jogokra tegyen szert. A tagsági járulékokkal s az esetleges vagyonnal ugyanis sem az állam, illetve a község, sem a tagok nem rendelkezhetnek. Az állam és a község azért nem, mert az ő rendelkezésük megsemmisítené az önkormányzatot; a tagok pedig azért nem, mert az ő rendelkezésük nem az összesség érdekeit szolgálná, hanem az egyes tagok egyéni érdekeit. Valakinek azonban *kell* rendelkeznie s ez nem lehet más, mint megfelelő állami vagy községi ellenőrzés mellett a *tagok összessége*. Ezt a *gyakorlati szükségletet* elégíti ki a tételes jog akkor, midőn a jogok és kötelességek alanyává az *összességet* az ú. n. a *köztestületet* teszi meg s az állam, illetve a község részére csak annyi és olyan jogot biztosít, amennyi az önkormányzatot illuzóriussá nem teszi.<sup>1)</sup>

Ami a *közintézeteket* illeti, Mayer Ottó szerint ezeknek két csoportját kell megkülönböztetnünk.

Az elsőbe tartozik minden olyan alapítvány, amely *közérdekű* célt szolgál, vagyis a *családi* alapítványoktól eltekintve, az összes többi ú. n. *közalapítványok*; ezeknél a jogi személyiséget *ugyanazon gyakorlati okok* teszik szükségessé, mint a magánérdekű alapítványoknál<sup>2)</sup>.

A másodikba tartoznak a szorosabb értelemben vett *közintézetek*. Ezek mindig a közigazgatásnak bizonyos meghatározott feladatait vannak hivatva megoldani s csak akkor tekinthetők jogi személyeknek, ha a közigazgatás megfelelő anyaközületétől pl. az államtól, az egyháztól, a községtől

<sup>1)</sup> U. o. 74—79. old.

<sup>2)</sup> U. o. 43. old.

elválnak s mint külön *jogalanyok* szerepelnek. Ezt az *elkülönítést* a legkülönbözőbb gyakorlati okok tehetik szükségessé. Mayer Ottó két ilyen okot emel ki.

Tegyük fel pl. hogy az állam, az egyház, vagy valamely község a szegénységélyezés céljait szolgáló intézeteket pl. kórházakat hoznak létre. Ha az állam, az egyház, vagy a község *önmaga akarja* a kórházat fenntartani, akkor egyszerűen állami, felekezeti, vagy községi kórházzá nyilvánítja és mint állami, felekezeti vagy községi intézet részére semmiféle önállóságot nem biztosít. Ha ellenben az állam, az egyház, vagy a község azt akarja, hogy a kórház fenntartásának költségeihez *önkéntes adományok alakjában egyes magánosok is hozzájáruljanak*, akkor kénytelen lesz a kórház bevételeit és vagyonát a saját bevételeitől és a saját vagyonától *elkülöníteni*, mert ha ezt nem teszi, akkor az önkéntes adakozóknak nem lesz biztosítékuk arra vonatkozólag, hogy adományaikat az állam, az egyház, vagy a község tényleg a betegek gyógyítására fogja fordítani.

Vagy tegyük fel, hogy az állam, illetve a község olyan intézeteket alapítanak, amelyek *idegen pénzek* kezelésével foglalkoznak; pl. állami vagy községi *bankokat, takaré-, betét- vagy kölcsönpénztárakat* stb. Ha a betevők pénzeit nem különítik el az állam és a község egyéb jövedelmeitől, akkor megeshetik, hogy a betéteket is az *állami* és a *községi* kiadások fedezésére fordítják s megeshetik, hogy emiatt a betétek felmondásakor, illetve a kifizetésnél zavarok támadnak. *Ez a lehetőség is sok betevőt elriaszthatna.* Ezt a veszélyt akarja elhárítani az állam és a község, midőn az illető állami vagy községi pénzügyintézet vagyonát és betétállományát a saját vagyonától és bevételeitől elkülöníti.

Már most akár az első, akár a második példában felhozott esetet vesszük, ha a tételes jog az illető esetekben felmerült gyakorlati szükségletet *honorálja* s a vagyon és a jövedelem elkülönítését *kötelezővé* teszi, akkor az állam, az egyház, illetve a község mind a két esetben megszűnik az illető elkülönített vagyon és jövedelem jogalánya lenni s — mint láttuk, *a hiányzó jogalanyt pótolni kell.* Ezt teszi a tételes jog akképen, hogy a jogok és köteleiségek alanyaivá a kórházat, az állami vagy községi bankot, takarékpénztárt stb. teszi meg s ezen a révén az imént jelzett *intézeteket jogi személyiséggel felruházott közintézetekké alakítja át.*<sup>1)</sup>

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy Mayer Ottó szerint a közjognak épúgy vannak jogi személyei, mint a magánjognak s hogy ilyenek egyrészt a *közttestületek* s másrészt a *közintézetek.*

De mivel Mayer Ottó a kereskedelmi jogban csakis a felsorolt *ügyféle kereskedelmi társaságot*, a közjogban pedig csakis a *közttestületet és a közintézetet*

<sup>1)</sup> U. o. 70—74. old.

ismeri el mint jogi személyeket, — Mayer Ottó felfogása szerint nem tekinthetők jogi személyeknek a magánjog szempontjából a *közkereseti és betéti társaságok*; — a közjog szempontjából pedig: a) a *községek*; b) a magasabb rendű önkormányzati alakulatok nálunk pl. a *vármegyék* és a *városi törvényhatóságok*; c) az *egyházak*; d) mindezeknek a *kincstárai*: a különböző községi, törvényhatósági, egyházi és állami *fiscus*-ok; s végül e) *maga az állam*.

Kérdés már most, elfogadhatjuk-e ezt a Mayer Ottó-féle álláspontot<sup>1)</sup> vagy sem?

Ami a közkereseti és a betéti társaságot illeti, ezek azt mondhatnánk klasszikus példái annak, hogy a jogi személyiség gyakorlati és tételesjogi feltételeinek *együttesen* kell fennforogniuk.

A közkereseti és a betéti társaságnál ugyanis meg van a *tételes jogi* feltétel, mert a kereskedelmi törvény rájuk vonatkozólag is kimondja, hogy jogok és köteleességek alanyai lehetnek. De nincs meg az a *gyakorlati* szükséglet, amelyet a Laband-Mayer-féle felfogás szerint az önálló jogalanyiságnak ki kellene elégítenie. A közkereseti társaságnál ugyanis a *tagok*, a betéti társaságnál pedig azok, akik gazdaságilag *döntő* szerepet játszanak, vagyis az ú. n. *beltagok* nem akarják a kereskedelmi vállalkozással járó kockázatot korlátok közé szorítani s ép ezért a tételesjog nem is menti

<sup>1)</sup> Chr. Meurer nemcsak részben teszi vitássá a Mayer Otto-féle álláspontot, hanem teljes egészében elveti. Szerinte ugyanis bármiféle embercsoportot csak akkor lehet jogi személynek tekinteni, ha az nemcsak kifelé a vagyoni jogi forgalomban, hanem befelé a csoport tagjai közti viszony szempontjából is mint egység szerepel. Ez az eset forog fenn szerinte az ideális célú egyesületeknél és az alapítványoknál; ezeknél a tagok, illetve a kedvezményezettek összessége nemcsak kifelé a vagyoni jogi forgalomban szerepel mint a jogok és köteleességek alanya, vagyis egység gyanánt, hanem befelé a tagokkal, illetve a kedvezményezettekkel szemben is. Az utóbbiaknak ugyanis az egyesületi vagy az alapítványi célt szolgáló vagyona *joguk* nincs s a vagyon befelé is az összességé s ép ezért, ha az egyesület vagy az alapítvány megszűnik, a vagyon nem a tagokra, hanem az alapszabályokban vagy az alapító levélben megjelölt személyre, illetve az államkincstárra száll. Ugyanígy van a kereskedelmi és iparkamaráknál, a betegsegélyező pénztáraknál stb. Ezek tehát Meurer szerint belső és külső viszonyaikban, vagyis anyagilag és alakilag egyaránt jogképesek s ép ezért jogi személyek. A kereskedelmi társaságoknál ellenben csakis a külső, vagyis a formai jogképesség van meg, a belső, vagyis anyagi jogképesség hiányzik. Miért? Azért, mert a tagoknak például a részvényeseknek dologi jogaik vannak részvények alakjában a társaság vagyonára, mert részvényeik arányában osztalékra van igényük, mert a társaság feloszlása esetén a vagyon a tagok közt osztandó fel stb. Minthogy jogi személy csak az az embercsoport lehet, amely anyagilag és alakilag egyaránt jogképes, Meurer szerint a kereskedelmi társaságokat jogi személyeknek tekinteni nem lehet. A Meurer-féle érvelés ugyan rámutat a jogi személyek közötti nagy eltérésekre, de nem dönti meg Mayer Otto álláspontját azért, mert amint Mayer Otto s nálunk Nagy Ferenc is kiemeli — a jogi személyiség szempontjából csak annak van jelentősége, hogy az illető embercsoport a vagyoni jogi forgalomban szerepeljen egység gyanánt. (V. ö. Nagy Ferenc: Magyar kereskedelmi jog 207. old.).

fel őket a társaság adósságaiért való *felelősség* alól. Minthogy a tagok, illetve a beltágok a társaság adósságaiért a *saját* vagyonukkal is felelnek, ezen társaságoknál a társaság passzívái a tagok passzíváitól elkülönítve nincsenek, s következésképp bármit mond a törvény az aktív vagyonról, a közkereseti és a betéti társaságokat jogi személyeknek tekinteni nem lehet.

Lényegesen másképp alakul a helyzet a községekre, a vármegyékre, az egyházakra, az államra és mindezek fiskusaira vonatkozólag.

Ha ugyanis a jogi személyek elméletétől egyelőre eltekintünk, akkor megállapíthatjuk, hogy az imént felsorolt közjogi alakulatok jogi személyiségének is két feltétele van t. i. egy *gyakorlati* és egy *tételesjogi*. Csakhogy míg a közkereseti és betéti társaságoknál e két feltétel közül csak az egyik forog fenn s ez az oka, hogy Mayer Ottó őket jogi személyeknek el nem ismeri, *addig az utóbb említett közjogi alakulatoknál Mayer Ottó e két feltétel jennforgását vizsgálat tárgyává nem teszi s ez is hozzájárul ahhoz, hogy őket jogi személyeknek el nem ismeri.* Az utóbb említett közjogi alakulatoknál azonban a jogi személyiségnek úgy gyakorlati, mint tételes jogi feltételei fennforognak, amint ez kitűnik a következőkből.

Ami a *gyakorlati* feltételt illeti, akár vagyoni akár egyéb kérdésekről legyen szó, a gyakorlati élet a községeknél, az egyházaknál és az államnál épúgy megköveteli, hogy különbséget tegyünk a tagok és az összesség aktív és passzív vagyona, illetve jogai és kötelességei között, amint megköveteli a részvénytársaságoknál és az egyesületeknél. Vagyoni téren pl. akár a községek, az egyházak és az állam magán- vagy közvagyonáról, akár magánjogi vagy közjogi természetű bevételeikről legyen szó, az imént felsorolt alakulatok aktív vagyona és bevétele soha sem szerepelhet sem *res nullius*, sem pedig az *egyes tagokat* megillető vagyon gyanánt. S minthogy képtelenség volna megengedni, hogy az összesség céljaira szánt vagyonnal, mint *res nullius*-szal mindenki, vagy pedig, mint a tagok vagyonával, *minden egyes tag* rendelkezze, a *tételes jog* szerint a fentemlített vagyonnal és jövedelemmel csakis a község, az egyház és az állam erre hivatott szervei rendelkezhetnek s a rendelkezésnél ezek is kötelesek éles megkülönböztetést tenni egyrészt a saját egyéni érdekeik és másrészt a község, az egyház, illetve az állam érdekei között. Az említett aktív vagyonalkatrészek tulajdonosai gyanánt tehát nem egyes emberek szerepelnek, hanem a községek, az egyházak és az állam. S minthogy az utóbbiaknak a közcélok érdekében felvett adósságait sem lehet *bárkivel* megfizettetni, hanem ezek is a *közbevételekből* törlesztendőek, ugyancsak az állam, a községek és az egyházak szerepelnek az összesség érdekében felvett magánjogi vagy közjogi természetű tartozások alanyai gyanánt is.

S ugyanilyen éles megkülönböztetést kell tennünk az egyes és az összesség között s ugyanígy az összességet kell tekintenünk a jogok és köte-



lességek alanyának akkor is, ha nem vagyoni természetű, de *egyéb* kérdésekről van szó.

Hiszen senki sem teheti meg a maga még oly ideális törekvéseit sem *közcélokká* s valódi vagy vélt közérdekből senki sem fejthet ki embertársaival szemben parancsok vagy tilalmak kibocsátása útján *közhatalmat*. A közérdek követelményeinek megállapítása és a közhatalom gyakorlása oly rendkívül fontos közfunkciók, hogy ezeknek az ellátását bárkire rábízni egyenlő volna az anarchiával. Rendkívül fontos gyakorlati érdekek követelik tehát, hogy a közélet *nem vagyoni vonatkozású kérdéseiben* is különbséget tegyünk egyrészt az egyesek s másrészt a község, a törvényhatóság, az egyház és az állam között; s hogy az ideális értelemben vett közérdeket és az ezt képviselő és védelmező közhatalmat is elválasszuk az egyesektől s mint az összesség érdekét és hatalmát ennek a *szerveire* bízuk. S a tételes jog tényleg eleget is tesz e követeléseknek, midőn a községet, a törvényhatóságot, az egyházat és az államot megszervezi; midőn a közfunkciók végzését a megfelelő szervekre bizza; s midőn szigorú vagyoni jogi és büntetőjogi szankciók útján gondoskodik arról, hogy a közfunkcionáriusok különbséget tegyenek egyrészt a saját érdekük s másrészt az összesség érdeke között s a közhatalmat pl. *egyéni célokra* fel ne használják.

Világos tehát, hogy amennyiben a község, a törvényhatóság, az egyház és az állam *egyes konkrét* esetekben mint az ideális értelemben vett közérdek megvalósítói s mint ideális célokra törekvő közhatalmak lépnek fel, akkor is *jogalanyok* s következésképp *jogi személyek*.

Ellentétben ezen imént kifejtett állásponttal, Mayer Ottó semmiféle olyan elméletet el nem fogad, amely a községet, a megyét, az egyházat vagy az államot jogi személyé minősíti.

Idézett tanulmányában azonban az álláspontját támogató érveket részletesen csakis az *államra* vonatkozólag fejti ki, a *többi* közjogi alakulatnál ezekre az érvekre csak hivatkozik.

Ép ezért, ha a Mayer Ottó-féle álláspontot bírálat tárgyává akarjuk tenni, akkor elsősorban azt a kérdést kell tisztázzuk, hogy mit ért Mayer Ottó *állam* alatt?

Mayer Ottó szerint az államot az elméletek legnagyobb része a *néppel* szokta azonosítani. Bár ez a meghatározás szerinte meglehetősen laza, hisz a népek vagy *kilenc-féle* jelentése van, ha mégis ezt a *legreálisabb* álláspontot foglaljuk el, akkor az állam, mint a területén élő emberek összessége vagyis *mint nép*, jogilag *két féle szerepet* játszhatik. Vagy egyszerűen *gondozás tárgya* lesz annak a kezében, aki magához ragadta a legfőbb hatalmat, s mint ilyen a közérdek követelményei felett *abszolút* hatalommal dönt; vagy pedig több-kevesebb önállósággal *önmaga* intézi a sorsát. Az előbbi esetben az állam az *alapítványhoz* fog hasonlítani, amelynél — mint láttuk a

destinatariuszokról az alapító gondoskodik, s a kedvezményezettek semmiféle önálló tevékenységet ki nem fejthetnek; az ilyen államot nevezi az elmélet *alapítványi államnak*. A második esetben a nép az egyesülethez fog hasonlítani s ügyeit épúgy, mint az egyesület, önmaga látja el s az ilyen államot nevezi az elmélet *testületi államnak*. Mayer Ottó szerint tehát az államot az elméletek legnagyobb része vagy alapítványi szellemtől áthatott intézet gyanánt vagy pedig ú. n. területális testület gyanánt határozza meg. Maga Mayer Ottó mindkét elnevezést kicsinyesnek tartja ugyan, de ha az államot, mint eredetileg a jog felett álló világtörténelmi nagyságot minden áron a jog formái közé akarjuk beleszorítani, akkor ő a maga részéről fenntartással ugyan, de inkább az intézeti felfogás felé hajlik s ebbeli hajlandóságát egy hasonlattal próbálja megindokolni. Ha ugyanis egy textilgyár egyéni cégből részvénytársasággá alakul át, ez szerinte a textilgyár eredeti mivoltán mit sem változtat. Ugyanígy van az államnál is.<sup>1)</sup> Az t. i., hogy az abszolút uralkodót trónjától megfosztják s az, hogy az állam gépezetét ezentúl az uralkodó helyett egy jakobinus jóléti bizottság, vagy egy parlament kezeli, magán a gépezeten mit sem változtat. Az állam *intézet* volt az abszolutizmus alatt s intézet marad akkor is, ha az abszolutizmust *alkotmányosság* váltja fel.<sup>2)</sup> Kérdés azonban lehet-e ezt a nagy *intézetet* akár az abszolutizmus, akár az alkotmányosság korában *jogi személynek* tekinteni? Mayer Ottó szerint nem lehet még pedig a következő okokból.

a) Annak, hogy egy embercsoportot jogi személynek lehessen tekinteni, egy rendkívül fontos *tételes jogi* feltétele van. Kell ugyanis lennie egy olyan magasabbrendű jogalkotó hatalomnak, amely pl. a részvényes közé egyrészt, s az összesség és ennek aktívái és passzívái közé másrészt *válaszfat* emeljen s ezen a révén bizonyos jogok és köteleességek alanyává az összességet tegye meg. Az egyesületnél és az alapítványnál van olyan magasabbrendű jogalkotó hatalom, aki ezt megtudja tenni, t. i. az állam s ezért tekinthetjük az egyesületet és az alapítványt jogi személynek. Teljesen másképp alakul a helyzet az államnál. A legfőbb hatalom birtokosai ugyanis változhatnak s a populus romanus helyébe pl. egy princeps, a francia király helyébe a nemzet lép. De kinek a javára volt kénytelen lemondani az, akié a hatalom volt? Semmi esetre sem egy jogi formáság, egy *jogi személy javára*, amelynek saját hatalma egyáltalán nincs! Hisz ki emelhetne itt *válaszfat* a legfőbb hatalom és annak tényleges birtokosai között? Senki s ebből az következik, hogy másképp kell mérnünk a lehetőségeket a magán- és másképp a közjogban.<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> O. Mayer: Die jur. Pers. 46—57. old.

<sup>2)</sup> U. o. 56. old.

b) Az állam önmagát jogi személlyé nem nyilváníthatja, mert ha ezt megtenné, eljárása csak egy aféle Münchhausen-nek a tréfája volna, aki önmagát emelte ki hajánál fogva a mocsárból.<sup>1)</sup>

c) Az egyesületnél és az alapítványnál tudjuk a jogi személy keletkezésének időpontját és ismerjük azt a törvényt is, amely őket jogi személyekké tette. Az államnál sem a keletkezés időpontját sem a megfelelő tételes jogszabályt nem ismerjük s következésképp a tételes jogász csak annyit állapíthat meg, hogy az államot jogi személlyé nem a tételes jog tette meg, hanem Albrechtnek 1837-ben megjelent híres recenziója után indulva a német professzorok voltak azok, akik az államot jogi személlyé nevezték ki.<sup>2)</sup>

d) Az államra és a fiscusra a jogi személy féle műszót alkalmazni nem lehet, mert ez *méltatlan* volna az állam felségéhez.<sup>3)</sup>

Ami az államon kívül a többi közjogi jogi személyeket és ezeknek a közpénztárait illeti, Mayer Ottó szerint a községek s a magasabbrendű önkormányzati alakulatok is részt vesznek az állami közhatalom gyakorlásában, ők is részesei az állam *majestas-ának*, nagyjába véve őket is ugyanazon okokból nem lehet jogi személyeknek tekinteni, mint az államot.<sup>4)</sup>

Mayer Ottónak a fentebbiekben vázolt érveit nem fogadhatjuk el, még pedig sem az államra, sem az önkormányzati alakulatokra, sem ezek közpénztáaira vonatkozólag.

Az államot ugyanis szerintünk kétféle történelmi erők hozzák létre. Egyrészt a nemzetből kiinduló belső erők, amelyek kivívják, hogy egy bizonyos területen az összes emberek egy közös főhatalomnak rendeltessenek alá; másrészt olyan külső erők, amelyek ezt a nagy történelmi eseményt nemzetközileg is elismerik. Belső államalkotó erők gyanánt a nagy államférfiak s a nagy időknek nagy nemzedékei szerepelnek. Ezek vetnek véget egy bizonyos területen az anarchiának azzal, hogy a népet államalkotó nemzetté szervezik; ezek harcolják ki, hogy nemzetüket szuverén állam s a nemzetközi élet önálló alanya gyanánt a többi szuverén államok elismerjék; s ezek hozzák létre az írott vagy íratlan alkotmánynak azon legfőbb alapelveit, amelyek éles megkülönböztetést tesznek a hatalom tényleges birtokosainak s az összességnek az érdekei között, úgyhogy amazok az összesség hatalmát a saját egyéni céljaikra fel ne használhassák. Valamint tehát az egyes embernél, aki az erkölcsi súlyedésből ki tud emelkedni, ugyanúgy az államalkotó nemzeteknél is valóra válik az a münchenhauseni tréfa, hogy a mélységből a saját erejükből emelkednek ki s önmaguk teszik önmagukat a nemzetközi és az államon belüli életben önálló alanyokká; s

<sup>1)</sup> U. o. 67. old.

<sup>2)</sup> U. o. 59. old.

<sup>3)</sup> Deutsches Verwaltungsrecht III. Auflage. II. k. 329. old.

<sup>4)</sup> Die jur. P. 63. old.

ezt csak azok nem fogadják el, akik az állami élet tüneményeit tanulmányozva, az államot nem az ő alkotó eleméhez, az emberhez hasonlítják, hanem mint Mayer Ottó teszi, hasonlataikat az élettelen *gépek* világából veszik.

Ép ily elfogadhatatlan Mayer Ottónak az az álláspontja is, hogy a jogi személy féle műszót nem lehet összeegyeztetni az állam *majestas*-ával. Hisz Mayer Ottó szerint, valamint a jog minden ága, ugyanúgy a közigazgatási jog is jogalanyoknak egymáshoz való viszonyát rendezi s csak abban különbözik a jog többi ágától, hogy olyan viszonyokat rendez, amelyekben *egyik* jogalany gyanánt mindig a közigazgatás teendőit végző *állam* szerepel.<sup>1)</sup> Mayer Ottó szerint tehát az állam *jogviszonyokban* mint *jogalany* szerepel. Világos azonban, hogyha az állam majestasával nem ellenkezik az, hogy alattvalóival *jogviszonyokba* lépjen s mint *jogalany* szerepeljen, akkor nem ellenkezhetik az állam majestasával az sem, hogy mint jogok és köteleiségek alanyát jogi személynek tekintsük.

Ezt maga Mayer Ottó is elismerte akkor, midőn közigazgatási jogában szakított az ő eredeti álláspontjával s a községeket, a tartományokat stb. — bár ezek is részesei az állam majestasának — jogi személyek gyanánt mégis elismerte; s mindössze ahhoz az álláspontjához ragaszkodott, hogy az államot azért nem lehet a jogi személyek közé sorozni, mert úgy magaslik ki közülök Überperson gyanánt, mint a közönséges emberek közül a magasabbrendű ember: az Übermensch.<sup>2)</sup>

Mindezek alapján a következőket kell megállapítanunk. Bármilyen embercsoportról legyen szó, ha gyakorlatilag szükséges, hogy tagjaitól különálló *egység* gyanánt szerepelhessen, s ha ezt a tételes jog elismeri, mert úgy bánik az illető embercsoporttal, mint tagjaitól különböző egységgel, akkor közönbös, hogy a tételes jog az illető embercsoportot kinevezi-e jogi személyé vagy sem; közönbös azért, mert a gyakorlati szükségességből és a tételes jog rendelkezéseiből nem a törvényhozás van hivatva levonni azt a következtetést, hogy az illető embercsoport jogi személy-e vagy sem, hanem az *elmélet*; s ugyancsak ez van hivatva arra is, hogy az állam majestasát tekintetbe vegye s a közjogi jogi személyek egy részét *magasabbrendű sui generis* jogi személyekké nyilvánítsa.

#### *A jogi személyekre vonatkozó elméletek.*

Az, hogy valamely embercsoportot jogi személynek tekintsünk-e vagy sem, a jogalanyiságra vonatkozó *elméleti* állásponttól függ. Ilyen álláspont *három* féle lehetséges.

<sup>1)</sup> Otto Mayer: Detsches Verwaltungsrecht III. Auflage. I. k. 13. old.

<sup>2)</sup> O. Mayer: Die jur. P. i. m. I. k. 63. old. U. a. Deutsches Verwaltungsrecht II. k. 352. old.

Az első álláspontot azok képviselik, akik a jogalanyok létét akár kifejezetten, akár pedig a jogrenddel való azonosítás révén tagadják.

Minthogy jogi személy csak jogalany lehet, Duguit, aki a jogalanyok létét kifejezetten tagadja, ugyanígy tagadja a jogi személyek létét is. Kelsen pedig, aki nem az embert, hanem a jogrendnek, illetve a tárgyi jog szabályainak rávonatkozó részét tekinti jogalanynak, ugyanígy jogrend illetve tárgyi jog gyanánt fogja fel a jogi személyeket is s a jogrenddel való azonosítás révén, valamint a jogalanyok, ugyanúgy a jogi személyek létét is tagadja.

A Duguit és Kelsen féle egymáshoz oly rendkívül közelálló elméleteket a jogi gondolkodásnak két ellentétes véglete hozta létre. Duguit a végletekig viszi azt, amit ő maga jogászi *realizmusnak* nevez; Kelsen pedig a végletekig viszi ennek ellentétét: az *elvontságot*.

Duguit szerint akár az államot, akár a többi jogi személyeket tegyük vizsgálat tárgyává, be kell látnunk, hogy az állam, a megye, a község, az egyesület és az alapítvány egytől-egyig absztrakciók s mint ilyenek, a valóságban nincsenek. Vegyük pl. az államot! Aki csak azt fogadja el valóságnak, amit érzékileg megfigyelhet, az kénytelen elismerni, hogy a valóságban csak emberek vannak, akik közül némelyek erősebbek s mint ilyenek kormányzásra vannak hivatva, mások pedig gyengébbek s ezek azok, akiket kormányozni kell. Az tehát, amit államnak szoktak nevezni, a valóságban nem létezik, hanem csak kormányzók vannak, akik parancsolnak és kormányzottak, akik engedelmeskednek. De még ezt a megállapítást is csak a szociológus fogadhatja el, a jogász még ezen is kénytelen módosítani. A szociológus jogász u. i. nem fogadhatja el azt az álláspontot, hogy bármiféle embernek, vagy embercsoportnak, tehát akár császár, vagy királynak, akár egy parlamentnek joga lehetne arra, hogy másoknak parancsoljon. A parancsolás az akaratok fölé- és alárendeltségi viszonyát tételezi fel. Ilyen azonban jogilag nem létezhetik, mert az egyik ember akaratát a másikénak csakis egy felsőbb, földöntúli hatalom rendelhetné alá, ilyen pedig nincs. Merő látszat tehát, hogy a kormányzók parancsolnak s a kormányzottak az ő parancsaiknak engedelmeskednek s következésképp merő látszat az is, hogy akár a kormányzók, akár a kormányzottak jogellenes magatartása esetén a jogi konzekvenciákat: a büntetést és a végrehajtást egy magasabbrendű akarat alkalmazná s a jogi hatást, mint *causa efficiens* az akarat idézné elő. A valóságban a kormányzók és a kormányzottak jogellenes magatartásához egyaránt a *tárgyi jog parancsainak megfelelően fűződik hozzá a jogi hatás*. Tárgyi jog alatt azonban nem azt a jogot kell értenünk, amelyet törvények, rendeletek, szabályrendeletek alakjában az állam alkot, hanem azt a szociális jogot, amelyet a hivatalos jogforrások dokumentálnak. Minthogy Duguit szerint állam nincs s az emberek részéről a parancsolásnak még a lehetősége is ki van zárva, Duguit álláspontjából szükségképen

következik s ő kifejezetten hangoztatja is, hogy az összességnek akarata, tehát közakarát nincs s az összességnek parancsoló és kényszerítő hatalma valamint szuverénitása nem lehet. A közakaratot, a közhatalmat, a szuverénitást s a velük összefüggő fogalmakat és elveket pl. a legfőbb hatalomnak a népképviselet alapján való átruházását s a közigazgatásban az ügyeleti és a hatósági aktusok féle megkülönböztetést, a jog világából száműzni kell.

Duguit túlzott realizmusa önmagával jut ellentétbe akkor, midőn az emberek részéről a parancsolás lehetőségét kizárja s a tárgyi jog szabályait mégis mint parancsokat és tilalmakat fogja fel. De még ha ettől az ellenmondástól eltekintünk is, Duguit álláspontját elfogadni akkor sem lehet. Szerintünk ugyanis emberi akarat közreműködése nélkül az emberek jogtalan magatartásához a jogszabályokban megállapított joghátrány csak akkor fűződhetnék hozzá a tárgyi jog parancsainak és tilalmainak megfelelően, ha ezek természettudományi értelemben vett törvények volnának. De bármennyire a természettudományi módszert alkalmazza Duguit, ezt ő maga sem állítja. Mi tehát a magyarázata annak, hogy Duguit az állam és az összes jogi személyek létét tagadja s az állam, az állami hatalom és az állami jog szerepét egy olyan szociális jogra ruházza át, amelyre hivatkozva, szerinte minden állami törvénnyel szemben meg lehet tagadni az engedelmisséget azon a címen, hogy az illető törvény a szociális jogba ütközik, tehát alkotmányellenes? A magyarázat az, hogy Duguit szindikalista.<sup>1)</sup>

Ami Duguit-vel szemben Kelsent illeti, Kelsen egyrészt a formális logikát s másrészt azt a törekvést viszi túlzásba, hogy a jogot a bele nem tartozó idegen elemektől megtisztítsa. Kelsen szerint a lélektani akarat lényegesen különbözik attól az akaratfogalomtól, amelyet a jogászok használnak; amaz absolute determinálva van, emezt pedig szabadnak kell feltételeznünk, mert különben a jogos és jogtalan közt különbséget tenni s joghátrányokat kiszabni nem lehetne s a jognak a létalapja hiányzanék. Minthogy a lélektani akarat más, mint a jogi akarat s minthogy a jogból minden bele nem tartozó elemet ki kell küszöbölni, — Kelsen szerint a jog alapfogalmainak meghatározásába a lélektani akaratot nem, hanem csakis a jogi akaratot szabad felvennünk, ami azonban szerinte nem más, mint pusztá jogi konstrukció, illetve beszámítási pont. Parancsolni azonban csak a lélektani értelemben vett akarat képes. Ép ezért, ha nem a való életet, hanem egyedül és kizárólag a jogszabályok világát tanulmányozzuk, akkor kétségtelen, hogy jogilag parancsolni és tiltani s ezen a réven hatalmat gyakorolni nem lehet. Jogsértés esetén tehát nem azért kell a jogsértőt például megbüntetni, mert az állam az ő jogszabályaiban valamit megparancsolt vagy megtiltott,

<sup>1)</sup> Léon Duguit: *Traité de droit constitutionnel* II. kiad. I. k. 9., 10., 24., 57., 318., 394—397., 403., 497., 514—519. old. II k. 2. old.

mert a jogsértő az állam akaratával szembehelyezkedett s mert az állam erre az esetre azt parancsolja, hogy szervei büntetést szabjanak ki. A viszonyt a jogszabály és a jogellenes magatartás következménye között egészen másképp kell felfognunk. A jogellenes magatartás csak feltétele a jogszabályban megállapított jogi hatásnak, például a büntetés alkalmazásának; maga a jogszabály nem parancs vagy tilalom, mint az imperatív elmélet hirdeti, hanem feltételes ítélet; a *tárgyi jog* pedig nem *parancsok* és *tilalmak*, hanem *feltételes ítéletek összessége*.

De valamint nincs helye a jog világában a lélektani akaratnak, ugyanúgy nincs helye a célnak sem. Azt ugyanis, aki a jogot a formális logika szabályai szerint dolgozza fel, csakis az emberi magatartást korlátok közé szorító *jogszabályok*, vagyis az *alak* érdeklik, a cél ellenben, amelyet a jog szempontjából anyagnak kell tekinteni, nem érdekelheti. *Az embert azonban emberre s a nemzetet nemzetté az akarat s azok a célok teszik, amelyeket akaratelahtározásainál maga elé tűz s a amelyeket akaratának végrehajtása útján megvalósít.* Az akarat és a cél kiküszöbölése okozza, hogy Kelsennél a jog világából *ember* és *nemzet* egyaránt eltűnnek. Kelsen szerint ugyanis jogalanyok nem az embert s jogi személynek nem az embereknek egy bizonyos kisebb vagy nagyobb csoportját, államnak például nem a nemzetet kell tekintenünk, hanem a jogrendnek velük kapcsolatos töredékét, illetve — minthogy a jogrend a tárgyi joggal azonos — a megfelelő jogszabályok összességét: a tárgyi jogot. Míg azonban a jogalanyok a jogi személyek s az utóbbiak közt az egyesületek, az alapítványok, a köztestületek, a közintézetek, a községek és a tartományok csak a tárgyi jogú megfelelő *részeivel* azonosak, tehát *részletjogrendek*, addig az államnál különbséget kell tennünk. Ha ugyanis nem ismerjük el, hogy a nemzetközi jog is jog, akkor legmagasabbrendű jogrend gyanánt az állam jogrendje fog szerepelni s az állam lesz az, akit szuverénnek kell tartanunk; ha ellenben elismerjük, hogy a nemzetközi jog is jog, akkor legmagasabbrendű jogrend gyanánt a nemzetközi jogrend fog szerepelni s nincs kizárva a lehetősége annak, hogy a nemzetközi jogrendet olyan szuverén világállamnak tekintsük, amelyen belül az egyes állam csak tartomány lehet. Az *első* esetben az *államot*, a *másodikban* a *világállamot* kell az összes megfelelő részletjogrendek összefoglalásaképp a *jogrend*, illetve a *tárgyi jog egésze gyanánt feljognunk s az egész jogrenddel, illetve tárgyi joggal azonosítanunk*.<sup>1)</sup>

Ami Kelsennek a fentebbiekben vázolt elméletét illeti kétségtelen, hogyha az akaratot és a célt a jogból kiküszöböljük, akkor más eredményre, mint Kelsen nem juthatunk. De kérdés, mit jelent ez az eredmény s kérdés elfogadhatjuk-e alapul azt, amin Kelsen logikai remekműve felépült,

<sup>1)</sup> H. Kelsen: Allgemeine Staatslehre 66—74., 124., 125. old.

vagyis elfogadhatjuk-e a lélektani akaratnak és a célnak a jogból való kiküszöbölését? Kelsen álláspontjának a következménye végeredményben és a lényegét tekintve miben sem különbözik attól, amit a jogi személyekre s különösen az államra vonatkozólag Duguit hirdet. Hiszen, ha az alanyi jogok, a jogalanyok, a jogi személyek s az utóbbiak sorában az állam, valamennyien a tárgyi joggal azonosak, akkor kétségtelen, hogy a jog világában csak *jogszabályok* vannak s az állam, mint *hatalom* s a szuverénitás, mint *legfőbb hatalom* épúgy nem léteznek s a klasszikus jogtudománynak velük kapcsolatos fogalmai és elvei épúgy tarthatatlanokká válnak, mint Duguitnél. Ép ezért bármily nagy világnézeti különbség válassza el őket egymástól, Kelsen épúgy a hatalom nélküli államot s ami ezzel egyenlő az állam nélküli társadalmat, vagyis a tulzó szocialista ideált állítja elének a *jog világának állama* gyanánt, mint Duguit.

De az eredménytől eltekintve is lehetetlen elfogadnunk a Kelsen-féle elméletet, azért, mert ha az alanyi jogot, a jogalanyt, a jogi személyeket s ezek között az államot akkép határozzuk meg, hogy valamennyiüket a tárgyi joggal azonosítjuk, akkor semmit sem határoztunk meg; mert ha nincsen lélektani akarat, amely egy bizonyos célból a jogszabályok alkalmazására okot szolgáltat, s ha nincs lélektani akarat, amely a jogszabályt alkalmazva, a jogsértőre a joghátrányt kiszabja, akkor a tárgyi jog feltevel itételei csakis mint természettudományi értelemben vett törvények tudnának érvényesülni épúgy, mint a Duguit-féle szociális jog parancsai és tilalmai. S végül lehetetlen elfogadnunk a Kelsen-féle elméletet azért, mert Kelsen az államot s a vele azonos tárgyi jogot, mint kényszerrendet fogja fel s a kényszer a tárgyi jog lényeges alkotóelemének tekinti; a jogi értelemben vett kényszer azonban t. i. a végrehajtás és a büntetés lélektani akaratot tételez fel annál is, aki a kényszer alkalmazza s annál is, akikre alkalmazzák. A tárgyi jogban tehát a kényszer révén Kelsen szerint is bent rejlik a lélektani akarat, s minthogy a tárgyi jogot a többi jogi alapfogalmak meghatározásánál mellőzni lehetetlen, bent rejlik a lélektani akarat a tárgyi jog révén a jog összes többi alapfogalmaiban is. Vagyis Kelsen a jog világából a lélektani akaratot ugyan számúzi, de a tárgyi jognak szerinte lényeges alkotóeleme: a kényszer révén, azt a jog összes alapfogalmaiba visszahozza.

Ellentétben Duguit-vel és Kelsennel a jogalanyiságra vonatkozó *második* álláspont elismeri, hogy jogalanyok vannak, de azt hirdeti, hogy jogalany gyanánt csak az *egyes ember* szerepelhet. Ebből az álláspontból szükségképen következik, hogy semmiféle olyan embercsoportot, amely közös céljainak megvalósítása érdekében, mint szervezett egység lép fel, jogalanynak s mint ilyent *jogi személynek* tekinteni nem lehet. Ezzel szemben azonban kétségtelen tény, hogy vannak olyan vagyontárgyak, amelyekkel az egyes ember egymagában nem rendelkezhetik s amelyek nem különleges



egyéni célokat, hanem egy kisebb vagy nagyobb embercsoportnak — pl. az egyesület, a község, az egyház vagy az állam kötelékébe tartozó emberek összességének — a céljait szolgálják. Kérdés, kiket kell tekintenünk az ezen vagyontárgyakra vonatkozó jogok alanyainak? Azok, akik a *második* álláspontot vallják, erre a kérdésre csak kétféle választ adhatnak :

az egyik szerint — minthogy az imént jelzett jogok alanyai gyanánt egyes embereket szerepeltetni lehetetlen, jogalany azonban csak egyes ember lehet, — az imént jelzett jogoknak *alanyaik* nincsenek ;<sup>1)</sup>

a másik szerint pedig, ha az imént jelzett jogok alanyai gyanánt az egyesületet, a községet, az egyházat, az államot, az alapítványt stb. szerepeltetjük, akkor vagy csak egy jogtechnikai segédeszközt veszünk igénybe, vagy pedig nem akarván folytonosan nyolc millió magyarról beszélni, rövidítésképen szólnunk magyar államról s következőképp az egyesület, a község, az állam szavakat csakis *kényelmi* kifejezések, illetve *gyorsírási jelek* gyanánt használjuk.<sup>2)</sup> Az egyesület, a község, az egyház, az állam tehát csak *látszólag* jogi személyek ; a jogok *valódi* alanyai mindig azok az egyes emberek, akik mint az egyesület, a község, az egyház és az állam tagjai s az alapítvány és a közintézet kedvezményezettjei (destinatariusai) szerepelnek.

A *második* álláspontnak tehát két elmélet felel meg : az *alany nélküli jogoknak* s a *tagok* illetve *destinatariusok jogalanyiségának az elmélete*. E két elmélet egyikét sem fogadhatjuk el. Az elsőt azért nem, mert ha egyszer a Duguit és Kelsen-féle álláspontokat elvetettük s elismertük, hogy alanyi jogok vannak s ha azt az álláspontot fogadtuk el, hogy az alanyi jognak az akarat és az érdek lényeges alkotó elemei, akkor az alanyi jogra vonatkozó álláspontunk következményeit is le kell vonnunk.<sup>3)</sup> Minthogy tehát olyan alanyi jog, amelynek érdekeltje s minthogy olyan a tárgyi

<sup>1)</sup> Az idevágó irodalmat lásd B. Windscheid : Lehrbuch des Pandektenrechts VII. kiad. I. k. 119. old.

<sup>2)</sup> Otto Mayer : id. tanulmány 3—6. old.

<sup>3)</sup> E következmények levonásánál legnagyobb akadály gyanánt az úgynevezett alany nélküli alapítványok szerepelnek. Ilyeneknek szokták tekinteni az Istentisztelet céljait szolgáló, az emlékművek létesítésére és az állatok javára tett, valamint azon alapítványokat, amelyek a nagyközönség kulturális érdekeit vannak hivatva szolgálni. De ezeknél is találunk mindig olyan embereket, akiket destinatariusoknak lehet tekinteni ; a misealapítványoknál például azon lelkészek összességét, akik az idők folyamán az alapítvány kamatait élvezik ; az emlékműveknél azokat, akiknek kegyeletes érzéseit az emlékmű szolgálja ; a múzeumoknál azokat, akik akár egy ország területéről, akár mint Róma vagy Páris múzeumainál, az egész világ minden részéből, az illető múzeumot látogatják. A destinatariusok számának nagysága és a személyükben beálló örökös változások csak *mennyiségileg* különböznek az egyesületnél látható hasonló jelenségektől s a kulturális hatás nagyságának a bizonyítékai.

jog által elismert *érdek*, amelynek képviselője és védelmezője ne volna, elvileg véve nincs, — ebből szükségképen következik, hogy az *alany nélküli jogok kategóriája logikai képtelenség.*<sup>1)</sup>

De ép ily lehetetlen az a megoldás, hogy a tagokat illetve a destinatariusokat tekintsük jogalanyoknak. Ez a megoldás ugyanis a) kiegyenlíthetetlen ellentétben áll a tételes jog szabályaival s a gyakorlati élet tényeivel. Csak egy példát hozunk fel: lehetetlen, hogy a községi közutakat a községbeliek tulajdona gyanánt fogják fel; hiszen a község közútjait nemcsak a község kötelékébe tartozók, hanem mindenki, esetleg külföldiek is használhatják, a *használatot illetőleg* tehát *hiányzik a tulajdonjognak* az a jellemző vonása, hogy a tulajdon tárgyat csak a tulajdonos, illetve az használhatja, akinek a tulajdonos ezt megendi; — maga a közút felett pedig az egyes községbeliek nem rendelkezhetnek — teljesen hiányzik tehát a tulajdonost jellemző rendelkezési jog. Minthogy ez az utóbbi jog a tételes jogszabályok szerint a községbeliek összességét illeti meg, — a tételes jog — és a gyakorlati élet a *községet*, mint tagjainak változásától függetlenül élő és működő *egységet* fogja fel, — s a tagok jogalanyiségének elmélete ezt a tételes jogi egységet és maradáóságát megmagyarázni képtelen. b) Ha a tagokat tekintjük jogalanyoknak, — akkor lehetetlen megérteni, hogy az államnak, az egyháznak, a községnek, vagy az egyesületnek a *multban* vállalt tartozásai miért terhelik a *jelenleg* élő tagokat?; s hogy a jelenleg élő nemzedék micsoda jogcímen hárítja át adósságok alakjában a *jelen* időnek elviselhetetlenül nagy terheit a *jövendő* nemzedékekre? S c) ha a tagok, illetve a destinatariusok a jogalanyok, akkor minden egyes forradalom alkalmával meg lehet tenni még pedig *jogosan* azt, ami a francia forradalom alatt történt: szét lehet osztani a közcélokra lekötött vagyont az egyesek között.<sup>2)</sup>

Minthogy az imént vázolt elméletek tarthatatlanok, a *harmadik* álláspont hívei abból indulnak ki, hogy jogalanyok nemcsak egyes emberek lehetnek, hanem *mások* is. Aszerint már most, hogy mit, illetve kít értünk, mások alatt, ennek a harmadik álláspontnak többféle elmélet felel meg:

A *cél-vagyon* elmélete szerint jogalanynak azt a célt kell tekintenünk, amelyet az alapítvány és a közintézet vagyona s per analogiam az egyesület, a község, az egyház és az állam vagyona is szolgálni hivatva van.<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Léon Michoud: Lathéorie de la personnalité morale II. Édition I. k. 19—21. old. Chr. Meurer: Die juristischen Personen 18. old.

<sup>2)</sup> L. Michoud i. m. I. k. 35—37. old. Hölder: Natürliche und juristische Personen 340., 206. old.

<sup>3)</sup> Michoud: i. m. I. k. 39. old. Nálunk V. ö. Szász Schwarzwald: Új irányok 459. old.

A *dologi* elmélet szerint az előbb felsorolt jogi személyek voltaképen azonosak azzal a *vagyontömeggel*, amelyet céljaikra felhasználnak.<sup>1)</sup>

Az *igazgatási* elmélet szerint jogi személy gyanánt a vagyon kezelősége, jogalanyok gyanánt pedig a *szervek* szerepelnek.<sup>2)</sup>

S végül a *kollektív* elméletek szerint jogalanynak a tagok illetve a destinatariusok összességét kell tekintenünk, jogalany illetve jogi személy gyanánt tehát mindig *egy-egy embercsoport* szerepel.

Az *első két* elmélet lényegileg véve nem más, mint puszta változata az alany nélküli jogok elméletének. El kell tehát vetnünk mind a kettőt részint azon okok miatt, amelyeket az alany nélküli jogok elmélete ellen hoztunk fel; részint azért, mert nem ember lévén a jogalany, hanem cél, illetve vagyontömeg, — nincs senki, aki jogokban foglalt érdekeket képviselné és szükség esetén megvédelmezné; — ilyen jogalany hiányában az egyesület az alapítvány, a község és az egyház vagyona uratlan vagyon volna, amelyet az állam bármely pillanatban elkobozhatna azon a címen, hogy az egyesületnek, az alapítványnak, a községnek és az egyháznak a vagyonukra vonatkozó érdekét a közérdekkel összeegyeztethető érdeknek *többé el nem ismeri*.<sup>3)</sup>

Ami pedig a *harmadik* elméletet illeti, ezt azért kell elvetnünk, mert ha a jogi személyek szerveiről beszélve, a jogi személyeket nem természet-tudományi értelemben vett organizmusokhoz akarjuk hasonlítani, vagyis ha nem metaforákban akarunk beszélni, hanem egy jogi gondolatot akarunk kifejezni, akkor ez a gondolat nem állhat másból, mint abból, hogy a szervi viszony lényegesen különbözik úgy a képviselőt, mint a megbízatás viszonyától. Az utóbbi viszonyokban két alany szerepel, akiknek egymással szemben jogaik és kötelességeik vannak. Azok ellenben, akik között szervi viszony áll fenn, jogilag egy egységes egészet alkotnak, úgyhogy a szervnek hatásköre és funkciója van, jogai és kötelességei ellenben nincsenek. A szerv tehát jogalany nem lehet.

Mindezek alapján világos, hogy azon vagyontárgyakra vonatkozólag, amelyek egyesületi, alapítványi, községi, egyházi, vagy állami célokat szolgálnak, csakis a negyedik csoportba tartozó elméletek valamelyikét fogadhatjuk el s jogalanynak csakis a *tagokból illetve destinatariusokból álló embercsoportot tekinthetjük*. Az ide tartozó elméletek mind megegyeznek

<sup>1)</sup> Windscheid szerint a haereditás jacensnél és az alapítványnál jogalany gyanánt a vagyont kell tekinteni. De ugyanez áll a fiskusra vonatkozólag is. Minthogy ugyanis a fiskus közpénztárt jelent s minthogy ilyen közpénztára nemcsak az államnak, de az egyháznak, a megyének és a községnek is lehet, Windscheid szerint a fiskus megszemélyesítése esetén nem az állam, az egyház, a község tagjainak összessége személyesített meg, hanem az ő vagyonuk. V. ö. Windscheid : i. m. I. k. 142. old.

<sup>2)</sup> Ezt az álláspontot vallják Serment : Associations et corporations c. munkájában és Leonhard ; v. ö. Chr. Meurer : i. m. 23. old. ; nálunk pedig Tóth Lajos : Magyar Magánjog. Általános tanok I. k. 172., 185. old.

<sup>3)</sup> Michoud : i. m. I. k. 38—42. old.

abban, hogy a jogalanyiság lényeges kelléke gyanánt vagy az akaratot, vagy az érdeket, vagy e kettőnek a kapcsolatát tekintik. Minthogy pedig némelyek szerint csak az egyes embernek van akarata és érdeke, mások szerint ellenben összakarat és összérdek is van, — az idetartozó elméleteket két osztályba sorozhatjuk. Ezek közül az egyik t. i. a jogi személyek valóságát *tagadó* elméletek osztálya a romanistákra s végső fokon Savignyre, — a másik t. i. a jogi személyek *realitását hirdető* elméletek osztálya részint Gierkere és Beselerre a *germanistákra*, részint mint kombinációs elméletek Bernatzikra, Jellinekre és Michoudra vezethetők vissza.

Az *első osztályba* tartozó elméletek szerint, mintahogy akarata csak az egyes embernek van, közakarat tehát nincs, valóságos jogalanynak csak az egyes embert lehet tekinteni. Az egyesületet, az alapítványt, a községet, a köztisztviselőket, a községet, az egyházat és az államot tehát nem azért tekintjük jogalanyoknak, mert tényleg azok, hanem azért, mert a szuverén törvényhozás a rájuk vonatkozó jogszabályok alkotásakor *közérdekből* abból a *feltevésből* indult ki, hogy a mögöttük álló embercsoportok, személyek s bár valósággal nem azok, mégis úgy bánt velük, mintha *valóságos személyek volnának*. Minthogy az imént felsorolt alakulatokat a *törvényhozás* ruházza fel jogalanyisággal s minthogy csak azért jogalanyok, mert a törvényhozás *így* akarja, az imént felsorolt alakulatok jogi személyisége nem valóság, hanem csak fikció. Ezeket ú. n. fikciós elméleteket a következő okokból nem lehet elfogadni.

a) A fikciós elméletek egy-egy embercsoportot tesznek meg jogalannyá, ennyiben tehát *kollektív* elméletek; azt azonban, hogy egy embercsoport is lehet valóságos jogalany, tagadják. Ez ellenmondás.

b) A fikciós elméletek az állami mindenhatóságnak, az *abszolutizmusnak* kedveznek. Szerintük u. i. a jogi személyiségre semmiféle embercsoportnak sincs igénye, a jogi személyiséget közérdekből az állam kegyének különös megnyilvánulásaként a törvényhozás diszkrécionális hatalommal azoknak adja meg, akiket bizalmára méltóaknak ismer el. Következésképp, valamint diszkrécionális hatalommal adja, ugyanúgy bármely pillanatban el is veheti a jogi személyiséget. Ez azonban végeredményben annyit jelent, hogy az egyesületi, az alapítványi, a községi és az egyházi vagyon sorsa az állam önkényétől függ s a közérdek nevében bármily pillanatban elkobozható.

c) Ha a jogi személyiség csak fikció, akkor a fikciós elmélet lényegileg véve miben sem különbözik az *alany nélküli* jogok, a *célvagyon* és a *vagyontömeg* féle elméletektől s ugyanazon okokból vetendő el, mint ezek.<sup>1)</sup>

\* \* \*

<sup>1)</sup> U. o. I. k. 14—37. old. Windscheid: Lehrbuch des Pandektenrechts VII. kiad. I. k. 120. old., 5. jegyzet.

Bármelyikét vegyük az eddig vázolt elméleteknek, mindegyik *egyoldalú*, mert mindegyik abból a feltevésből indul ki, hogy a jogi személyiségnek a vagyon a nélkülözhetetlen alkotó eleme.

Erre az *egyoldalú magánjogias* felfogásra kell visszavezetnünk két olyan elméleti álláspontot, amelyek az állam, a községek és a megyék jogi személyiségére vonatkoznak.

Az egyik, amely Savigny-től származik, éles megkülönböztetést tesz az állam, a megyék és a községek mint magánjogi értelemben vett jogok és kötelességek alanyai s ugyanazok, mint a közhatalom birtokosai között. Amazokat elismeri jogi személyeknek, emezektől a jogi személyiséget megtagadja.

A másik álláspontot, amely tulajdonképpen nem más, mint a Savigny-féle elmélet modernizálása, Berthélemy képviseli. Berthélemy az államnak, mint közhatalomnak a jogi személyiségét elveti, az államnak, mint jogi személynek a fogalmát ellenben Savignyhez képest kiszélesíti. Ennek az ellenmondással teli álláspontnak két oka van: Berthélemy u. i. azt a német eredetű, t. i. Gerbertől származó álláspontot, hogy a közhatalom gyakorlását is *alanyi jognak*, az államot pedig, mint a közhatalom alanyát is, *jogi személynek* kell tekinteni, az egyéni szabadságra nézve veszedelmesnek tartja s képtelen összeegyeztetni a nagy francia forradalom azon eszméivel, amelyekben az összes modern államok közjoga felépül. Szerinte u. i. ha a közhatalmat alanyi jognak tekintjük, akkor azt a törekvést mozdítjuk elő, hogy a közhatalom, mint alanyi jog a természetes szabadság *rovására* gyarapodjék. Elveti tehát a közhatalomnak alanyi joggá való minősítését s azt állítja, hogy a közhatalom gyakorlása nem jog, hanem funkció. Abban azonban semmiféle veszélyt nem lát, hogy az államnak kivétel nélkül minden vagyoni természetű követelését és tartozását, tehát a *közadókra* vonatkozó *közjogi természetű* követeléseit és tartozásait is, alanyi jogok, illetve kötelességek gyanánt fogjuk fel. Ez a magyarázata annak, hogy míg Savigny az államot csakis mint *magánjogi* értelemben vett jogok és kötelességek alanyát tekinti jogi személynek, addig Berthélemy jogi személynek tekinti az államot akkor is, ha magánjogi s akkor is, ha közjogi, de *vagyoni természetű* jogok vagy kötelességek alanyai gyanánt szerepel.<sup>1)</sup>

Ezt a Berthélemy-féle álláspontot két okból nem fogadhatjuk el. Szerintünk u. i. ha a törvényhozás számot vetett azzal az eshetőséggel, hogy az állam szervei a kezükbe letett hatalommal vissza is élhetnek s ha ezen visszaélésekkel szemben gondoskodott bírói jogvédelemről, akkor a

<sup>1)</sup> H. Berthélemy: *Traité élémentaire de droit administratif* X. kiad. 40—45. old. O. Mayer: *Die jur. Pers.* 6. old.

közhatalomnak alanyi joggá való minősítése az egyéni szabadságot nem veszélyeztetheti, s ép ezért nyugodtan levonhatjuk a jogvédelem tényéből a következtetést és nevezhetjük a tárgyi jog által elismert és bíróilag védett érdeket s az ezt képviselő akarathatalmat alanyi jognak a *közjogban* is; — ha pedig *nincs* jogvédelem, — akkor a funkció féle elnevezés épúgy nem fogja visszatartani a hatalom birtokosait az önkénytől, mint bármiféle más elnevezés. De nem fogadhatjuk el a Berthélemy-féle álláspontot egy másik okból sem. Az adót u. i. az állam mint közhatalom követeli; aki tehát az adóra irányuló követelést jognak ismeri el s az alanyi jogok létét a közjogban elismeri, az szükségképen elismeri azt is, hogy az állam mint közhatalom is lehet jogok alanya, mint ilyen is lehet jogi személy. Ha azonban ez áll az *adó* szempontjából, akkor áll az államnak minden egyéb nem vagyoni természetű pl. a honvédelmi köteletség teljesítésére irányuló követelésére is.

Szerintünk tehát bármelyikét vegyük az eddig vázolt elméleteknek, ezen egyoldalú *magánjogias* elméleteket csak addig lehetett fenntartani, amíg csak *magánjogi* értelemben vett alanyi jogok voltak s az alanyi *közjogok* fogalma ismeretlen volt. Amióta azonban a közhatalmat is csak a tárgyi jog korlátai között s bírói vagy kvázi bírói szervek ellenőrzése alatt lehet gyakorolni, — *azóta mennél nagyobb terjedelmet ölt ez az ellenőrzés és mennél nagyobb lesz a számuk és jelentőségük az alanyi közjogoknak*, — annál fontosabb lesz az a kérdés, hogy a *nem egyes embereket illető alanyi közjogoknak kik az alanyai?* Erre a kérdésre csak az abszolút monarchiában lehetett adni azt a választ, hogy minden alanyi közjognak *egy egyes ember* t. i. az *uralkodó* az alanya. Ott, ahol az abszolutizmus megdőlt, vagyis az ú. n. alkotmányos államokban ez a megoldás lehetetlen s akár pénz-, vagy véradót követelnek pl. az egyesektől, azt kell feltételeznünk, hogy a követelés az *összességet* illeti, jogalany gyanánt tehát egy *embercsoport* pl. az állam kötelékébe tartozók *összessége* szerepel.

Annak azonban, hogy akár az államot, egyházat, törvényhatóságot vagy községet, akár pedig a köztestületet és közintézetet *valóságos* jogalanyoknak tekinthessük, vagyis annak, hogy jogi személyiségük ne *fikció*, hanem *valóság* legyen, nélkülözhetetlen feltételei vannak. A jogalany fogalmának ugyanis nélkülözhetetlen alkotó eleme az *akarat*, az *érdek*, illetve *e kettőnek a kapcsolata*. Bármiféle embercsoportról s akár magán-, akár közjogról legyen tehát szó, — az embercsoportot *valóságos* magánjogi vagy közjogi jogalanynak csak akkor tekinthetjük, ha arra az álláspontra helyezkedünk, hogy nem csak *egyéni* akarat, illetve *egyéni* érdek, hanem az embercsoport *tagjainak* akaratától és érdekétől különböző *összakarát és összérdek* is van. Ép ezért aszerint a mint az akaratot, az érdeket, vagy e kettő kapcsolatát tartjuk a jogalanyiség lényeges kellékének, — a jogi személyek *valóságát* hirdető elmélet is három van.

Az akarat elmélet hívei szerint a jogi személyeket azért kell valóságos és nem fiktív személyeknek tekintenünk, mert valóságos *akaratuk* van s ilyen gyanánt szerepel az egyesületnél, a közttestületnél, a községnél, az egyháznál és az államnál a tagok összességének *kollektív akaratá*, illetve a célok azonossága által előidézett *akarategység*, az alapítványnál és a közintézeteknél pedig az *alapító akaratá*.<sup>1)</sup>

Az idetartozó elméletek ismét két csoportra válnak szét aszerint, amint figyelembe veszik az egyház és állam hatalmának rendkívüli voltát, amannak szentségét, emennek majestas-át, vagy sem. Az első csoportba sorozhatjuk a középkor nagy egyházjogászait, akik az egyetemes egyházat, mint Corpus mysticum Christi-t fogták fel s ezzel messze kiemelték azon közalakulatok közül, amelyeket manapság jogi személyeknek neveznénk; a magyar közjogászokat, akik az egyházjog hatása alatt a magyar államot is mint magasabbrendű személyt, mint a szent korona testét tekintették; s az angol irodalomban Gladstonet, a németeknél Stein Lőrincet, nálunk pedig Concha Győzött, akik az államot nem jogok és köteleességek alanyává, hanem lelki, erkölcsi lényvé s mint ilyet személlyé minősítik. S a második csoportba sorozhatják az organikus államelmélet híveit, Blunschlit és Zittelmannt, a francia irodalomban pedig Hauriout, akik az államot is mint *jogi személyt* fogják fel.<sup>2)</sup>

Michoud az akarat elméletnek imént kiemelt valamennyi árnyalatát elveti részint azért, mert a kollektív akarat létét bizonyítani nem lehet, részint azért, mert az alapítvány jogi személyiségének *valóságát* egy már elhalt személy akaratával igazolni képtelenség.

Michoud tehát egy más alapon próbálja igazolni a jogi személyek valóságát. Szerinte ugyanis amennyire lehetetlen bebizonyítani azt, hogy összakarat van, annyira vitán felül áll, hogy egy kisebb vagy nagyobb embercsoport tagjainak *közös érdekei* lehetnek. A kollektív érdek tehát valóság s a jogi személyeket azért kell a valóságban is személyeknek tekintenünk, mert a mögöttük álló embereknek kollektív érdekeik tényleg és valósággal vannak; az akaratot pedig, amely ezt a kollektív érdeket képviselni és védelmezni van hivatva, feltalálhatjuk azoknál az egyes embereknél, akik mint a jogi személyek szervei szerepelnek<sup>3)</sup>.

Világos azonban, hogy azok az egyes emberek, akik a jogi személyek szervei gyanánt szerepelnek, *ezen minőségükben nem a saját egyéni akaratukat juttatják kifejezésre, hanem egy ettől lényegesen különböző akaratot*. Hogy milyent, ezt csak akkor tudjuk megállapítani, ha éles megkülönböztetést teszünk egyrészt az alapítvány és a közintézet s másrészt a többi jogi személyek között.

<sup>1)</sup> Michoud i. m. I. k. 68—97. old. V. ö. Chr. Meurer i. m. 21—22. old.

<sup>2)</sup> V. ö. Concha Győző: Politika I. k. 245—247. old.

<sup>3)</sup> I. m. I. k. 97—147. old.

Az alapítvány és a közintézet destinatariusainak kétségtelenül érdekükben áll, hogy a nekik szánt előnyöket élvezzék ; az ő kollektív érdekük tehát valóság. De ellentétben Michoud-val szerintünk ép ily valóság az ő kollektív akaratuk is. Világos ugyanis, hogy ha az alapítványt illetve a közintézetet rendeltetésétől elvonják, a destinatariusok, illetve az ő törvényes képviselőik épúgy akarnák képviselni és védelmezni az ő érdekeiket, mint pl. az egyesület, a közttestület, a község, vagy az egyház tagjai. A különbség csak abból áll, hogy míg a tételes jog az alapítvány és a közintézet destinatariusainak s ezek törvényes képviselőinek nem adja meg azt a jogot, hogy közös érdekeiket önmaguk képviseljék és védelmezzék, addig a többi jogi személyt önkormányzattal ruházhatja fel, az államot pedig megszervezheti mint alkotmányos államot. Az alapítvány és a közintézet destinatariusainak, illetve az ő törvényes képviselőiknek is van tehát kollektív akaratuk ; de az ő helyzetük olyan, mint abszolút monarchiában a népé. Az abszolút monarchiában a népnek nincs önkormányzata, illetve helyesebben, nincs alkotmánya ; a kollektív akaratot tehát az ő közreműködése nélkül az juttatja kifejezésre s a közérdeket az képviseli és védelmezi, akit erre a tételes jog, mint államfőtfelhatalmaz. Az egyesületnél, a községnél, a törvényhatóságnál és az államnál ellenben a tételes jog megadhatja az önkormányzatot, illetve az alkotmányt. Ha a tételes jog eképen rendelkezik, akkor a kollektív akaratot — épúgy mint az alkotmányos monarchiában — maguk a tagok juttatják kifejezésre s a tagok, mint az összesség szervei szerepelnek. De akár abszolutisztikus módon, akár alkotmányosan jusson kifejezésre, a kollektív akarat épúgy valóság, mint a kollektív érdek s a valóságuk mibenléte is ugyanaz.

A pszichológus számára ugyanis az, hogy az egyéni érdektől és akaratától különböző kollektív érdek és kollektív akarat létezik-e, vitás lehet. A jogász számára azonban nem lehet vitás azért, mert más a valóság a jogi elvek, a *gondolatok világában* s más a *természettudós* számára. Emez mindennek a létét kétségbe vonhatja, amit érzékileg megfigyelni nem tud. Amaz valóságnak veszi azt is, amit csak a jog parancsaiból és tilalmaiból tud ugyan meg, de a minnek a gyakorlati életben *jogi következményei vannak*. Ha tehát a jogász azt látja, hogy a törvényhozás egy bizonyos embercsoportra vonatkozólag az összesség érdekeinek és akaratának a megállapítását szabályozza, ha látja, hogy a tételes jog a kisebbséget a többségnek alárendeli s nálunk pl. az óvástételt megengedi ugyan, de a kontradikciót, vagyis a többségi határozat egyetemes kötelező erejének tagadását mindörökre hatálytalanná nyilvánítja és büntetéssel sújtja ;<sup>1)</sup> ha látja, hogy a tételes jog gondoskodik

<sup>1)</sup> V. ö. 1649. XIV. ; 1790. XXVI., 1597. XLVI., 1599. XXIII. stb. t.-c.-eket. Erekly I. : Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok II. k. 13., 14. old.



hatóságokról, amelyek vita esetén megállapítják, hogy a többségnek mi az érdeke és mi az akarata ; s ha végül látja, hogy karhatalom is van, amely a megállapításnak szükség esetén fegyveres erővel is érvényt szerez, akkor a jogász kénytelen elfogadni, hogy a többség érdekének és akaratának azonosnak kell lennie az összesség érdekével és akaratával, hogy az össeesség érdeke és akarata *különbözik* az egyéni érdektől és akaratától, s hogy összeütközés esetén az *előbbinek* kell érvényesülni az *utóbbival* szemben. A *jogász számára a kollektív érdek és a kollektív akarat az egyéni érdektől és akaratától különböző valóságok.*

Ép ezért ahhoz, hogy egy embercsoportot jogi személynek tekinthessünk, szerintünk kettőre van szükség: egyrészt arra, hogy a tárgyi jog az illető embercsoportnak kollektív érdekét elismerje s másrészt arra, hogy szervekről gondoskodjék, akik a kollektív akaratnak az érdek képviselőjére és védelmére irányuló hatalmát gyakorolják.

Az ily értelemben vett jogi személyeket *három* csoportba oszthatjuk. Az elsőbe azok tartoznak, amelyeknek csak jogaik és kötelességeik lehetnek s mint jogalanyok csakis magánhatalmat gyakorolhatnak; ilyenek az egyesületek és az alapítványok.

A második csoportot azok alkotják, amelyeknél a gazdasági, kulturális, szellemi és erkölcsi szükségletek kielégítése mellett a közhatalom gyakorlása csak mellékesen fordul elő, úgyhogy ezek is túlnyomóan mint jogok és kötelességek alanyai lépnek fel; ide tartoznak a közttestületek, a közintézetek és a jogképes közüzemek. S ezen első két csoportnak a jogi személyeit nevezzük közönséges jogi személyeknek.

A harmadik csoportot a községek, a törvényhatóságok, az egyházak és az állam alkotják s ezeknek személyi mivoltára döntő befolyást gyakorol egyrészt az állam hatalmának majestas-a s az abban való részvétel, másrészt az egyházakat megillető lelki hatalom. A legutóbb felhozott közjogi alakulatok csak akkor jogi személyek, ha egyes konkrét alanyokkal szemben mint jogok és kötelességek alanyai lépnek fel. Ellenben nem tekinthetők jogi személyeknek akkor, ha a közhatalmat *általánosságban* gyakorolják s elvi jelentőségű szabályokat pl. *törvényeket, szabályrendeleteket* stb. alkotnak; valamint akkor sem, ha a közhatalmat egyes konkrét emberekkel szemben gyakorolják ugyan, de jogilag *korlátlan vagyis diszkrécionális* hatalommal. Minthogy az állam és a többi alakulatok közhatalmát ezen esetekben sem gyakorolhatja bárki és bármilyen érdekből, hanem csakis az erre hivatottak közérdekből, az állam és a többi közalakulatok ekkor is, mint az egyesektől különvált egészek szerepelnek. De működésüket vagyis azt, hogy törvényeiknek milyen legyen a tartalma s hogy diszkrécionális hatalmukat a közérdek korlátai között milyen szellemben gyakorolják, nem a *jog* szorítja korlátok közé, hanem a *közérkölcsiség, a józan ész, az emberi művelődés, az*

adott politikai helyzet követelményei, a *nemzet léte*hez és fennmaradásához fűződő érdekek stb. Ez az oka, hogy az államot, az egyházakat, a törvényhatóságokat és a községeket az imént kiemelt vonatkozásokban a *jognál magasabbrendű szabályok uralma alatt élő*, vagyis sui generis jogi személyeknek kell tekintenünk.

Ezen magasabbrendű személyek azonban egységesek. Vagyis akár mint a közönséges vagyoni jogi forgalom alanyai magánjogi értelemben vett jogi személyek gyanánt, akár mint a közszolgáltatások igényelői közjogi értelemben *fiskusok* pl. vasúti, igazságügyi, honvédelmi *kincstárok* gyanánt, akár mint szabályalkotó vagy diszkrécionális hatalmat gyakorló szervezetek *magasabbrendű személyek* gyanánt lépjenek fel, a személyiség *egy és ugyanaz* s mindössze annak különböző megnyilvánulásairól lehet szó.

*A jogi személyek osztályozásáról s a jogi személyeknek egymástól lényegesen különböző fajairól.*

Valamint az alanyi jogokat, ugyanúgy a jogalanyok gyanánt szereplő embercsoportokat is két osztályba sorozhatjuk s ezek közül az egyikbe a *magánjognak*, a másikba a *közjognak* a jogi személyei tartoznak.

A magánjog jogi személyeit behatóan ismertetni a magánjog van hivatva. Hogy mégis foglalkozunk velük, s hogy bármily vázlatosan, de mégis kiemeljük az ő legfőbb jellemvonásait s rámutatunk tagozódásuknak legfőbb alapelveire, ezt két okból tesszük. Annak ugyanis, hogy a magánjog jogi személyei létre jöhessenek, közjogi *feltételei*, magának a létrejövetelnek pedig a közjog szempontjából *következményei* vannak. Minthogy ezen feltételeket és következményeket a jogi személyek tanában figyelemlen kívül hagyni lehetetlen, ez az egyik oka annak, hogy a magánjog jogi személyei-vel foglalkoznunk kell. De van erre egy másik okunk is.

Minthogy a közjog jogi személyei között némelyek a magánjog jogi személyeihez hasonlítanak, — *mások ellenben mint sui generis alakulatok jelentkeznek*, — a jogi személyek tanában lehetetlen rá nem mutatni a magánjogi és közjogi jogi személyeknek egyrészt *rokonvonásaira* s másrészt az egyes válfajok közötti *különbségekre*. Ez azonban lehetetlen, ha a magánjogi jogi személyekre s azok különböző válfajaira vonatkozólag a legfőbb jellemvonásokat ki nem emeljük.

*A magánjog jogi személyei.*

A magánjognak minden egyes jogi személye *egy vagy több*, de az utóbbi esetben egymással *rokon* célnak a megvalósítására törekszik. Ezt a jellemvonást azért kell kiemelnünk, mert mint látni fogjuk, a közjog terén nagyszámban találunk olyan jogi személyeket — ilyenek pl. a községek, a vár-

megyék és mindezeknek összessége, maga az állam is — amelyek nem egy vagy több, de egymással rokon célnak, hanem *minden olyan célnak* a megvalósítására törekednek, amely az ő működésük színterén élő emberek összességét érdekli, amelynek megvalósítására jogi személyek is alkalmasak lehetnek s amelynek megvalósítása az ő működésük körébe tartozik. Ez az eltérés az oka annak, hogy a magánjog jogi személyei soha sem a működésük színterén élő emberek *összességét* érdeklik, hanem ebből mindig csak egy *töredéket*. A jótékonytságot, a tudományt, a művészetet, a sportot szolgáló magánjogi jogi személyek pl. csak a jótékonytságra ráutalt szegényeknek, árváknak és betegeknek, illetve a tudományok, a művészetek és a különböző sportok iránt érdeklődő egyes embereknek a céljait szolgálják, de sohasem az *összességét*.

A magánjog jogi személyeinek tehát mindig *különleges* feladatuk illetve feladataik vannak s céljuknak ezen *különlegességén* épül fel a jogi személyek tanának egyik legfontosabb alapelve, amelyet a franciák a *specialitás* elvének neveznek. Lényegileg véve ez az elv azt jelenti, hogy a magánjognak minden egyes jogi személye csakis az alapító levélben, illetve az alapszabályokban meghatározott különleges cél érdekében működhetik, vagyont és jövedelmeit más célra, mint az elébe tűzött különleges célra nem fordíthatja s az alapítvány szervei ettől a céltől soha, az egyesületek szervei pedig csakis az alapszabályok módosítása esetén s ekkor is csak oly értelemben térhetnek el, hogy az ideális célú egyesület materiális célúvá és megfordítva át ne alakuljon.<sup>1)</sup>

Azok a különleges célok már most, amelyeket a magánjog jogi személyei vannak hivatva megvalósítani, rendkívül sokfélék lehetnek. Bennünket azonban mindössze két osztályozás érdekel.

A kitűzött cél ugyanis vagy olyan, hogy megvalósításához bizonyos pénzüsszegeknek pl. segélyeknek, vagy ösztöndíjaknak a puszta kifizetése is elegendő, vagy pedig olyan, hogy a megvalósítás egy többé vagy kevésbé bonyolult berendezést pl. földterületet, épületet s megfelelő felszerelést tételez fel sporttelepek, szegényházak, iskolák, gyárak, kereskedelmi üzletek alakjában stb. A magánjog jogi személyei ehhez képest két félék t. i. vagy *egyszerű* egyesületek, illetve alapítványok, vagy pedig olyan jogi személyek, amelyeknél az egyesület *intézetnek* vagy *vállalatnak*, az alapítvány pedig *intézetnek* alakjában tölti be a hivatását.

De van a célra vonatkozólag egy másik megkülönböztetés is s ez az, ami bennünket a legközelebről érdekel. A jogi személyek ugyanis kétféle, t. i. vagy *magánérdekű*, vagy pedig *közérdekű* célok megvalósítására törekedhetnek. Abban a kérdésben már most, hogy ki lehet-e tűzni közérdekű

<sup>1)</sup> V. ö. L. Michoud : i. m. II. k. 22., 165—169. old.

célt magánjogi jogi személyek elé is, az európai törvényhozások az idők folyamán két egymástól lényegesen különböző álláspontot foglaltak el.

A XVIII. század francia filozófusai minden közérdekű egyesületet és alapítványt veszedelmesnek tartottak úgy az egyes ember, mint az állam szempontjából s úgy politikailag, mint gazdaságilag. Politikailag azért, mert mennél nagyobb arányokat ölt a szervezkedés, annál több olyan hatalmas testület jöhet létre, amely állammá lesz az államon belül s nemcsak az egyéni szabadságot veszélyezteti, de az állam mindenhatóságát is illuzóriussá teheti; — gazdaságilag pedig azért, mert mennél több közérdekű egyesület és alapítvány jön létre, a *holtkézi* vagyon annál nagyobbra nő s az egyéni boldogulás, az egyéni erők szabad kifejtése annál több akadályba ütközik. Ezért helyezkedett a francia forradalom az összes jogi személyeket eltörölve, arra az álláspontra, hogy a közérdeket egyedül és kizárólag az *állam* van hivatva szolgálni, a *közcélok megvalósítása állami monopólium*.<sup>1)</sup> Azt azonban, hogy az emberek közcélok megvalósítása érdekében egyesületekbe próbáljanak tömörülni s közérdekből alapítványokat próbáljanak létre hozni, megakadályozni nem lehetett. A francia jog tehát a forradalom lezajlása után az állami monopólium elvét akképen módosította, hogy minden közérdekű egyesület és alapítvány létesítéséhez állami *engedélyt* követelt meg. Az állam volt tehát hivatva dönteni afelett, hogy az egyesület, illetve az alapítvány céljai nem ellenkeznek-e az állam céljaival; s ha nem ellenkeztek, akkor az állam — ha jónak látta — elismerte, hogy az illető egyesület vagy alapítvány a közérdek szempontjából hasznos alakulat s megengedte, hogy létrejöhön. A francia jog az ekképen elismert és létrejött egyesületeket és alapítványokat az állam *munkatársai* gyanánt fogta fel s mint *établissements publics*-eket vagyis mint *közintézeteket* a közigazgatás *kiegészítő* részeinek s következésképp *közjogi személyeknek* tekintette. De ugyanígy jártak el az *atyáskodó abszolutizmus* rendőrállamai is, úgyhogy akár a Code Napoleont, akár az Allgemeines Landrechtet vegyük, *szerintük a cél közérdekű volta minden jogi személyt kiemelt a magánjog jogi személyei közül s közjogi jogi személlyé alakított át*.<sup>2)</sup>

A jogállam kialakulásával azonban mindez megváltozott, még pedig úgy Franciaországban, mint Európa többi államaiban is.

A jogállam ugyanis a közcélok szolgálatának állami monopóliumát elveti s arra az állápontra helyezkedik, hogy a közérdeket nem csak az

<sup>1)</sup> L. Michoud : Théorie I. k. 15., 64., 409. old. Concha Győző : Van-e magyar társadalom? 14., 15. old.

<sup>2)</sup> Léon Michoud : Théorie I. k. 409., 421., 422. old. Rosin : Das Recht der öffentlichen Genossenschaft 28—32. old.

állam, hanem mások is szolgálhatják, még pedig a *magánemberek* akképen, hogy *közérdekű egyesületeket és alapítványokat hoznak létre*. Minthogy a mi jogunk is ezt az álláspontot vallja, a mai modern államok jogai s ezek között a mi jogunk szerint is a *magánjog jogi személyei kétfélék: egyrészt magánérdekűek s ilyenek a kereskedelmi társaságok és a családi alapítványok s másrészt közérdekűek s ilyenek az ideális célú egyesületek s a közérdekű alapítványok*.

A célon kívül rendkívül fontos alkotó elemei minden egyes jogi személy fogalmának azon *dolgok és emberek*, amelyek illetve akik nélkül a célt megvalósítani nem lehet.

Ami a dolgokat illeti, akár aktiv vagy passzív vagyonról, akár bevételekről vagy kiadásokról legyen szó, a közös cél által érdekelt emberek összességét csak akkor tekinthetjük jogi személynek, ha a tételes jog a közös célra szánt vagyont és pénzügyi eszközöket a tagok, illetve az örökösök egyéni céljait szolgáló vagyontól és pénzügyi eszközöktől elkülöníti s *tulajdonosukká*, illetve a rájuk vonatkozó jogok és köteleességek *alanyává az összességet teszi meg a következő lényeges eltéréssel*. A közös cél megvalósítása, mint jeleztük, nemcsak dolgokat tételez fel, hanem embereket is, akik mint destinatariusok a cél megvalósításával járó előnyöket *élvezik*. A *destinatariusok* már most kétfélék. Vagy olyanok, akikben önmagukban is meg van a képesség arra, hogy közös érdekeiket felismerve, szervezkedjenek s mint szervezet a közös cél megvalósításán dolgozzanak, vagy pedig olyanok, akikből ez a képesség akár jogi, vagy gazdasági, akár erkölcsi vagy bármiféle egyéb okokból hiányzik.

Ha az előbbiektől akadnak olyanok, akik a közös érdekeket felismerik, akkor ezek mint alapítók megindítják a jogi személlyé tömörülés munkáját, a destinatariusok összessége pedig mint *közgyűlés* kitzúzi a célt s megállapítja alapszabályok útján a jogi személy szervezetét s a különböző részint kollégiális, részint egyedi szervek működésének legfőbb alapelveit. A legfontosabb kollégiális szerv, t. i. a közgyűlés alakítja meg a többi kollégiális szervet: az igazgatóságot, a felügyelőbizottságot, a választmányt stb.; — s vagy ő maga, vagy a következő legfontosabb kollégiális szerv pl. az igazgatóság tölti be a tisztviselők és egyéb alkalmazottak állásait. A legfontosabb kollégiális szerv, a közgyűlés állapítja meg a bevételeket és kiadásokat — ez vizsgálja felül a számadásokat, ez ellenőrzi a tisztviselőket, ez vonja őket felelősségre s ez intézkedik a destinatariusok összes fontosabb ügyeiben. A destinatariusok összessége tehát a közgyűlés és a többi szervek révén *jogot alkot, szervez, ellenőríz*, magánjogi értelemben vett *fejrelmi hatalmat gyakorol*, ellátja a *költségvetéssel és a zárszámadások felülvizsgálásával járó teendőket*, vagyis elvégzi mindazon funkciókat, amelyeknek összességét *önkormányzatnak* szoktuk nevezni. *Az ilyen önkormányzattal felruházott*

*jogi személyt amely egyedül és kizárólag a destinatariusokból áll, egyesületnek<sup>1)</sup> kell tekintenünk akkor, ha célja ideális vagyis közérdekű, s kereskedelmi társaságnak t. i. részvénytársaságnak vagy szövetkezetnek akkor, ha célja — egyes ritka kivételektől eltekintve — magánérdekű.*

Ezen önkormányzatra képes destinatariusokkal szemben állanak azon destinatariusok, akikből az önkormányzatra való képesség akár jogi okokból azért hiányzik, mert cselekvőképességük hiányát a tárgyi jog is megállapítja s ilyenek pl. az elmebeteg, a siketnémák és a kiskorúak; akár pedig erkölcsi, gazdasági vagy egyéb okokból hiányzik s ilyenek pl. a hajléktalanok, a betegek, a szegények, a rokkantak, a lelencek stb.

Minthogy ezek a maguk közös érdekeit felismerni s a közös célt kitűzni s szervezkedés és anyagi áldozatok útján megvalósítani nem tudják, kell lenni valakinek, aki mint *alapító* az ő közös érdekeiket meglátja, a közös célt kitűzi s egyrészt szervezetről s másrészt a megvalósításhoz szükséges vagyronról örökidőkre gondoskodik. Azokat a teendőket tehát, amelyeket az önkormányzatra képes destinatariusok önmaguk, illetve az általuk megalakított szervek végeznek el, az önkormányzatra képtelen destinatariusoknál részint az *alapító*, részint az *általa kijelölt szervek* látják el. Az alapító tűzi ki tehát a célt; ő adja a vagyont; ő állapítja meg az alapítólevélben a vagyon felhasználásánál irányadó elveket, s ő szabályozza az elvek megvalósításához szükséges szervezetet. A többi munkát a szervek végzik, de nem tetszésük és legjobb belátásuk szerint, hanem a változhatatlan alapító levél korlátai között. Az önkormányzatra képtelen destinatariusoknál is van tehát kormányzat, de ez nem az alkotmányosság, hanem szinte azt mondhatnánk hogy az abszolutizmus szellemében úgy megy végbe, hogy a destinatariusok semmi mást nem tesznek, mint *élvezik a szervezet által nyújtott előnyöket*. S mivel az, akinek akaratkijelentéseit a tárgyi jog a destinatariusokra s az ő érdekeiket szolgáló szervezetre ráoktroálja, az élők sorából kiválik s mivel a destinatariusok a részükre biztosított előnyöket a szervek nélkül még élvezni sem volnának képesek, a destinatariusok önmagukban nem, hanem csakis az érdekeiket szolgáló szervezettel *együttesen alkotnak jogi személyt*. Az ekképen két alkotó elemből álló jogi személynek kormányzata ugyan van, de *önkormányzata*

<sup>1)</sup> A római jog, az egyházjog s egyáltalán a jogtudomány a XIX. század elejéig csak korporációkat ismert, az alapítványok is *pia corpora*, illetve *collegia miserabilium* voltak. Valamint a jogi személy-féle műszó, ugyanúgy az egyesületek és az alapítványok közötti megkülönböztetés is Heisetől származik. V. ö. Chr. Meurer : i. m. 11. old.

nincs.<sup>1)</sup> Az ilyen önkormányzatot *nélkülöző* jogi személyt nevezzük *alapítványnak* s ez *családi* alapítvány akkor, ha magánérdeket s *közérdekű* magánalapítvány akkor, ha közérdeket szolgál s magán- vagy közcélokat szolgáló *alapítványi intézet* akkor, ha a cél megvalósítása különleges berendezéseket tesz szükségessé.<sup>2)</sup>

Az egyesület és az alapítvány azonban úgy, amint fentebb jellemeztük, csak az elméletileg lehetséges *két végletet* alkotják, amelyek közt a gyakorlati élet számtalan átmeneti alakulatot hozhat létre. Ha ugyanis a destinatariusok közt vannak olyanok, akik jogilag cselekvőképesek, akkor megeshetik, hogy az alapító a destinatariusok közül a jogilag cselekvőképeseket kiválogatja s őket bízta meg azzal, hogy az alapítvány vagy az alapítványi intézet ügyeit intézzék. Ebben az esetben mennél nagyobb terjedelmű önkormányzatot biztosít az alapító a destinatariusok részére, az alapítvány annál közelebb jut az egyesülethez, az alapítványi intézet pedig az egyesületi intézethez. S viszont, ha az egyesület alapszabályai a cél megváltoztatását kizárják, ha az egyesület feloszlásának a tagok által való kimondását jogilag lehetetlenné teszik stb., akkor mennél szűkebbre szorul a tagok szabadsága s ezen a réven az önkormányzat, az egyesület annál inkább az alapítvány jellegét ölti magára. Hogy vitás esetekben milyen alakulattal van dolgunk, ez attól függ, hogy ki volt jogosítva a kollektív célt kitűzni? Ha erre a destinatariusok voltak jogosítva, akkor a destinatariusok összességét az alapítványi elemek még oly nagy sokasága mellett is *egyesületnek*, az ellenkező esetben pedig, vagyis ha a célt egy a destinatariusokon kívül álló tényező volt jogosítva kitűzni, akkor a destinatariusok összességét az egyesületi elemek még oly nagy sokasága mellett is alapítványnak kell tekintenünk.<sup>3)</sup>

Miután a magánjog jogi személyeinek legfőbb jellemvonásait kiemeltük, lássuk azon *feltételeket*, amelyektől a magánjog jogi személyeinek *keletkezése* függ s azon *következményeket*, amelyeket létrejövetelük a *közigazgatás* szempontjából maga után von?

Akár magán- vagy közérdekű egyesületekről, akár magán- vagy közérdekű alapítványokról legyen szó, elvileg véve mindig a törvényhozás

<sup>1)</sup> Az egyesület és az alapítvány elhatárolásával az önkormányzatot veszik irányadóul E. Mayer, Leonhard, Crome, Hölder, O. Mayer, Chr. Meurer stb. Az idevágó irodalmat lásd Chr. Meurer : i. m. 31. old. 3. és 32. old. 2. jegyzet. Chr. Meurer szerint az egyesületnek *rendelkező*, az alapítványnak idegen akaratot *szolgáló* szervei vannak; amazt a közgyűlés önmaga is feloszthatja, emezt csak a hatóság szüntetheti meg. V. ö. u. o. 32. old.

<sup>2)</sup> Michoud : *Theorie* I. k. 208. old. Chr. Meurer : *Die juristischen Personen nach deutschem Reichsrecht* 31—34. old.

<sup>3)</sup> L. Michoud : i. m. I. k. 215—217. old.

dönt afelett, hogy a tételes jog az ilyen jogi személyek keletkezését egyáltalán, vagy csak bizonyos célok szempontjától eltiltsa, vagy pedig lehetővé tegye-e? A Code Napoleon például a holtkézi vagyron iránti ellenszenvből, meg sem emlékezik az alapítványokról; maga a Code Napoleon alapján tehát alapítványt semmiféle célból sem lehet létesíteni. Nálunk pedig az 1922. évi XI. t.-c. a trianoni békeszerződés logikai következményeképp kénytelen volt bizonyos fajta egyesületeknek, tudniillik a *katonai célú*, illetve a fegyveres erő alkalmazását feltételező egyesületeknek az alapítását eltiltani.<sup>1)</sup> Ha ezen tilalmaktól eltekintünk, megállapíthatjuk, hogy elvileg véve a magánjog összes jogi személyei háromféle módon jöhetnek létre: tudniillik vagy az *engedélyezés* vagy a *normatív* szabályok vagy pedig az egyesület is az alapítványi *szabadság* rendszere szerint.

Az *engedélyezési* rendszer diszkrécionális hatalmat tesz le annak a kezébe, aki a tételes jog szerint a jogi személy keletkezését lehetővé tenni vagy megakadályozni van hivatva. A *normatív* szabályok rendszere szerint pedig az illetékes szervnek kell megállapítania, hogy a keletkezésnek a tételes jogban megállapított feltételei fennforognak-e vagy sem; s ha fennforognak, akkor az illető szerv nem diszkrécionális hatalommal dönt, hanem *köteles* a keletkezést lehetővé tenni. S végül, ami a *szabadság* rendszerét illeti, ez sem biztosít az alapítók részére korlátlan szabadságot: az egyesületek és alapítványok működéséhez ugyanis oly fontos közérdekek fűződnek, hogy a tételes jog az ellenőrzés lehetővé tétele céljából a szabadon létre jött egyesületek és alapítványok alapítóitól is megköveteli az alapításnak s az ellenőrzés szempontjából fontos egyéb adatoknak a bejelentését, sőt szankcióról is gondoskodik olyan formán, hogy például az egyesületet addig, amíg a bejelentés meg nem történt, *jogképes egyesületnek, vagyis jogi személynek el nem ismeri*.<sup>2)</sup> Bármelyik rendszert fogadja el valamely állam törvényhozása, mindegyik rendszer hatósági funkciók ellátását tételezi fel. S akár *bírói* szervek lássák el ezen hatósági funkciókat, mint például nálunk a részvénytársaságokra és szövetkezetekre vonatkozólag, akár *közigazgatási* szervek, lényegileg véve az összes idetartozó funkcióknak közigazgatási természetűk van.

*A jogi személyek keletkezése tehát — akár engedélyezés, akár konstatálás, akár tudomásulvétel alapján meggyvége — mindig közigazgatási ténykedést tételez fel.*

<sup>1)</sup> Minthogy az 1922. évi XI. t.-c. csak egy szempontból, tudniillik a benne felállított tilalom szempontjából állít fel az egyesületi jogra vonatkozólag szabályokat, szerintünk teljesen elhibázott Márfynak az az álláspontja, hogy ezen a magyar állam szuverenitását korlátozó rendelkezések alkotnák a mai egyesületi jog alapját. V. ö. Dr. Márfy Ede: Magyar közigazgatási jog I. k. 308. old.

<sup>2)</sup> V. ö. Dr. Ereky István: Tanulmányok a magyar általános polgári törvénykönyv-tervezete köréből 107., 108., 223—230. old.



A közigazgatást azonban a magánjog jogi személyeinek nemcsak keletkezése, hanem *működése* is érdekli. Rendkívül fontos ugyanis a törvénytisztelet s a közérdek szempontjából egyaránt, hogy a jogi személyek szervei a jogi személyekre vonatkozó tételes jogszabályokat s az alapszabályok, illetve alapítólevél rendelkezéseit betartsák; a jogi személyek vagyont s a rendelkezésükre álló bevételeket szabályszerűen kezeljék; a jogi személy céljától el ne térjenek; az eredeti célt, ha jogilag lehetséges, szabályszerűen módosítsák; s közérdekbe ütköző, például államellenes tevékenységet ki ne fejtsenek. Mindennek a megtörténtét jogilag csak úgy lehet biztosítani, hogy az állam megfelelő szervei az összes részvénytársaságokat és szövetkezeteket, az összes ideális célú egyesületeket, az összes családi és közérdekű alapítványokat nyilvántartják, szerveik felett ellenőrzést és felügyeletet gyakorolnak s szükség esetén a megfelelő rendészeti teendőket is elvégzik. Bárki lássa el ezen funkciókat, akár a bíróságok, akár a közigazgatási hatóságok, *mindannyian közigazgatási természetű funkciókat jognak ellátni.*

Megeshetik azonban, hogy a közigazgatás akár a saját, akár a mások kezdeményezésére, túlmegy a pusztán *ellenőrzésen* s *aktíve* is közreműködik a jogi személyek céljainak a megvalósításában. Ez kétféleképp történhetik. A közérdekű egyesületeknél akképen, hogy az állam, az egyház, a vármegyék vagy a községek rendszeres évi segílyt, *szubvenciót* adnak az illető egyesületnek; az alapítványoknál pedig akképen, hogy az alapító az alapítványi vagyon kezelésével, illetve a létesítendő közérdekű intézet igazgatásával az államot, az egyházat, a vármegyét vagy a községet bízta meg s ezek a megbízatást elfogadják.

De akármilyen viszony álljon fenn az utóbbiak és a magánjogi jogi személyek között, akár az ellenőrzés, akár a segílyezés, akár a megbízatás viszonya, a közjogban a magánjog jogi személyeinek — addig, amíg fennállanak — még egy szempontból van nagy jelentőségük.

A közigazgatásra, sőt de lege ferenda, a közigazgatási törvények alkotására is döntő befolyást gyakorol az a körülmény, hogy a magánjog alapján egy bizonyos embercsoportot jogi személynek kell tekintenünk.

Lássunk erre egy pár példát de lege ferenda és de lege lata.

Azon kereskedelmi társaságoknál, amelyeket a magánjog jogi személyeknek tekint, éles megkülönböztetést kell tennünk egyrészt a társaság s másrészt a tagok jövedelme között. A társaság jövedelmének egy része azonban, mint kamat, osztalék vagy üzletrész a tagok tulajdonába megy át, a többi pedig adósságok törlesztésére, tartalékalapok létesítésére, beruházásokra s egyébfajta tökevagyonok képzésére fordíttatik. Ha már most a törvényhozás az adótörvények alkotásánál figyelmen kívül hagyná azt, hogy a magánjog a részvénytársaságokat, a szövetkezeteket stb. jogi személyeknek tekinti, akkor világos, hogy a kereskedelmi társaságok által elért tiszta nyereséget

teljes egészében a tagok jövedelmének kellene tekintenie s csakis a tagoknál lehetne megadóztatnia. A törvényhozás azonban közjogi téren is irányadónak tekinti a magánjog álláspontját s ép ezért a kereskedelmi társaságok tiszta nyereségének azt a részét, amely a társaság tulajdonában marad, a *társaságnál, mint jogi személynél* s csakis ennél, tehát *egyszer* adóztatja meg. A társaság nyereségének azon részeit illetőleg pedig, amelyek a tagok tulajdonába mennek át, a törvényhozások de lege ferenda háromféle álláspont között választhatnak; tudniillik a nyereségnek ezen részét vagy csak a társaságnál, vagy csak a tagoknál, tehát *egyszer*, vagy pedig úgy a társaságnál, mint a tagoknál, tehát *kétszer* adóztatják meg. Az már most, hogy az utóbbi esetben a társaságra kivetendő adót társulati, a tagokra kivetendő adót jövedelmi, vagy pedig mindkét adót jövedelmi adónak nevezik-e, a kétszeres megadóztatás *tényén* mit sem változtat. A kétszeres megadóztatás azonban mindig igazságtalannak tűnik fel; s bár materiális értelemben vett kétszeres adózásról csak akkor van szó, ha ugyanazon tárgyat vagy jövedelmet két állam adóztat meg külön-külön, — a törvényhozások rendszerint még a formális kétszeres megadóztatás elleni érveket is figyelembe veszik — vagy úgy, mint régebben Poroszország a korlátolt felelősségű társaságoknál tette, hogy tudniillik a nyereséget csakis a társaságnál adóztatta meg; vagy pedig úgy, hogy *elvileg véve a kétszeres megadóztatás álláspontjára helyezkednek*, de bizonyos könnyítéseket iktatnak törvénybe a kereskedelmi társaságok javára. Valamint a legtöbb törvényhozás, ugyanúgy a miénk is a kétszeres megadóztatás elvi álláspontját fogadja el, még pedig a mi törvényhozásunk abban a formában, hogy a kereskedelmi társaságokat társulati, a tagokat jövedelmi adóval terheli s a kétszeres megadóztatás hatásait a kereskedelmi társaságok javára tett engedményekkel — például a kereseti adó alóli mentességgel — iparkodik ellensúlyozni.

Mindez azonban csak azon az alapon lehetséges, hogy a törvényhozás a jogi személyiség kérdésében a közjogi törvények alkotásánál is a *magánjog álláspontját veszi irányadóul* s azon kereskedelmi társaságokat, amelyeket a magánjog *jogi személyeknek tekint, a közjogi törvények alkotásánál is jogi személyek gyanánt fogja fel.*<sup>1)</sup>

De vannak a magánjogi jogi személyiségnek de lege lata egyéb közigazgatási jogi következményei is. A sok közül csak egy példát ragadunk ki.

Ha a részvénytársaság és annak egyik olyan tagja között jön létre adás-vételi szerződés, aki a részvények egy bizonyos hányadának, például

<sup>1)</sup> A kettős megadóztatásra vonatkozólag lásd Fr. William Maitland bevezetését Gierke munkájának angol s ugyanennek francia fordításához: Les Théories politiques du moyen âge. Traduit par Jean de Pange 26. old. I. jegyzet. M. v. Heckel: Lehrbuch der Finanzwissenschaft I. k. 186., 187., 382. old. K. Th. von Eheberg: Finanzwissenschaft 191. old.

felének a tulajdonosa, akkor az adás-vételben szereplő felek közül a vagyónátruházási illetékek fizetésére kötelezett fél, például a részvényes, nem helyezkedhetik arra az álláspontra, hogy a részvénytársaság által neki eladott ingatlan felerészben úgy is az ő tulajdona volt, ő tehát illetéket csakis az ingatlan vételárának felerésze után tartozik fizetni; mivel a magánjog szerint a társaság fennállása alatt a társasági vagyon teljes egészében a társaságé, a részvényes a vagyónátruházási illetéket nem a vételár fele, hanem az egész vételár után tartozik megfizetni.<sup>1)</sup>

Az eddigiekben azt vizsgáltuk, hogy milyen funkciók végzését vonja maga után a közigazgatás részéről s milyen hatást gyakorolt a közigazgatásra a magánjog jogi személyeinek keletkezése és működése? Most még arra kell rámutatnunk, milyen szerepe van a közigazgatásnak az ő megszűnésük körül?

A magánjog jogi személyei közül az egyesületek három okból szűnhetnek meg, egyrészt a tagok akaratából, másrészt azért, mert lényeges alkotó elemek közül egyet vagy többet elvesztettek s harmadszor a közigazgatási ellenőrzés és felügyelet eredményeképp. Az alapítványok csakis az utóbbi két okból szűnhetnek meg.

Az első két ok esetében a közigazgatás csak a következtetéseket vonja le akkor, midőn például az önmagától feloszlott egyesületet, vagy a vagyonát vesztett alapítványt stb. az általa nyilvántartott jogi személyek sorából töröli, az általa kezelt alapítványt pedig az alapítványi vagyon elértéktelenedése következtében megszünteti, illetve ha több elértéktelenedett alapítványa van, akkor úgy jár el, mint például az idevágó rendeletek alapján Szeged, amely az ő 70.000 pengő helyett 6 pengőt jövedelmező 136 alapítványát összevonta. A harmadik ok esetében az ellenőrző szervek maguk lépnek fel kezdeményezőleg s ha az ellenőrzés eredménye szükségessé teszi, élnek a kezükbe letett hatalommal s az egyesület létének ők maguk vetnek véget azzal, hogy az egyesületet *felosztatják*.<sup>2)</sup>

#### *Intézmények, intézetek, üzemek.*

Miután vázoltuk azt a viszonyt, amely az egyesületek és alapítványok szempontjából a magánjog és a közigazgatási jog között fennáll, az alábbiakban a *közintézeteknek*, a *köztestületeknek* és a *közüzemeknek*, mint közjogi jogi

<sup>1)</sup> Nagy Ferenc szerint igazságtalan a tagok által behozott dolgokra s különösen az ilyen dolgok visszaruházására ugyanazon illetéket kiróni, mint közönséges vagyónátruházás esetén, mert a dolgok csak formailag mentek át a társaság tulajdonába, materialiter továbbra is a tagok tulajdonában maradtak. Lásd Nagy Ferenc: A magyar kereskedelmi jog kézikönyve. VII. cím. Az ellenkező álláspontra vonatkozólag lásd Chr. Meurer: Die juristischen Personen nach deutschen Reichsrecht 112. old. V. ö. a Jogtudományi Közlöny közigazgatási döntvénytárát I. k. 12—14. old.

<sup>2)</sup> V. ö. Chr. Meurer: i. m. 32. old.

személyeknek az alapítványokra, az egyesületekre és a kereskedelmi társaságokra emlékeztető rokonvonásait emeljük ki, a hasonlóságok után rámutatunk a köztük fennálló lényeges eltérésekre s végül kimutatjuk, hogy mindezen jogi személyektől miben különböznek az úgynevezett magasabbrendű *sui generis* jogi személyek?

Hogy ezen három feladatot megoldhassuk, előzetesen bizonyos a közigazgatási jog szempontjából fontos fogalmakat kell tisztáznunk egyrészt a francia, másrészt a német kutatások alapulvétele mellett.

Valamint a magánjog terén a vagyoni jogi forgalomban, ugyanúgy a közjog birodalmában az államon belül is vannak olyan emberek, dolgok és pénzügyi eszközök, amelyeket a cél azonossága egységes *egészekké* fűz össze. A közéletnek ezen egységeit a francia közjogászok, *service public*-eknek nevezik.

A *service public*-nek tehát a franciák felfogása szerint *kettős* jelentése van. Először a közszükségletek kielégítésére irányuló ténykedést, az úgynevezett közszolgálatot jelenti tekintet nélkül arra, hogy milyen közszükségletek kielégítéséről van szó; a törvények alkotása, a kormányzás, a jogviták eldöntése és az adóbehajtás tehát épügy közszükségletek kielégítései, vagyis *közszolgálatok* gyanánt szerepelnek, mint ahogy közszolgálat a városok világítása, gázzal, vagy ivóvízzel való ellátása, a közúti forgalom lebonyolítása stb. De van a *service public*-nek egy másik jelentése is; jelenti tudniillik az egy bizonyos közszükséglet kielégítéséhez szükséges emberek, dolgok és pénzügyi eszközök összességét, mint egységet, mint intézetet<sup>1)</sup> ismét tekintet nélkül arra, hogy ezen egységek milyen közszükséglet kielégítésére törekszenek. A franciák felfogása szerint tehát a törvényhozás, a kormány, a diplomácia, a bíróságok és a rendőrség épügy személyekből, dolgokból és pénzügyi eszközökből álló közszolgálati egységek, vagyis *intézetek*, mint ahogy intézeteknek tekintendők a közüzemek, a kórházak, az iskolák, a szegényházak, az egyetemek, a múzeumok, a képtárak stb.

Bármelyiket vegyük már most az utóbbi értelemben vett *service public*-eknek, vagyis az *intézeteknek*, Hauriou szerint az intézetek mindegyikében meg van a törekvés arra, hogy önállósuljanak s kisebb- vagy nagyobbarányú autonómiára tegyenek szert; de nem mindegyik intézetnél forognak fenn gyakorlati okok arra, hogy az autonómiát jogi személyiséggel lehessen betetőzni. Amely intézeteknél ezen gyakorlati okok fennforognak s amelyeknél a tétel jog ezen gyakorlati okokat honorálja, azok az állam szervezetéből

<sup>1)</sup> Jellinek szerint a német jogtudomány még mindig nélkülözi az állami intézet fogalmának pontos meghatározását. Ismeretes azonban ez a fogalom a francia jogban, mint *service public*. Lásd G. Jellinek: *System der subjektiven öffentlichen Rechte* II. kiad. 224. old. 1. jegyzet. O. Mayer: *Theorie des französischen Verwaltungsrechtes* 225. old.

kiemelkednek ugyan, de tőle el nem szakadnak s ép ezért az önállósulás legnagyobb mértéke is csak azt eredményezi, hogy az állam anyaközületté, az önállósult intézet pedig az állam szervezetéhez hozzátartozó jogi személlyé alakul át.

Az ily értelemben önállósult jogi személyt a franciák *établissement public*-nek, vagyis közintézetnek nevezik s eredetileg ilyen közintézetnek tekintettek minden az államon belül önállóságra és jogi személyiségre szert tett közszolgálati egységet; vagyis *établissement public*-nak tekintették az összes közérdekű egyesületeket és alapítványokat, az összes közintézeteket, közttestületeket és közüzemeket, sőt ilyeneknek tekintették eredetileg a községeket, a megyéket s a különböző egyházakat is.<sup>1)</sup>

Újabban azonban a közintézetek körét lényegesen megszorították még pedig három okból.

A francia törvényhozás ugyanis egy bizonyos szempontból szakított a nagy francia forradalom szellemével, egy más szempontból ellenben a legszélsőbb végletekbe esett a forradalmi szellem konzekvenciáinak a levonásánál. Szakított a francia forradalom a rendőrállamok szellemével is akkor, amikor elismerte, hogy nemcsak az állam szolgálhatja a közérdeket, hanem az egyes *magánemberek* is. Ez a szakítás tette lehetővé, hogy a francia jogtudomány a magánemberek által létesített, de közérdekű egyesületeket és alapítványokat, tudniillik az úgynevezett *établissement d'utilité publique*-ket a közjog jogi személyei közül kiküszöbölje s velük a magánjogban, mint magánjogi személyekkel foglalkozzék.

S a legszélsőbb végletekig elment a francia törvényhozás a forradalmi szellem konzekvenciáinak a levonásánál, midőn az egyházat és az államot egymástól elválasztva, az egyházakat *különleges magánjogi egyesületekké* fokozta le s ezzel őket az *établissement public*-ek sorából kizárta.<sup>2)</sup>

Ezen két — a tételes jogban gyökeredző — okhoz harmadik ok gyanánt annak a felismerése járult, hogy lényeges különbség van egyrészt a megyék és a községek s másrészt a közintézetek között. Amazok ugyanis arra vannak hivatva, hogy a területükön élő népnek minden olyan hűzsükségletét kielégítsék, amelynek kielégítését a tételes jog az ő hatáskörükből ki nem veszi; emezek ellenben mindig *egy* esetleg több, de egymással *rokonszükségletet* vannak hivatva kiegészíteni s következésképp működésük vagy csak a lakosság-  
nak egy rétegét érdekli; vagy pedig — mint például az ivóvízzel való ellátás, a csatornázás és egyáltalán a nagy közművek — az egész lakosságot érdeklik

<sup>1)</sup> M. Hauriou : Précis de droit administratif XI. kiad. 16—18. old. F. Moreau : Droit administratif 55—59. old. Michoud ; i. m. I. k. 240., 330. old.

<sup>2)</sup> Berthélemy : Traité élémentaire de droit administratif X. kiad. 253—265., 276. oldal.

ugyan, de csak *egy bizonyos* vonatkozásban, egy bizonyos fajta közszükséglet kielégítése szempontjából. Az établissement public az imént jelzett változások következtében olyan közjogi jogi személyt jelent, amelynek épúgy *speciális* céljai vannak s amelyre épúgy alkalmazni kell a specialitás elvét, mint ahogy ezt a magánjog jogi személyeinél láttuk. Csakhogy míg az utóbbiaknál éles megkülönböztetést tettünk önkormányzattal felruházott s ilyennel nem rendelkező jogi személyek, vagyis egyesületek és alapítványok között s mindegyiknél különbséget tettünk magán- és közérdekű jogi személyek, az egyesületeknél például ideális célú egyesületek és kereskedelmi társaságok között, addig a francia jog az első helyen kiemelt megkülönböztetést a közjogban elveti, a másodikkal rokon megkülönböztetést pedig nem tesz, illetve a közintézetek között az *ipari közintézetekkel*, mint a közjogi jogiszemélyek külön válfajával nem foglalkozik.<sup>1)</sup>

Ennél is nagyobb fogyatkozása a francia jogtudománynak a túlzásba vitt általánosítás. A klasszikus irányzat képviselői ugyanis, például Hauriou a közigazgatásban nemcsak közszolgálatot látnak, hanem *közhatalmat* is, sőt az utóbbit, mint az összesség érdekeinek szolgálatánál nélkülözhetetlen alkotó elemet, a közigazgatásnak *domináns elemé gyanánt fogják fel*. S mégis épúgy service public-nek, vagyis közszolgálati egységnek tekintenek minden egyes ugyanazon közcélt szolgáló ember-, dolog- és pénzösszességet, mint a szocialista irányzat képviselői Duguit, Jéze és Bonnard, akik pedig a közigazgatásból a közhatalmat teljesen kiküszöbölik s a közigazgatást kizárólag mint közszükségletek kielégítését, kizárólag *mint közszolgálatot fogják fel*.<sup>2)</sup>

Ennek a túlzásba vitt általánosításnak az a következménye, hogy a törvényhozás, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás közötti határvonal elmosódik s az az igazság, hogy az állam nemcsak szolgálatunkra, hanem az összesség érdekében a közhatalom gyakorlására is hivatva van, elhalványul.

A franciákkal szemben — bizonyos vonatkozásokban — lényeges haladást jelent Mayer Ottó álláspontja, aki a francia jog hatása alatt a service public-nek megfelelő egységeket Anstalt-oknak, vagyis *intézeteknek* tekinti, rájuk vonatkozó álláspontjában azonban a francia állásponttól három tekintetben tér el.

Míg a franciák a közintézet fogalmának meghatározásánál egyedül és kizárólag a célból indulnak ki s minden olyan ember-, dolog- és pénzösszességet egy-egy külön intézetté foglalnak össze, a melynek alkotó elemei ugyanazon közcélt szolgálják, addig Mayer Ottó s az ő nyomán Jellinek szintén a cél

<sup>1)</sup> Moreau : i. m. 55—59. old. Michoud : Theorie I. k. 218., 240., 350. old. Gaston Jéze : Französisches Verwaltungsrecht 41—46. old.

<sup>2)</sup> V. ö. Hauriou : Précis de droit administratif XI. kiad. VII—XIV. old.

körül csoportosítják ugyan az intézet alkotó elemeit, de csak akkor, ha az állami akarat *végrehajtásáról*, sőt úgy látszik ezen belül is csak akkor, ha *közigazgatásról van szó*.

Az intézet ugyanis Mayer Ottó szerint mint a közigazgatásnak egy-egy *darabja* szerepel s következőképp bármennyire személyek, dolgok és közpénzek *egysége* gyanánt jelentkezik, mégsem közintézet szerinte a *törvényhozás*. Ami azonban a *bíróságokat* illeti, ezekre vonatkozólag álláspontja nem egészen világos. Majd azt az elvet vallja, hogy csak a *közigazgatás* egységei lehetnek közintézetek, majd pedig a bíróságokat is közintézetekké minősíti, bár elismeri, hogy ez az elnevezés a bíróságokra vonatkozólag szokatlan.

Az első eltérés tehát Mayer Ottó részéről abban áll, hogy az intézetek körét *szűkebbre* szorítja, mint a franciák.

Ez szerintünk mindenestre haladás. De a haladás értékét vajmi illuzóriussá teszi az a körülmény, hogy míg a franciák csak *bizonyos* közintézeteket tekintenek *ipari közintézeteknek*; tudniillik az állam és a községek vállalatait, addig Mayer Ottó minden jogi személy és minden intézet mögött *vállalatot* lát s kivétel nélkül minden közhatóságról azt állítja, hogy van úgynevezett *üzeme*. Ezen az alapon határozza meg az intézet fogalmát olyan formán, hogy a *közintézet tulajdonképen nem más, mint állandóan működő közérdekű vállalat*; ez pedig olyan része a közigazgatásnak, amelyet a többi résztől az általa megvalósítandó *közcél* különböztet meg. Ami Mayer Ottó álláspontját illeti, el kell ismernünk, hogy minden közcél megoldásához szükség van az embereken kívül egyrészt dolgokra s másrészt anyagi eszközökre s ép ezért, ha a közcél megvalósításához szükséges ingatlanokat meg kell szerezni s e végből a kisajátítási eljárást meg kell indítani, a kisajátítás szempontjából minden közérdekű cél megvalósítása — a hadi erődítések s a közigazgatás és a bíraskodás céljait szolgáló épületek és fogházak létesítése is — mint *vállalat* tűnik fel úgyannyira, hogy a kisajátítási törvényben maga a *törvényhozás* is azt az elnevezést használja.<sup>1)</sup>

S ugyanígy beszélhetünk vállalatról akkor is, ha közigazgatási hatóságok és hivatalok személyi és dologi kiadásainak a fedezéséről van szó. Nem egészen alaptalan tehát, ha a közigazgatás egységeit, a különböző hatóságokat *egy bizonyos szempontból, tudniillik a gazdasági életet érdeklő oldalukról nézve, vállalatoknak* nevezzük s az *ő üzemeikről* beszélünk. De ezek az elnevezések csak akkor fedik a valóságot, ha a gazdasági vonatkozásokat kiemeljük, illetve, ha egyedül és kizárólag ezekkel foglalkozunk. Általánosítani azonban, — vagyis a közigazgatás egységeit akkor is *közvállalatoknak* tekin-

<sup>1)</sup> V. ö. 1881. XLI. t.-c. 1. §. 12. p.

*teni, ha velük nemcsak gazdasági, hanem egyéb szempontokból is foglalkozunk, — nem lehet.*

Ezért tartjuk helytelennek, hogy Mayer Ottó a *hadsereget*, mint az állam legnagyobb szabású közvállalatát állítja elének s hogy kilépve a közigazgatás köréből, vállalatokká minősíti a *bíróságokat* is, mégpedig a hivatalnok-bírákból álló bíróságokat olyan vállalatokká, amelyek mögött vállalkozó gyanánt az *állam*, a választott bíróságokat pedig olyan vállalatokká minősíti. amelyek mögött vállalkozók gyanánt *magánemberek* állanak.

S ugyancsak helytelennek kell tartanunk, hogy Mayer Ottó nem emeli ki a közintézetek sorából s nem dolgozza fel a közintézetektől lényegesen különböző közigazgatási egységek gyanánt a *valóságos vállalatokat*, tudniillik a *közüzemeket*.<sup>1)</sup>

Míg tehát a francia jogtudománnyal szemben az eddig ismertetett két eltérés közül az egyik csak nagyon szerény haladást, a másik pedig határozott visszaesést jelent, addig Mayer Ottónak a francia jogtudománytól való harmadik eltérésében *egy igazán nagyszabású gondolat valósul meg*. Ha ugyanis a magánjog jogi személyeit az *önkormányzat* léte, illetve hiánya alapján minősítjük egyesületekké vagy alapítványokká, akkor csak következetesen járunk el, ha a közigazgatási jogban is ugyanezt az *ismérvet fogadjuk* el s ha azon intézeteket, amelyek jogi személyiségre tettek szert az *önkormányzat léte vagy hiánya szerint két külön csoportba foglaljuk össze tudniillik egyrészt a köztestületek s másrészt a közintézetek csoportjába*.

De Mayer Ottónak ez a megkülönböztetése a közigazgatásnak csakis azon egységeire vonatkozik, amelyeknél a jogi személlyé való átalakulás lehetséges. Ellenben nem vonatkozik és nem vonatkozhatik azon egységekre, amelyek *teljességgel alkalmatlanok arra, hogy jogi személyekké váljanak*. Mayer Ottó álláspontjának tehát két nagy fogyatkozása van: tudniillik a *jogi személyiségre alkalmatlan egységeket nem emeli ki s mint láttuk nem tesz különbségeket egyrészt közintézetek és köztestületek s másrészt közüzemek között*.

Ép ezért szerintünk, ha a túlzásba vitt általánosítás hátrányait ki akarjuk küszöbölni, — akkor akár az állam vagy az egyházak, akár a megyék vagy a községek céljairól legyen szó, — azon személyek, dolgok és anyagi eszközök összességeit, amelyek egy-egy cél megvalósításához szükségesek s mind megannyi külön egységek gyanánt jelentkeznek, — *három osztályba kell soroznunk*.

Az *első* osztályba tartoznak a *közhatalmi* egységek, vagyis az intézmények; — a *másodikba* a *jóléti* egységek, vagyis az *intézetek*; — s a *harmadikba* a *magánjogi* egységek, vagyis az *üzemek*.

<sup>1)</sup> Otto Mayer: Theorie des französischen Verwaltungsrechts 224. old., u. a. D. V. II. k. 1., 170., 270. old.



dikba az *aktív gazdasági egységek, vagyis az üzemek*. E háromféle egység közül az intézményeknél a *közhatalom* van túlsúlyban a közszolgálat felett, — az intézeteknél és a vállalatoknál ellenben a *közszolgálat* van túlsúlyban a közhatalom felett.

Ami már most az *intézményeket* illeti, ezek ismét *három osztályra* válnak szét. Az *első* alosztály foglalja magában azon intézményeket, amelyekben a közhatalom gyakorlásához szükséges *nyers erő* testesül meg: s ilyenek egyrészt a folyam-, a vám-, a pénzügyőrség, a rendőrség és a csendőrség s másrészt azon csapatok és magasabbrendű csapattestek és mindezeknek a parancsnokságai, amelyek összességükben a fegyveres erő legmagasabbrendű egységét tudniillik a *hadsereget* alkotják. A *második* alosztályba azon egységek tartoznak, amelyekben az állam *szellemi* hatalma testesül meg. Ezek *határozatokat* hozhatnak s elvi jelentőségű határozataikkal a *tárgyi* jog, egyéb határozataikkal az *alanyi jogok és köteleességek* világában, avagy a *hatalmi viszonyokban* idéznek elő változásokat, még pedig akképen, hogy határozataikat szükség esetén fegyveres erővel is végre lehet hajtatni. Ide tartoznak egyrészt a *törvényhozás* s az *összes jogalkotó tényezők* s másrészt az *imperiummal*, illetve *jurisdictional* felruházott összes közigazgatási és bírói hivatalok, a vádhatóságok s mindezeknek a felsőbb fórumai.

S végül a *harmadik* alosztályba tartoznak azon hivatalok és intézmények, amelyek az első két alosztályba tartozó egységek mellett, mint ezeknek nélkülözhetetlen kiegészítő részei szerepelnek s mint járulékok a főintézmények sorsában osztoznak. Ilyenek például az előkészítő, véleményező, adatgyűjtő, nyilvántartó, pénzkezelő, számvevő stb. hivatalok, a szabadságvesztés büntetéseket foganatosító fegyházak, fogházak, börtönök stb.

Mindezen a *közhatalom* gyakorlásához szükséges egységeket azért kellett egy külön önálló osztályba, tudniillik az *intézmények* osztályába összefoglalnunk, mert ezek teljességgel alkalmatlanok arra, hogy belőlük *jogi személyek* legyenek. A jogi személyiségnek ugyanis nemcsak jogi, hanem gyakorlati feltételei is vannak; ezek pedig az *első osztályba tartozó egységeknél* hiányzanak. A közhatalom gyakorlásához szükséges egységek ugyanis *annyira hozzátartoznak az állam lényegéhez* s amennyiben az egyháznakál, a vármegyéknél és a községeknél is előfordulnak, ezeknek a lényegéhez, — hogy az *intézményeket* az állammal, az egyházzal, a megyével vagy a községgel szemben önállósítani s tőlük mint jogi személyeket *elkülöníteni* lehetetlen. Ha tehát a tételes jog ezt az elkülönítést mégis keresztül vinné s ha például a diplomácia, a hadsereg vagy a rendőrség kiadásának fedezésére egy külön *vagyontömeget* hasítana ki s ha éles határvonalat vonna egyrészt az állam s másrészt a diplomácia a hadsereg, vagy a rendőrség aktív és passzív vagyona s bevételei és kiadásai között, — akkor a diplomácia, a hadsereg és a rendőrség *formailag ugyan jogi személyekké válnának*, — de mivel

működésükben lehetetlen volna mást látni, mint az *állam működését* s mivel a *vagyoni elkülönítésnek semmiféle gyakorlati oka és célja nem lehetne*, — az ekkép papíron létrehozott jogi személyeket *tényleg is jogi személynek tekinteni nem lehetne*. Ha pedig az elkülönülés tényleg is végbemenne s ha ezen a révén valóságos jogi személyek keletkeznének, — akkor a diplomácia, a hadsereg és a rendőrség *állammá* lennének az *államban* s *szétrobbantanák az állami hatalom egységét*. Ezért nem alakulhatnak ki jogi személyek az első osztályba tartozó *hatalmi* egységekből, tudniillik az *intézményekből* és azok *járuulékaiból*.

Ellenben kialakulhatnak jogi személyek a közigazgatásnak azon egységeiből, amelyek mint *intézetek* a második s mint *üzemek* a harmadik osztályba tartoznak.

Ami már most a jogi személyiségre alkalmas jóléti és gazdasági egységeket, tudniillik az intézeteket és üzemeket illeti, ezek lényegesen különböznek a hatalmi egységektől abban, hogy míg hatalmi egységekkel nem csak a közigazgatás, hanem a jogalkotás és az igazságszolgáltatás is rendelkezik, addig jóléti és gazdasági egységei csakis a *közigazgatásnak* lehetnek. Ritka kivételkép a törvényhozással és az igazságszolgáltatással kapcsolatban is működnek közintézetek, például a képviselőházi és a bírósági könyvtárak; *közttestületek* például az ügyvédi és közjegyzői kamarák, s *üzemek* például a rabokat foglalkoztató vállalatok, mindezek azonban nem jogalkotó vagy igazságszolgáltató, hanem *egyedül és kizárólag közigazgatási funkciókat végeznek*. S ép ezért megállapíthatjuk, hogy az *intézetek* és az *üzemek*, mint az állam, az egyházak, a vármegyék és a községek közéletének *egységei*, egytől-egyig a *közigazgatásba* tartoznak.

Ezen *közigazgatási* egységek több tekintetben feltűnően hasonlítanak a vagyoni jogi forgalom *magánjogi* egységeihez, tudniillik az egyesületekhez és az alapítványokhoz, de több tekintetben lényegesen különböznek tőlük. A rokonvonásukat négy pontban foglalhatjuk össze.

a) Valamint, a magánjog jogi személyei, ugyanúgy a közigazgatás intézetei és vállalatai is mindig csak egy, vagy ha több, akkor egymással rokon célnak a megvalósítására törekszenek s ép ezért a működésük színterén élő népnek vagy *minden* tagját érdeklik, de csak *egy* szempontból például a gázzal, vízzel, vagy elektromos erővel való ellátás szempontjából, vagy pedig csak *egyes kisebb-nagyobb embercsoportokat* érdekelnek, például a tanulókat, a szegényeket, a betegeket, de nem az *összességet*. Céljuk tehát mindig különleges s ép ezért a specialitás elve épúgy alkalmazandó rájuk, mint a magánjog jogi személyeire.

b) Valamint a magánjogban különbséget tettünk egyrészt az olyan egyesületek és alapítványok között, amelyek különleges berendezésre vagyis intézetre rá nem szorulnak s másrészt az olyanok között, amelyek céljukat

csakis megfelelő intézetek útján tudják megvalósítani, ugyanúgy találunk a közigazgatás terén is az intézettel rendelkező egységek oldalán olyanokat, amelyek ilyen különleges berendezésre rá nem szorulnak, önmagukban tehát intézeteknek nem tekinthetők<sup>1)</sup>, s legfeljebb a kedvezményezettjeik lehetnek közintézetek.<sup>2)</sup>

Ezen önmagukban intézetet nem alkotó ritka kivételek sorába tartoznak nálunk a róm. kath. egyház vallásos és tanulmányi céljaira mindörökké lekötött közalapítványi alapok, tudniillik a vallásalap, a tanulmányi és az egyetemi alap. Ezekkel azért nem kell foglalkoznunk, mert ugyanazon módon kapcsolódnak be a magyar közigazgatás szervezetébe, ugyanazon okokból tekintendők közjogi jogi személyeknek, s a közjogi jogi személyiségnek nagyjában véve ugyanazon következményeiről tanuskodnak, mint a közintézetek.

c) A közigazgatás jóléti és gazdasági egységeinél is látunk érvényesülni egy olyan megkülönböztetést, mint amilyen a magánjogban az ideális célú egyesületek s a nyereszkedés céljából alakult kereskedelmi társaságok között áll fenn. A megkülönböztetés azonban csak *hasonlít* a magánjog megkülönböztetéséhez, de ezzel korántsem azonos. A közigazgatás birodalmában ugyanis a magánjog *materiális* érdekének: a *nyereszkedésnek* az állam, a vármegye és a község *háztartási* érdeke, vagyis az a pénzügyi érdek felel meg, hogy a közkiadások fedezéséhez szükséges anyagi eszközöket elő lehessen teremteni; — a magánjog *ideális* céljainak pedig azon részint közművelődési, részint szociális célok felelnek meg, amelyek a fizikai, a szellemi, erkölcsi és gazdasági jólét emelésére, a hívők vallásos szükségleteire, a nyomor enyhítésére stb. irányulnak. Az ily értelemben vett megkülönböztetést tartván szem előtt, intézeteknek nevezzük azon közigazgatási egységeket, amelyek nem *háztartási*, hanem *közművelődési, vagy szociális célok* megvalósítására törekcsenek még pedig anélkül, hogy a termelésben, az ipari feldolgozásban a forgalomban, egy szóval a gazdasági életben, mint *intézetek* aktíve is részt vennének. S velük szemben üzemeknek nevezzük azon gazdasági egységeket, amelyek akár a szabad verseny kizárásával, mint pénzügyi vagy közgazdasági *közüzemek*, akár a magánvállalatokkal versenyezve, mint *magánüzemek* mindig a gazdasági élet *aktív* tényezői gyanánt szerepelnek.

S végül d) valamint a magánjogban éles megkülönböztetést teszünk az alapítványok és egyesületek között aszerint, amint a destinatariusokban hiányzik, vagy pedig meg van a képesség arra, hogy szervezkedjenek s

<sup>1)</sup> A szöveg szerint tehát helytelen az a Mayer Otto-féle álláspont, mely szerint a magánjognak csak alapítványai, a közjognak csak intézetei lehetnek. V. ö. Mayer Otto: i. m. II. k. 332. old., 2. jegyzet.

<sup>2)</sup> A vallás- és tanulmányalapnak például kedvezményezettjei a róm. kath. papnöveldék, a katolikus középiskolák s a budapesti Pázmány Péter-tudományegyetem.

kollektív érdekeik kielégítésén önmaguk is munkálkodjanak, — ugyanúgy és ugyanezen az alapon tehetünk különbséget a közigazgatási jogban is *közintézetek* és *köztestületek* között.

Az eddig kiemelt hasonlóságokkal szemben vannak a magánjog jogi személyei között egyrészt a közintézetek, a köztestületek és az üzemek között másrészt mélyreható *eltérések* is s ezeknek a feltárása révén tűnnek ki a közjogi jogi személyek legfőbb jellemvonásai. Az eltéréseket *három* csoportba foglalhatjuk össze. Az elsőbe egy olyan alapvető eltérés tartozik, amelynek ismerete nélkül a közintézetekkel, a köztestületekkel és az üzemekkel behatóbban foglalkozni lehetetlen; ezen eltérés ismertetését fogjuk tehát előre bocsátani. A másodikba tartoznak azon eltérések, amelyekre csakis a közjogi jogi személyek egyes válfajainál lehet rámutatni, — az ő feltárásuk érdekében foglalkozunk tehát a közintézetekkel és a köztestületekkel, valamint a magán- és közüzemekkel külön-külön. S a harmadik csoportba tartoznak azon eltérések, amelyek mint a közjogi jogi személyiség következményei jelentkeznek s nagyjában véve mind a három fajta közjogi személyeknél ugyanazok; — ezeket tárgyaljuk majd akkor, ha a közintézetekkel, a köztestületekkel s a közüzemekkel már közelebbről megismerkedtünk.

\* \* \*

Ha az *alapvető* eltérésre rá akarunk mutatni, akkor voltaképen arra a két kérdésre kell válaszolnunk, hogy ha a magánjog is ismer közérdekű alapítványokat és egyesületeket miért nem tartoznak ezek is a közjogba? Viszont ha a közintézetek, a köztestületek és a közüzemek egytől-egyig közérdeket szolgálnak, milyen egyéb tulajdonságaik miatt nem tartoznak ezen jogi személyek is a magánjogba?

A két kérdésre együttesen a következő választ adhatjuk.

A közintézetek, a köztestületek és a közüzemek olyan közcélokat szolgálnak, amelyeknek megvalósítását a magasabbrendű sui generis jogi személyek valamelyike, tudniillik az állam, egyház, vármegye, vagy község a *saját közigazgatásának a feladata* gyanánt ismeri el, még pedig *olyan feladata* gyanánt, amelyet az illető közintézetnek, köztestületnek, vagy közüzemnek a *megszűnése esetén maga az állam, az egyház, a vármegye, vagy a község volna kénytelen megoldani*. Ép ezért a közintézetet, a köztestületet és a közüzemet nem mint *idegen* magánjogi, hanem mint a *közigazgatás körébe tartozó közjogi* alakulatot tekinti s a *saját közigazgatási szervezetébe* bekapcsolja.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> V. ö. Hauriou i. m. XI. kiad. 236.339. Michoud: Théorie I. k. 397. old.

A különleges célokat szolgáló jogi személyek helyzete ennek következtében ilyenformán alakul:

A *családi alapítványok* s a *kereskedelmi társaságok* a vagyoni jogi forgalomnak olyan teljesen önálló és független egységei, amelyek a keletkezés, a működés és a megszűnés szempontjából állhatnak ugyan ellenőrzés, felügyelet esetleg engedélyezés alatt stb., de amelyeknek a *közigazgatással* semmiféle *szervi kapcsolatuk* nincs.

A *közérdekű alapítványoknak* és az *ideális célú egyesületeknek* már van *valamelyes kapcsolatuk a közigazgatással*, amennyiben ezek, mint a közigazgatás szervezetén kívül álló, de közérdekű célt szolgáló alakulatok, a közigazgatásnak mintegy *munkatársai* s összességükben, mint az általános közigazgatást *kiegészítő* szervezet működnek.

A közintézetek, a köztisztviselők és a közüzemek pedig *oly szoros kapcsolatban* vannak a megfelelő magasabbrendű *sui generis jogi személyekkel*, hogy az állam, az egyház, a vármegye és a község *anyaközületek gyanánt*, — a közintézetek, a köztisztviselők és a közüzemek pedig az *ő szerveik gyanánt* jelentkeznek s összességükben úgy tűnnek fel az állam, az egyház, a vármegye és a község *általános közigazgatási szervezete* mellett, mint különleges közfeladatok megoldására hivatott s következtéké az *anyaközület általános közigazgatását kiegészítő speciális közigazgatási szervezet*.

#### A közintézetek.

I. Ha Mayer Ottó álláspontjára helyezkedünk s a közigazgatásnak minden egyes egységét intézetnek tekintjük, akkor a dolog természetéből következik, hogy az intézeteknek a közigazgatás valamennyi ágában *egyenlő* jelentőséggel kell bírniok. Ha azonban a túlzásba vitt általánosítást elvetjük s éles megkülönböztetést teszünk a hatalmi egységek vagyis az *intézmények*, a közművelődési és szociális egységek, vagyis az *intézetek* s a gazdasági életben aktíve működő egységek vagyis az *üzemek* között, akkor világos, hogy ezen egymástól lényegesen különböző egységeknek más lesz a jelentőségük a *jóléti közigazgatás* terén s ismét más a közigazgatás *többi* ágaiban. Az állam ugyanis a külügy, a hadügy, a pénzügy, az igazságügy és a rendészet terén első sorban és legfőképen, mint *hatalom* lép fel. Természetes tehát, hogy a közigazgatás ezen ágaiban — ha a pénzügyi közüzemektől eltekintünk, — az *intézmények* vannak *túlsúlyban* az intézetek és vállalatok felett, a jóléti közigazgatás terén pedig megfordítva, *ezek* vannak *túlsúlyban* az intézmények felett. Vegyük például a külügyet, a pénzügyet és a rendészetet. A közigazgatás ezen ágainak a külügyi, a pénzügyi s a rendőrtisztviselői és altisztviselői tanfolyamokon kívül számottevő intézeteik nincsenek. Intézeteiket tehát számuknak feltűnően csekély volta és az jellemzik, hogy míg a jóléti köz-

igazgatás intézeteinek csak szociális vagy közművelődési rendeltetésük van, addig az előbb említett tanfolyamok kettős célt szolgálnak : egyrészt hatalmi s másrészt az oktatással és neveléssel együtt járó szociális és közművelődési célokat.

S hasonlóan alakul a helyzet a hadügy és az igazságügy terén. Az intézetek száma itt is feltűnően csekély s akár a hadtörténelmi levéltárat, a Ludovika akadémiát, az altisztképző és nevelő intézetet s a katonai kórházakat, akár az igazságügyi közigazgatásnak javító intézeteit, dologházait, a fiatalok nevelő intézeteit s a gyűjtőfogház mellett rendszeresített megfigyelő és elmeorvosintézetet tekintjük, mindegyik kettős célt szolgál, mert a hadügyi, illetve igazságügyi rendeltetés mellett mindegyiknek meg van a maga szociális, vagy közművelődési rendeltetése is.

Míg a közigazgatásnak *túlnyomóan közhatalmat* gyakorló ágaiban az intézetek száma feltűnően csekély s ezek is részben a *szociális* közigazgatás körébe tartoznak, addig a fizikai, szellemi és gazdasági élet közigazgatása oly bámulatosan gazdag intézetekben, hogy szinte menthetőnek kell tartanunk némelyeknek a modern államra vonatkozó nagy tévedését.

Akik ugyanis a mai művelt államok közigazgatását nem a maga teljes egészében, hanem annak csak egy töredékét a szociális és közművelődési közigazgatást tanulmányozzák s akik ezt az egyoldalúságot betetőzik azzal, hogy közintézetek, közttestületek és közüzemek között különbséget nem tesznek, azok mindenütt *intézetekre* akadnak s az államot sem tartják másnak, mint egy *páratlanul nagyszabású intézetnek*.<sup>1)</sup>

Aki azonban a fentjelzett megkülönböztetéseket megteszi, az csakhamar meggyőződhetik, hogy az intézeteknek a jóléti közigazgatás *különböző* ágaiban távolról sincs *egyformán* nagy jelentőségük.

Mennél közelebb áll a jóléti közigazgatás valamely ága a gazdasági élethez s mennél alkalmasabb arra, hogy területén a szabad versenyt akár jogilag, akár tényleg kilehessen küszöbölni, a közüzemek száma s az egyes üzemek jelentősége annál nagyobb, a közintézeteké és a közttestületeké pedig annál kisebb lesz. A kereskedelem, ipar és forgalom terén például a szabadverseny kiküszöbölése révén sok és nagyszabású közüzem jön létre s ezek — tudniillik az államvasutak, a posta, a táviró, a telefonüzem stb. — mellett aránylag csak kisebb jelentőségű s esetleg olyan intézetek tudnak létrejönni, amelyek az előbb említett nagy *közüzemek* céljait szolgálják. S mivel a közüzemekhez képest aránylag kisebb jelentőségű intézetek közül egy tekintélyes rész közttestületek gyanánt működik, (ilyenek például a kereskedelmi és iparkamarák), a közintézetek száma és jelentősége sokkal kisebb lesz, mint gondolnánk. A közigazgatás ezen ágaiban ugyanis *közintézetek*

<sup>1)</sup> V. ö. G. Jellinek : Allg. St. 165. old. 2. jegyzet.

gyanánt a következő intézetek szerepelnek: a vasúti, a hajóstiszti és a gépjárművezetői tanfolyamok; a központi mértékügyi intézet; az iparoktatási intézetek; a tanonc otthonok és internátusok; a technikai és anyagvizsgáló intézet stb.

A földművelés és állattenyésztés már kevésbé alkalmasak arra, hogy monopóliumok révén közüzemek keletkezésére szolgáltassanak alkalmat. Itt tehát a közintézetek és közttestületek már nagyobb szerepet játszanak s a közintézeteknek két csoportját lehet megkülönböztetni. Az egyik csoportba azok tartoznak, amelyek a földművelés és az állattenyésztés körébe vágó tudományos, gyakorlati avagy ismeretterjesztő célokat szolgálnak; ilyenek az országos meteorológiai és földmágnassági, a madártani, az alföldi mezőgazdasági intézetek; — a mezőgazdasági múzeum és a népkönyvtárak stb.; — a *másikba* pedig a *tanintézetek* tartoznak s ilyenek az állatorvosi főiskola, a gazdasági akadémiák, az alsófokú gazdasági szakiskolák s a különböző gazdasági szaktanfolyamok.

Az eddigiekben a jóléti közigazgatásnak azon közintézeteit emeltük ki, amelyek a legszorosabb kapcsolatban állanak a *gazdasági* élettel. Vannak azonban a jóléti közigazgatásnak olyan ágai is, amelyeknél ez a szoros kapcsolat hiányzik, illetve más formában, például, mint a *nyomor* enyhítésére irányuló közigazgatás jelentkezik. A közigazgatás ezen ágainak, tudniillik a *közegészségügyi* s a szorosabb értelemben vett *népjóléti* közigazgatásnak is sok és nagy jelentőségű közintézete van; s ezeket aszerint, hogy a háború okozta nyomort akarják-e enyhíteni, vagy a háború hatásaitól függetlenül akarnak-e közjótékonyt gyakorolni, illetve a közegészséget akarják-e gyakorlatilag vagy elméletileg szolgálni, négy csoportba oszthatjuk. Az elsőbe tartoznak a háború áldozatainak gondozását szolgáló intézetek; a hadirokkant-otthonok s a hadi árvaintézetek; a másodikba tartoznak az állami gyermekmenhelyek; a harmadikba az elme és ideggyógyintézetek, a különböző kórházak és tüdőbeteggondozók; s a negyedikbe az országos közegészségügyi intézet s a népegészségügyi múzeum.

Bár a szociális közigazgatás eddig felemlített ágaiból is eléggé kitűnik, hogy mily sok és sokféle feladatot old meg az állam intézetek útján, a közintézetek szempontjából mégis a közigazgatás azon ágának van a legnagyobb jelentősége, amely a gazdasági élettől a *legtávolabb* áll tudniillik a vallás- és közoktatásügyi közigazgatásnak. Hogy az idetartozó intézetek jelentősége mekkora arányokat ölt, ezt eléggé bizonyítja az, hogy egész erkölcsi és szellemi kultúránknak ők az alapjai. S hogy számuk is messze fölülmúlja a közigazgatás összes többi intézeteinek a számát, ezt a statisztika bizonyítja. Ha ugyanis a nagy közgyűjteményektől, az országos levéltártól, a múzeumoktól, a képtáraktól, a művészeti intézetektől, a tudományos munka kutató intézeteitől s a vallásos célokat szolgáló intézetektől eltekintünk és csak az

oktató- és nevelőintézeteket vesszük figyelembe, akkor kitűnik, hogy ezeknek a száma 13.825-re emelkedett 1925-ben, vagyis akkor, amikor területünknek  $\frac{2}{3}$ -át már elvesztettük s amikor még a Klebelsberg-féle iskolaépítő program 622 tanyai iskoláját számításba venni nem lehetett. Ezen közel 14.000 intézet tanerőinek és egyéb alkalmazottainak száma<sup>1)</sup> megközelítette a magyar hadseregnek trianoni létszámát; azoknak a száma pedig, akik mint tanulók, hallgatók, növendékek stb. ezen közel 14.000 tanintézet áldásait élvezték, felülmúlta az 1,300.000-et s vetélkedett egy modern háborúban is számottevő hadseregnek a létszámával.

\* \* \*

II. Miután kimutattuk, hogy a közintézeteknek a közigazgatás különböző ágaiban mekkora a jelentőségük, az alábbiakban azt fogjuk vizsgálni, hogy milyen magasabbrendű jogi személyek szerepelhetnek a közintézetek *anyaközületei* gyanánt s hogy milyen legfőbb *alapelvek* érvényesülnek a mi jogunkban a közintézetek *keletkezése, működése és megszűnése* körül?

Bármelyik ágát vegyük a közművelődésnek, eredetileg a kultúra minden ágában az *egyházak* szerepeltek mint úttörők.

Ők hozták létre a rendi világ összes elemi, közép és főiskoláit s ők alkották, vagy legalább is ők tartották fenn az összes jótékonyági intézeteket az úgynevezett pia causakat. Ebbeli munkájukban annyira túlszárnyalták az államot, a vármegyéket és a községeket, hogy 1848-ig az *összes közintézeteknek* ők voltak az *anyaközületei*. Az állam, illetve helyesebben az uralkodók mindössze arra törekedtek, hogy az egyházak, mint *anyaközületek* működését, az alapítók szándékainak tiszteletben tartását s a közintézetek vagyonának kezelését *ellenőrizzék* s a közintézetekre legfelsőbb fokon *felügyeljenek*. Az idetartozó jogok összességét azonban nem olyan jog gyanánt fogták fel, amely a királyt és az országgyűlést együttesen illette meg, hanem olyan *»fenntartott«* felségjog gyanánt, amelyet az uralkodók az országgyűlés mellőzésével *legjobb belátásuk* szerint gyakorolhatnak. Az egyházak, mint *anyaközületek* és a király közötti viszony a XVIII. század második felében kezdett átalakulni. Ekkor már teljesen áthatotta az uralkodót és az ő tanácsosait az a meggyőződés, hogy a közintézetek működése nemcsak az egyházakat, de az *államot* is érdekli s hogy a legföltettebb közintézeteknek az egyházak *accessoriumainak*, az *iskoláknak* az ügye nem *egyházi belügy*, hanem Mária Terézia szerint az államot a legközelebről érdeklő *»politicum«*. Nem elégedtek meg tehát a puszta ellenőrzéssel és felügyelettel, hanem magukhoz ragadták a legfontosabb közintézetek, tudniillik az iskolák ügyének a szabályozását is. Ez a szabályozás kezdte megteremteni az állam és a

<sup>1)</sup> A többszörös alkalmazást figyelmen kívül hagyva.



közintézetek közötti szoros összefüggést s ez volt az első lépés abban az irányban, hogy uralkodóink a közintézeteket a maguk eszméinek és törekvéseinek a *szolgálatába* állítsák s a közintézetek ellenőrzőiből azoknak legfelsőbb fokon való *irányítóivá* és *vezetőivé* alakuljanak át. Csak egy, de rendkívül *jellemző* példát hozunk fel. A rendi világ közoktatásügyének legértékesebb történelmi emléke a ratio educationis szerint a *gimnáziumoknak* nem az volt a hivatásuk, hogy a műveltséget *önmagáért* terjesszék; hanem az, hogy az *állam* számára hű és hasznos alattvalókat s olyan a *közszereplésre* alkalmas férfiakat neveljenek, akik a rendi világ *hivatalos* nyelvét, a latint tökéletesen bírják s a *hivatalukhoz* szükséges *gyakorlati* ismeretekben is jártasak.<sup>1)</sup> Ezen politikai eszközzé átalakított *közintézeti ideál* lényegesen módosult, midőn 1848-ban a fenntartott felségjogoknak, a felelőtlen diskasterialis kormányzásnak s a rendi kiváltságoknak a kora véget ért s amazokat felelős miniszteri kormányzás, emezt jogegyenlőség váltotta fel. Amióta nem az uralkodó egymagában, hanem király és nemzet együttesen, illetve a bizalmukat élvező felelős kormányok szabályozzák a közintézetek ügyét, a közintézetek céljait nem az államfőnek s nem a társadalom egyes osztályainak, vagy rendjeinek, hanem az egész nemzetnek az *egyetemes* érdekei szabják meg. S mi sem természetesebb, minthogy az állam, mint a nemzet személyiségének jogi megtestesítője tudatában van a közintézetek nemzeti szempontból való nagy jelentőségének s ép ezért ellenőrzésüket mennél *intenzívebbé*, szabályozásukat mennél *egyöntetűbbé* s vezetésüket — az egyházak ősrégi jogainak tiszteletben tartása mellett — mennél *közvetlenebbé* tenni iparkodik.

Ezt a korszakalkotó változást egy másik ugyanilyen nagy jelentőségű változás egészítette ki. 1867 óta a magyar állam nem elégszik meg többé azzal, hogy csak ellenőrizze, szabályozza és irányítsa a közintézetek kulturális és szociális munkásságát, hanem épúgy, mint az összes többi művelt államok, ő is jogának és kötelességének tartja a kulturális téren való *aktív* működését. Az állam 1867 óta két irányban fejt ki olyan tevékenységet, amelyet a rendi világ vagy egyáltalán nem, vagy csak ritka kivételkép ismert. Egyrészt *maga is létesít* közintézeteket s ebbeli törekvése közben munkatársak gyanánt maga mellé veszi a vármegyei és városi törvényhatóságokat és a községeket; s másrészt azon közalakulatok részére, amelyek az ő intézeteiket fenntartani képtelenek, *államsegélyt* ad s a segély ellenében az állam részére *jogokat* köt ki; kiköti például, hogy az államsegélyes középiskolák tanárait a fenntartáshoz való hozzájárulás arányában a vallás- és közoktatásügyi miniszter nevezze kis kiköti, hogy mindazon középiskoláknak a miniszter gondozása és rendelkezése alá kell kerülniök, amelyeknél az állam-

<sup>1)</sup> V. ö. Virozsil: Staatsrecht des Königreichs Ungarn. II. 25. Kornis Gyula: A magyar művelődés eszményei I. k. 7—11. old.

segély az összes kiadásoknak több mint *felére* emelkedik. Manapság tehát a közintézetek anyaközületei gyanánt nemcsak a különböző egyházak,<sup>f</sup> hanem az állam, a vármegyék és a községek is szerepelhetnek. Viszonyuk pedig akkép alakul, hogy az egyházak, a vármegyék és a községek, mint intézet-fenntartó anyaközületek az államsegély révén mindinkább *függő helyzetbe* jutnak a közintézetek *legfőbb* irányítójával: az *állammal* szemben.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> A szöveg állításainak igazolása céljából a következő statisztikai adatokra hivatkozunk. Míg 1868-at megelőzőleg az összes elemi iskolák és tanítóképzők egyházi közintézetek voltak, addig jelenleg a közel 6 és félezer elemi iskola között 1053, s a 44 tanítóképző között 14 állami intézetre akadunk. Még kedvezőbb az arány az államra nézve a többi tanintézeteknél. A 416 polgári iskola között 85 felekezeti intézetet találunk, 189 állami, — a 49 felső kereskedelmi iskola között 7 felekezeti, 11 állami s a 153 középiskola között 53 állami 94 felekezeti intézet mellett. Minthogy az állami intézetek mind 1868 után jöttek létre — világos, hogy az állam, mint kulturális tényező 1868 óta rendkívül nagy jelentőségre tett szert. S ezt a jelentőséget még két körülmény fokozza: az egyik a Klebelsberg-féle iskolaépítő program, amely az ő 622 tanyai iskolája, 3500 tanerője s 1700 tanítói lakása révén rövid pár esztendő alatt 60%-át végzi el annak a kulturális munkának, amelyet az előző kormányok az elemi iskolai oktatás terén majdnem 6 évtized alatt végeztek el; — a másik körülmény pedig az, hogy a nem állami tanintézetek államsegélye mind magasabbra emelkedik s 1927/28-ban már 32 millió pengőt tett ki. Ennek azért van nagy jelentősége, mert igaz ugyan, hogy a 153 középiskola között 100 nem állami intézet van; de az utóbbiak közül 71 kénytelen igénybevenni az államsegélyt s következőképp 71 nem állami intézetben a hozzájárulás arányában a miniszter nevezi ki a tanárokat s mindannyian a miniszter gondozása és rendelkezése alá kerülnek, mihelyt államsegélyük túlhaladja az összes szükségleteknek 50%-át. De nemcsak az állam tett szert 1868 óta mint kulturális anyaközület *rendkívül* nagy jelentőségre, hanem a *községek* is; — hiszen polgári iskoláik száma 17-tel, felső kereskedelmi iskoláik száma 16-tal múlja felül a hasonló egyházi intézetek számát s mindössze a középiskolák terén maradnak el az ő 3 tanintézetükkel messze a felekezetek mögött, amelyeknek 94 középiskolájuk van. Az egyházi és világi anyaközületek együttműködése pedig azt eredményezi, hogy mennél nagyobb község közigazgatását vizsgáljuk, — tanintézeteik száma s az általuk végzett kulturális munka annál nagyobb arányokat ölt. Budapest területén pl. 1925-ben 721 tanintézet működött s 4832 tanteremben 7807 főnyi tanszemélyzet útján 161.800 tanulót részesített oktatásban, vagyis sokkal többet, mint ahányan laknak a legnagyobb vidéki városok bármelyikében. S ha már a közoktatás terén is azt látjuk, hogy az egyházak mellett s ezekkel harmonikus együttműködésben, sőt az egyházak törekvéseit támogatva, mind nagyobb arányokat ölt a *világi anyaközületek* kulturális munkája, — annál inkább az állam, a vármegyék és a községek veszik át a vezető szerepet a többi kulturális és szociális intézetek létesítésénél és fenntartásánál. Budapesten pl. 1925-ben 3 felekezeti kórház oldalán 29 állami, 12 községi és 24 magánkórház és gyógyintézet állott fenn s együttműködésük eredményeképp az összes budapesti kórházak ágyainak száma 15.268-ra, a kórházi személyzeté 5462-re, a betegeké pedig 161.000-re emelkedett, vagyis sokkal többre, mint akár Szegednek, akár Debrecennek egész lakossága. V. ö. Budapest székesfőváros statisztikai évkönyve 1926. évf. 297. és 433. old.

III. A *közintézetek keletkezése*. Kimutattuk, hogy míg az 1900 előtti francia jog a közszükségletek kielégítését *állami monopóliummá* nyilvánította, addig a magyar jog nem csak az állam, a vármegyék, a községek és az egyházak számára teszi lehetővé a közcélok megvalósítását, hanem egyes *magánemberek* és *magánjogi* értelemben vett *jogi személyek* számára is. A magyar jognak ebből az álláspontjából szükségképen következik, hogy nálunk mindenkinél meg van a jogi lehetőség arra, hogy *intézeteket* alapítson. A jogi lehetőség azonban valósággá csak akkor válhat, ha egyrészt az intézet létesítéséhez szükséges *vagyon* rendelkezésre áll s ha másrészt a vagyon lekötéséhez szükséges *akarat* is fennforog. Minthogy az akaratlan szemben kényszerrel csak a tételes jog felhatalmazása alapján lehet gyakorolni, ebből szükségképen következik, hogy az intézetek alapításától *csak azokat lehet eltiltani* s intézetek alapítására csak azokat lehet *kényszeríteni*, akikre vonatkozólag a tételes jog kifejezetten ekképen rendelkezik. Azon szabály alól, mely szerint mindenki *jogosítva* van, de senki sincs *kötelezve* intézetek alapítására, ami jogunk *három* nagyobb jelentőségű kivételt ismer.

Mind a három kivétel arra a rendkívül nagy jelentőségre vezethető vissza, amelyet a mi jogunk a közoktatásnak tulajdonít s közülök az egyik a *középiskolákra*, a másik a *kisdedővókra* és *elemi iskolákra*, a harmadik pedig az úgynevezett *érdekeltségi iskolákra* vonatkozik. Minthogy az utóbbiakkal a köztestületek tanában fogunk foglalkozni, itt csak a két első kivételt ismertetjük.

A középiskolákra vonatkozó legújabb törvényünkben a magyar nemzetnek az a jogi meggyőződése jut kifejezésre, hogy a magyar állam egész jövője a vezető osztályok általános műveltségétől, illetve az ebben megnyilatkozó szellemtől függ. Ezért rendelkezik a törvényhozás akképen, hogy a magasabbfokú *általános műveltséget* az ezt terjesztő *középiskoláknak* a *vallásosságra*, az *erkölcsösségre*, a *történelmi mult tiszteletére* és a *hazaszeretetre* kell felépíteniök. Minthogy törvényhozásunk csakis az ilyen szellemtől áthatott vezető osztályokat tartja alkalmasaknak arra, hogy a magyar állam régi nagyságát visszaszerezzék, az 1924. évi XI. t.-c. továbbra is fenntartotta azon a középiskolák létesítésére vonatkozó tilalmakat, amelyeket már a középiskolák alaptörvénye is szükségesnek látott felállítani. Ezek pedig mindenkit eltiltanak a középiskolák létesítésétől, sőt, mint látni fogjuk, segélyezésétől is, akik a magyar nemzet érzés- és gondolatvilágától távolállanak s mint idegen kultúrák képviselői vagy nem tudják, vagy nem is akarják a mi kulturális céljainkat szolgálni s következésképp a mi céljainkkal *ellentétes*, *idegen* célok megvalósítására törekszenek. Ilyeneknek tekinti a mi jogunk az idegen államokat; a külföldön élő nemmagyar állampolgárokat; a nemmagyar állampolgárokból alakult, vagy pedig a külföldön székelő egyesületeket; s — az oktatással foglalkozó szerzetes-

rendek kivételével — az olyan belföldi testületeket, amelyek egy külföldön székelő testülettől vagy annak a főnökétől függenek. E tilalmat azonban könnyű volna kijátszani, ha a fent elsorolt személyek új intézetek létesítése helyett a már meglévőket nyerhetnék meg a maguk céljainak megfelelő *dotációk* osztogatása útján. Ezért tiltja el a törvény az összes középiskolák fenntartóit attól, hogy külföldi államoktól és azok uralkodóitól vagy kormányaitól segílyt kérjenek vagy elfogadjanak ; s ezért tiltja segélyek kérését vagy elfogadását még egyesektől vagy társulatoktól is, ha a segélyzők olyan kikötéseket tennének, amelyek az intézetek vezetését s tanrendjük megállapítását az ő befolyásuknak vetné alá.<sup>1)</sup>

Ugyanily jellemző a magyar tételes jog szellemére, a *kisdedóvokra* és az *elemi iskolákra* vonatkozó kivétel.

A magyar jog ugyanis oly nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy a 3—6 éves gyermekeket a szülők távollétében érhető veszélyektől megóvja s testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket előmozdítsa, s oly nagy jelentőséget tulajdonít annak, hogy a műveltség elemeit minden tanköteles korban lévő gyermek megszerezhesse, — hogy míg egyébként az intézetek alapítását csak is mint jogot, addig a *kisdedóvok* és az *elemi iskolák* alapítását és fenntartását mint *kötelességet* szabályozza ; — de csak egy fajta anyaközülettel : tudniillik a *községekkel* szemben. Ha tehát valamely község területén óvoda nincs, vagy ha legalább 40 olyan gyermek van, akiket a meglévő óvodákban, elhelyezni nem lehet, akkor városi törvényhatóságokban és vármegyei székhelyeken feltétlenül, egyebütt pedig a község területén fizetett állami egyenesadók nagyságától feltételezve a községeknek nem csak jogukban áll, de kötelességük is, hogy óvodákat létesítsenek és fenntartsanak ; s ugyancsak *kötelesség* az elemi iskolák létesítése és fenntartása is, ha valamely község területén a hitfelekezetek a törvény rendelkezéseinek megfelelő iskolát fent nem tartanak, vagy ha 30 olyan tanköteles gyermek van, akiknek szülői a meglévő felekezeti iskolákat használni nem akarják.<sup>2)</sup>

Ha az imént ismertetett *kivételektől* eltekintünk, általános szabályként állíthatjuk fel azt a tételt, hogy az intézetek létesítése körül nálunk a *szabadság* rendszere uralkodik ; vagyis nálunk mindenki szabadon alapíthat bármilyen célú intézetet s akár egyházak, vármegyék, vagy községek, akár magánemberek, vagy egyesületek élnek e szabadsággal, csak *egy kötelességük* van : az állami ellenőrzés lehetővé tétele céljából kötelesek az alapítás megtörténtét s az ellenőrzés szempontjából fontos összes adatokat az illetékes hatóságnál *bejelenteni*. Ettől a szabálytól csak akkor van helye eltérésnek, ha a tételes jog bizonyos intézetekre vonatkozólag a szabadság rendszere helyett

<sup>1)</sup> 1883. XXX. t.-c. 71—72. §§.

<sup>2)</sup> V. ö. 1891. XV. 15—16. §. 1868. XXVIII. 23. 44. §§.

kifejezetten egy más rendszernek tudniillik, a *normatív* szabályok vagy pedig az *engedélyezés* rendszerének alkalmazását írja elő.

A *normatív* rendszert alkalmazza például az 1883. évi XXX. t.-c. 54. §-a az egyházak, a vármegyék és a községek által felállítandó középiskolákra vonatkozólag. E szerint ha az említett anyaközületek valamelyike középiskolát akar létesíteni, nem köteles erre engedélyt kérni; hanem mindössze arra van kötelezve, hogy az alapítás szándékát a miniszternek bejelentse s bejelentésében igazolja azt, hogy a felállítandó intézet — a szervezeti szabályok, a tanrend, a tanerők száma és minősítése, az intézeti helyiségek s azoknak taneszközökkel való felszerelése szempontjából — a törvény követelményeinek megfelel. Ha ezt megtette, akkor *alanyi közjoga* van arra, hogy az intézetet felállítsa. A miniszter tehát a törvényes kellékeknek megfelelő intézet feállítását *meg nem tagadhatja* s ha két hónapon át nem nyilatkozik, az intézetet az ő nyilatkozata hiányában is meg lehet nyitni.

Az *engedélyezési* rendszert alkalmazza a mi jogunk az egyesek vagy társulatok által felállítandó középiskolákra, az egyházak által feállítandó főiskolákra s — az alapítók személyére való tekintet nélkül — az összes kórházakra és gyógyintézetekre.

Ami a *középiskolákat* illeti, az 1883. évi XXX. t.-c. 56. §-a nem mondja ki kifejezetten, hogy *magánközépiskolák* létesítésére engedélyt kell kérni; de mivel kötelezőleg előírja, hogy magánemberek és egyesületek a magánközépiskolák létesítésére irányuló szándékukat kötelesek bejelenteni s mivel törvénybe iktatja, hogy a bejelentők az intézetet addig meg nem nyithatják, míg a miniszter a bejelentésre nem válaszolt, a *miniszter egyszerű hallgatással is lehetetlenné teheti az intézet működését*; ez pedig nem más, mint *burkolt engedélyezési* rendszer. Míg az 1883. évi XXX. t.-c.-ből csak következtetni lehet az engedélyezésre, az 1790. évi XXVI. és az 1848. évi XX. t.-c.-ek teljes nyíltsággal az engedélyezési rendszert fogadják el, midőn kijelentik, hogy az egyházak főiskolákat csak akkor állíthatnak fel, ha ehhez megkapták az *uralkodó* hozzájárulását. S ugyancsak a nyílt engedélyezési rendszert alkalmazza az 1876. évi XIV. t.-c. 56. §-a is, amely szerint bárki akarjon akár köz- akár magánkórházakat, illetve gyógyintézeteket felállítani, ezt csakis a törvényhatóság véleményének meghallgatása után a népjóléti miniszter engedélye alapján teheti.

\* \* \*

Akár szabadon, akár a *normatív*, vagy pedig az *engedélyezési* rendszer alapján jöjjenek létre, lényeges különbségek vannak az intézetek között aszerint, hogy kik az alapítók és fenntartók, hogy milyen célok megvalósítására vannak hivatva s hogy a szakminiszterhez való viszonyuk miképen alakul?

Ahhoz képest, hogy az intézeteket magánemberek, egyesületek vagy pedig közalakulatok hozzák-e létre, éles megkülönböztetést kell tennünk egyrészt *magánintézetek* s másrészt *községi, törvényhatósági, egyházi és állami intézetek között*.

Ami a *magánintézeteket* illeti, alapelv, hogy ezeket sem az állam, sem a vármegyék, vagy a községek nem segíeyezhetik. Ettől az alapelvtől csak ritka kivételkép akkor lehet helye eltérésnek, ha az erre illetékes hatóság valamely magánintézetnek *közérdekű* voltát előzetesen és kifejezetten elismerte. Minthogy tehát a magánintézetek szubvenciót rendszerint nem kaphatnak, a magánintézetek ritka kivételektől eltekintve mind *önálló* intézetek; a községi, a vármegyei és az egyházi intézeteknél ellenben aszerint, hogy valamely más közalakulattól kapnak-e szubvenciót vagy sem, különbséget lehet tenni egyrészt *önálló* s másrészt *segélyezett* intézetek között.

Bár, mint látni fogjuk, ezen megkülönböztetésnek is nagy jelentősége van, összehasonlíthatatlanul fontosabb az az osztályozás, amely az intézetek *céljából* indul ki. Ha ugyanis valamely intézet közegészségügyi, közművelődésügyi, tudományos, művészeti, vagy irodalmi célt szolgál, de a »*do ut des*« álláspontjára helyezkedve akképen, hogy szolgáltatásaiért *ellenszolgáltatást* követel s mennél nagyobb anyagi haszon elérésére törekszik, akkor az ilyen intézetet *magánérdekű*, a többieket ellenben *közérdekű* intézeteknek kell tekintenünk. A magyar tételes jog, midőn ezt a megkülönböztetést tényleg megteszi, nem jár el oly egyöntetűen, mint a francia jog. Ez ugyanis minden olyan magánintézettől, amely közérdekű voltát hivatalosan is el akarja ismertetni, megköveteli, hogy az elismerést kérje; s ha az erre illetékes hatóságok a kérelemet indokoltnak találták, kivétel nélkül minden ilyen intézetet *közérdekű intézetnek* vagyis *établissement d'intérêt public*-nek kötelesek elismerni. Nálunk az elismerés jóformán csak a tanintézetekre, a kórházakra és gyógyintézetekre vonatkozólag van szabályozva, de korántsem egyöntetűen.

A társulatok és egyesek például létesíthetnek középiskolákat, de ezek csak *magánjellegűek* lehetnek. Ha ellenben az egyházak, a vármegyék és a községek akarnak új középiskolákat felállítani s ha a felállítandó tanintézet a törvény követelményeinek megfelel, akkor az új intézettől a közérdekűség elismerését vagyis, a *nyilvánossági jogot* megtagadni nem lehet. A magánérdekű és közérdekű középiskolák féle megkülönböztetésnek tehát két esetben van jelentősége: egyrészt akkor, ha rá akarunk mutatni a közalakulatok és a magánosok által létesített középiskolák közötti különbségre s ez abból áll, hogy amazok csak *magánérdekű*, emezek csak *nyilvánossági joggal felruházott, vagyis közérdekű* iskolák lehetnek; a másrészt akkor, ha a közalakulatok által fenntartott középiskolák felállításuk után a törvény követelményeinek nem felelnek meg; a miniszter ugyanis ez esetben

köteles tőlük a nyilvánossági jogot — félévenkint három ízben történt sikertelen megintés után — megvonni<sup>1)</sup> s ezzel a közérdekű iskolát *magán-érdekűvé* lefokozni.

Lényegesen máskép alakul a helyzet a *kórházaknál és a gyógyintézeteknél*. Míg a középiskolai törvény a közérdekűség elismerésénél az intézet *létesítőiből és fenntartóiból*, addig a közegészségügyi törvény nem ezekből, hanem a kórházak és gyógyintézetek *minőségéből* indul ki. Nemcsak az állam, az egyház, a vármegyék és a községek létesíthetnek tehát *közérdekű* kórházakat és gyógyintézeteket, hanem egyes magánemberek és egyesületek is s mivel a közérdekűségnek *két* fokozata van, *háromféle kórházat kell megkülönböztetnünk* t. i. *magánérdekű* kórházakat és gyógyintézeteket, *nyilvánossági joggal felruházott* kórházakat és *köz-kórházakat*. A *magánérdekű* kórházak és gyógyintézetek fogalmát a magyar tételes jog csak negative, vagyis akképen határozza meg, hogy ilyeneknek kell tekintenünk az összes közérdekűeknek el nem ismert kórházakat és gyógyintézeteket. A másik két intézETFajról ellenben pozitív meghatározást ad, mert közérdekűnek tekint egyrészt minden nyilvánossági joggal felruházott s másrészt minden köz-kórházat. Az előbbieket egytől-egyig olyan magánintézetek, amelyeket a népjóléti miniszter tulajdonosaik kérelmére vagy legalább is az ő beleegyezésükkel — hivatalos helyszíni szemle alapján — férőhely, igazgatás, orvosi vezetés, felszerelés és az ápolási díjak nagysága tekintetében megfelelőeknek állapít meg és nyilvánossági jelleggel ruház fel. Az utóbbiak pedig olyan — akár magán egyének, vagy társulatok, akár közalakulatok által létesített — intézetek, amelyek a közegészséghez fűződő közérdekeket *még nagyobb mértékben* tudják szolgálni, mint a nyilvánossági joggal felruházott kórházak; mert nemcsak ezeknek az összes kellékei vannak meg bennük, hanem ezen felül *a)* külön belgyógyászati, sebészeti és bujakkóros osztályuk s elmebetegek ideiglenes elhelyezésére legalább két cellájuk van; *b)* rendszeres igazgatás alatt állanak s *c)* akként vannak felszerelve, hogy nemcsak a helyi és vidéki szükségleteket tudják kielégíteni, hanem megfelelő számú idegen illetőségű betegeket is be tudnak fogadni.<sup>2)</sup>

Annak már most, hogy valamely intézet magán- vagy közérdekűnek ismertetik-e el és mily mértékben, fontos jogi következményei vannak. A közérdekű intézetek ugyanis több olyan jogot gyakorolhatnak és több olyan kötelességet tartoznak teljesíteni, amelyek a *közérdekűeknek el nem ismert*, vagy ebbeli minőségüket *elvesztett* intézetekre nem terjednek ki. Az utóbbi kategóriába tartozó középiskolák pl. érvényes bizonyítványokat nem adhatnak s érettségi vizsgálatokat nem tarthatnak, mert erre csakis

1) 1883. XXX. 53. 55. §§.

2) 1876. XIV. 57. §. és 140.000—1907 B. M. sz. rendelet 5. §.

a nyilvános középiskolák vannak jogosítva; ezzel szemben azonban az intézet bezárása esetén vagyonuk hova fordítása tárgyában a magán középiskolák nem kötelesek, a nyilvánosak ellenben kötelesek a vallás- és közoktatásügyi és a belügyi miniszterek rendelkezéseihez alkalmazkodni.<sup>1)</sup>

Még fontosabb eltéréseket állapít meg a tételes jog a különböző fajta kórházaknál és gyógyintézeteknél.

Általános szabály, hogy a nyilvánossági joggal fel nem ruházott vagyis a közérdekűek gyanánt el nem ismert kórházaknak és gyógyintézeteknek a nagyközönséggel szemben köteleseik, a közzel szemben pedig jogaik nincsenek s következésképp a betegekkel szemben teljesen alapszabályaik és a velük kötött szerződések szerint járhatnak el. Ettől a szabálytól csak két esetben van helye eltérésnek. Életveszély esetén ugyanis az ilyen kórházak is kötelesek a rögtöni segílyt igénylő beteget felvenni; s ha valamely községben közérdekű kórház nincs, ők is jogosítva vannak a bujakóros, trachomás vagy elmebetegeket bizonyos feltételek fennforgása esetén ápolás céljából befogadni, s ha az imént említett köteleességeket teljesítették, vagy ha az imént említett jogukat igénybe vették, akkor ők is jogosítva vannak mind a két esetben az országos betegápolási alaptól, illetve a kincstártól ápolási díjaik megtérítését követelni.

A közérdekűeknek elismert kórházakra vonatkozólag alapelv, hogy ezeknek — mennél inkább alkalmasak a közérdek szolgálatára — a közzel szemben, annál több köteleességük és joguk van.

A közérdekű kórházak pl. nemcsak jogosítva, hanem kötelezve is vannak arra, hogy a betegeket — ha helyel még rendelkeznek — felvegyék; de míg a nyilvánossági joggal felruházott kórházak és gyógyintézetek csupán olyan betegeket tartoznak a legalsóbb díjosztályukon felvenni, akikre nézve berendezettek s idegen betegek befogadására a rögtöni életveszélytől eltekintve, nem szoríthatók, addig a közkórházak minden jelentkező beteget tehát még az idegen illetőségüket is kötelesek felvenni, ha van a beteg számára hely s ha az orvos a beteget felvehetőnek találja.

Ezen fokozott köteleességekkel szemben a közérdekű kórházakat fokozott jogok illetik meg: t. i. egyrészt követelhetik, hogy az országos betegápolási alap vagy az államkincstár a szegény ápoltaik után járó ápolási díjakat megtérítse s másrészt joguk van arra, hogy a magánosokat terhelő ápolási költségeiket közadók módjára hajthassák be.<sup>2)</sup>

Az alapítókon és fenntartókon, valamint az intézetek célján kívül még egy szempont van, amely szerint az intézeteket osztályozhatjuk.

<sup>1)</sup> 1883. XXX. 51. §.

<sup>2)</sup> Kórházi szabályrendelet 80., 81.



A *szakminiszterhez való viszony* szempontjából ugyanis az intézetek vagy a szakminiszter közvetlen felügyelete és közvetlen rendelkezése vagy pedig csak az ő *főfelügyelete* alatt állanak. A közvetlen rendelkezés azt jelenti, hogy az intézetre vonatkozó jogszabályokat a törvény korlátai között megalkotni, az intézetnél állásokat rendszeresíteni és betölteni, az intézet tisztviselői felett a fegyelmi hatalmat gyakorolni, az intézet vagyonát kezelni s az összes személyi és dologi kiadások fedezéséről gondoskodni, a költségvetési előirányzatot és a zárszámadásokat elkészíteni, az utalványozási jogot gyakorolni a szakminiszter, illetve az ő közegei vannak hivatva. A felügyelet közvetlensége pedig azt jelenti, hogy az intézetek működését a miniszter, illetve az ő szervei ellenőrzik s az ellenőrzés eredményeképp a szükséges lépéseket is ők teszik meg. Ez a kettős hatáskör illeti meg a megfelelő szakminisztereket pl. az állami és a királyi katolikus közép iskolákkal s az állami kórházakkal szemben.

A közvetlen rendelkezés alatt *nem* álló intézetek ismét két csoportra válnak szét. Az egyik csoportba azon intézetek tartoznak, amelyek felett a közvetlen felügyelet és a közvetlen rendelkezés a fenntartó világi anyaközületeket t. i. a községeket és a vármegyéket illeti meg, de olyan formán, hogy a szakminiszter nem csak a legfőbb felügyeletet gyakorolhatja, hanem az intézeteket — bár nem közvetlenül, de mégis — irányíthatja és vezetheti is; ilyenek pl. a vármegyei és községi kórházak s a községi középiskolák. A másik csoportba pedig azon intézetek tartoznak, amelyek felett a szakminiszter csak a *főfelügyeletet* gyakorolhatja, de vezető és irányító hatásköre egyáltalán nem lehet, mert ezen utóbbi hatáskört a fenntartó *egyházak* maguk gyakorolják; ilyenek pl. a protestáns egyházak autonóm középiskolái.<sup>1)</sup>

Bárki alapítson intézetet s bármiképen alakuljon annak a szakminiszterhez való viszonya, *közintézetek gyanánt csakis közérdekű intézetek szerepelhetnek*. Minthogy pedig az utóbbiak vagy magánemberek, illetve jogi személyek vagy az állam, a vármegyék, a községek, illetve az egyházak alkotásai gyanánt jönnek létre s minthogy az eredetileg egyházi intézetek világiakká, az utóbbiak között pedig a községiek államiakká alakulhatnak át és megfordítva, a közintézetek keletkezésének *háromféle* módja van.

Először is létesíthetnek közintézeteket egyesek, illetve magánjogi értelemben vett jogi személyek; ilyen módon jött létre nálunk pl. az országos közegészségügyi intézet, mint a Rockefeller-alap alkotása.

S másodszor létesíthetnek közintézeteket az állam, az egyházak, a vármegyék és a községek. Ritka kivételektől eltekintve, a legtöbb közintézet ezen a módon jött létre.

<sup>1)</sup> V. ö. 1876. XIV. t.-c. 60—69. §§. 1883. XXX. 7., 8., 18., 19., 23., 28., 39., 45—54. §§.

Akár az első, akár a második módon jön létre, az intézetet pusztán azért, mert a köz érdekeit szolgálja, *közintézetnek* tekinteni nem lehet. A közintézeti jelleghez tehát a közérdek szolgálatán kívül még az is szükséges, hogy valamely anyaközület az általa alapított, vagy pedig a mások által alapított, de az ő gondjaira bízott intézet célját *a saját közigazgatásának feladata gyanánt elismerje s ennek a jogi következményeit levonja*. A magyar állam pl. törvénybe iktatta, hogy a Rockefeller-alap költségére létesített országos közegészségügyi intézetnek feladata arra irányul, hogy a közegészségi tudomány gyakorlati alkalmazását előmozdítsa, a fertőző betegségek elleni védekezést irányítsa, a közegészségügyi hatóságokat támogassa s a közegészségügyi személyzet s különösen a tisztviselői orvosi kar megfelelő kiképzésében közreműködjék. Minthogy az imént felsorolt feladatok egytől-egyig olyanok, amelyeket az országos közegészségügyi intézet meg nem alakulása esetén az állam lennénytelen a saját közigazgatási szervei útján megoldani, megállapíthatjuk, hogy csak az a közérdekű intézet lehet közintézet, amelynek ilyen — az intézet hiányában — a közigazgatás által *amugy is megvalósítandó* céljai vannak. Mi sem természetesebb, minthogy az anyaközület levonja a következményeit annak, hogy valamely intézet az ő munkakörébe vágó közszükségleteket elégít ki. Az 1925. évi XXXI. t.-c. pl. az országos közegészségügyi intézet feladatait *közigazgatási* feladatoknak tekinti s ép ezért akkép rendelkezik, hogy az intézet fenntartásáról az *államnak* kell gondoskodni, a kiadásokat az *állami költségvetésbe* kell felvenni, s az intézet szervezetét, munkakörét s a hatóságokhoz való viszonyát a népjóléti miniszternek kell szabályozni. S a megfelelő rendelet kibocsátásakor a népjóléti miniszter is levonta a fentjelzett következtetéseket, midőn az intézet tanácsát csupa *közfunkcionáriusokból* alakította meg, az intézet tisztviselőit *közigazgatási* tisztviselőkké minősítette s ugyanolyan fizetési osztályokba sorozta, mint az *állami* tisztviselőket. Megállapíthatjuk tehát s később részletesebben is kimutatjuk, hogy a közintézeti jellegnek illetve a közjogi jogi személyiségnek megvannak a maga *jogi következményei*; s ezek vagy abból állanak, hogy a törvényhozás a következményekre gondolva, egyszerűen *közintézet*té minősít valamely intézetet, mint pl. az 1926. évi VII. t.-c. 1. §-a az érdekeltiségi iskolát; vagy pedig abban, hogy a törvényhozás a közintézeti jelleg megállapítását az elméletre és a gyakorlatra bízva, semmiféle ilyen elméleti kijelentést nem tesz, hanem törvénybe iktatja a közintézeti jelleg jogi következményeit pl. azt, hogy az intézet alkalmazottai közalkalmazottak, hogy az intézet kiadásait az állami költségvetésbe kell beilleszteni stb.

De mint jeleztük, van a közintézetek keletkezésének egy *harmadik* módja is s ez abból áll, hogy egy bizonyos anyaközület közintézete ebbeli minőségében megszűnik s egy *más* anyaközületnek a közintézetévé alakul át. Mayer Ottó ezt az átalakulást következőleg próbálja megmagyarázni. Valamikor az

összes közintézetek egyházi jellegűek voltak. Az egyház azonban a közintézetek létesítésénél és fenntartásánál sohasem alkalmazott kényszert; nem rótt ki pl. a hívekre adót, hanem a hívek jótékonyására, a keresztény vallás legfőbb alapelveiből folyó erkölcsi kötelességekre hivatkozott; s hogy a hívőket erkölcsi kötelességeik teljesítésére buzdítsa, az alapítók és jogutódai részére *befolyást* biztosított az illető közintézet ügyeinek intézésére s ezen az úton évszázadokkal megelőzve az államot, létrehozta, pl. az *alanyi közjogok őse gyanánt a kegyúri jogot*. Ekképen, vagyis önkéntes adományokból s az alanyi közjogok segítségével létesítette és tartotta fenn az egyház évszázadokon át a maga közintézeteit. Ez a voluntarizmus azonban a modern államban lehetetlenné vált, mert a mai fejlett viszonyok között a közintézeteket *önkéntes* adakozásokból fenntartani nem lehet; s aki el akarja érni a közintézetek kulturális és szociális céljait, az kénytelen kényszereszközökhez nyulni s az intézet költségeit pl. *adók* útján előteremteni. Ez az oka szerinte annak, hogy a közintézetek s köztük pl. az egyetemek egyházi jellege lassankint tarthatatlanná vált s az eredetileg egyházi közintézetek nagyrésze világi közintézetté alakult át.<sup>1)</sup> Bár ez az álláspont nem alkalmazható egyformán minden államra, bizonyos, hogy ilyen átalakulások nálunk is történtek, sőt a tételes jog rendelkezései következtében a jövőben is történhetnek. Az 1868. évi XXVIII. t.-c. 26. §-a szerint pl. ha valamely községben a felekezetek arra a meggyőződésre jutnak, hogy közserővel virágzóbb állapotban tarthatnak fenn valamely elemi iskolát, mint külön-külön, akkor a külön felekezeti iskolákat *közös* iskolává lehet átalakítani s az ilyen iskola teljesen *községi* iskola lesz. Hozzá kell tennünk azonban, hogy nemcsak felekezeti intézetek alakulhatnak át világiakká, hanem az utóbbiak között a községi vagy vármegyei közintézetek is átalakulhatnak államiakká és megfordítva.

#### *A közintézetek működésének feltételei.*

Bármilyen módon jöjjön létre e közintézet, *jogképes* közintézetté, vagyis *jogi személlyé* csak akkor válik, ha az anyaközület közigazgatásán belül egy bizonyos mérvű *önállóságra* tesz szert. vagyis, ha az állam, az egyház, a vármegye vagy a község *általános* közigazgatásából *kiválik* s különleges közcélt szolgáló *speciális* közigazgatássá lesz s mint ilyen tesz szert jogokra s válik kötelességeknek alanyává. Az önállósulás kétféle módon mehet végbe. Az első mód abból áll, hogy a tételes jogszabályok alkotója azok részére biztosít a minisztériummal, a városi tanáccsal, a községi eljárással szemben egy bizonyos mérvű *közigazgatási* önállóságot, akik az intézet kedvezményezettjeinek, például a tanulóknak, a betegeknek, az árváknak, a lelenceknek, a szegényeknek az érdekeit *közvetlenül* szolgálják, vagyis

<sup>1)</sup> O. Mayer: D. V. II. k. 335. old.

a tanári kar, az orvosi személyzet részére stb. Ez esetben az intézet az ő belételeben lesz közigazgatásilag önálló s az önállóság azt jelenti, hogy a tanári kar, illetve az orvosi személyzet a fenntartó anyaközülettől függetlenül veszi fel a betegeket, illetve a tanulókat, függetlenül állapítja meg a díjfizetési kötelességet vagy a díjmentességet s függetlenül gyakorolja az intézeti rendszert és fegyelmi hatalmat stb. A második mód alkalmazása esetén a tételes jogszabályok alkotója nem elégszik meg azzal, hogy az intézetet csak az ő belételeben tegye közigazgatásilag önállóvá, hanem megadja az önállóságot kifelé a vagyoni jogi forgalomban s a hatóságokkal és bíróságokkal való érintkezésben is. Ebből a célból elrendeli egy külön kollégiális szervnek — óvodáknál például a felügyelőbizottságnak, felekezeti és községi elemi iskoláknál az iskolaszékeknek, állami népiskoláknál a gondnokságnak, kórházaknál a kórházi bizottságnak vagy választmánynak a megalkotását stb. — s ezt a szervet bízza meg az intézet *kormányzatával*. Mindez természetesen jogszabályok útján történik s az idevágó jogszabályokat részint az összes hasonló intézetekre kiterjedő hatállyal az állam állapítja meg törvények vagy rendeletek alakjában, részint az egyházak, törvényhatóságok és a községek szabályrendeletek alakjában, részint az illető intézet kormányzó szerve alapszabályok alakjában. Az egy-egy intézetre vonatkozó jogszabályok összessége alkotja az intézet működésének egyik legfontosabb feltételét: a *közintézet alkotmányát*, amely a kormányzással megbízott szerv összetételét, hatáskörét és eljárásának szabályait a legkülönbözőbb módokon szabályozhatja. Felhasználhatja például a kormányzó szervet arra, hogy az intézetre vonatkozólag a magasabbrendű jogforrások korlátai között jogszabályokat alkosson s ezekben az intézet szervezetét s az egyes szervek hatáskörét és eljárását részletesen megállapítsa; felhatalmazhatja arra, hogy állásokat rendszeresíthessen s azokat betölthesse, vagy pedig a betöltésnél javaslatokat tehessen; hogy az intézet szerveit ellenőrizhesse s velük szemben fegyelmi hatalmat gyakoroljon; hogy az intézetet érdeklő fontosabb ügyekben határozatokat hozhasson és azokat végrehajthassa stb. Kétségtelen, hogy a közintézet az ő kormányzatára hivatott szervnek már ezen funkciói révén is nagymértékben önállóvá lesz. De ezt az önállóságot tovább lehet fokozni az intézet *vagyon* és *pénzügyi* önállósítása révén. Az intézet alkotmánya ugyanis előírhatja, hogy az intézet céljaira szánt vagyont el kell különíteni az anyaközület egyéb vagyonától, külön kell kezelni s az intézet tulajdonául kell tekinteni. Az intézet vagyona azonban *kétféle* lehet. Vagy olyan, amely az intézet célját közvetlenül szolgálja, mint például az iskolaépület, a kórház, a szegényház, az árvaház, a múzeum s ezeket nevezzük az intézet *közigazgatási* vagyonának; vagy olyan, amely az intézet célját csak *közvetve*, az ő gazdasági kihasználhatósága, a hozott házbér, haszonbér, vagy kamatjövedelem stb. alakjában szolgálja

s az ilyen vagyontárgyak összességét nevezzük az intézet *kereső vagy magánvagyonának*. A közigazgatási vagyona vonatkozó tulajdonjog már egymagában is *jogi személlyé* teszi a közintézetet ; de mivel ez a vagyon jövedelmet nem hoz, szükségessé válhatik a közintézetek jogképességének további fejlesztése. Ennek pedig két módja van : a tételes jog ugyanis vagy *kötelezővé* teszi bizonyos fontosabb közintézeteknek kereső vagyonnal való ellátását, vagy pedig minden intézetnek megadhatja a lehetőséget arra, hogy ingyenes jogügyletek révén kereső vagyonhoz juthasson. Az első módot alkalmazza például a mi népoktatási törvényünk. Eszerint ugyanis azon községek, amelyek népiskolát tartoznak felállítani, kötelesek készpénzből vagy birtokból álló iskolai alapot létesíteni ; tagosítás és legelőelkülönítés esetén kötelesek a felosztandó területnek legalább 1%-át az iskolai alaphoz csatolni s kötelesek az alap minden jövedelmét az iskola létesítésére és fenntartására fordítani.<sup>1)</sup> Ami a második módot illeti, a mi jogunk éles ellentétben áll az 1900 előtti francia joggal. Míg ez a közcélok szolgálatát, mint állami monopóliumot fogta fel s ép ezért egyrészt az ajándékok adását és a hagyományozást s másrészt az ingyenesen juttatott vagyon elfogadását csak olyan jogi személyek javára engedte meg, amelyeket az állam közérdekű intézeteknek s a tételes jogszabályok vagy a bírói gyakorlat közintézeteknek ismert el, addig a mi jogunk a közcélokra való ajándékozást és hagyományozást semmiféle, a magánjog szabályaitól eltérő *különleges közjogi* feltételekhez nem köti. S míg a francia jog a jogi személyek vagyonának s különösen ingatlanvagyonuknak a gyarapodását veszedelmesnek tartja s a holtkéz elleni védekezés céljából az állam *beleegyezésétől* teszi függővé s a beleegyezés megadása esetén is a kereső ingatlanvagyont eladatni s állampapírokba fektetni rendeli, addig a mi jogunk a holtkézi törvényeket elavultaknak tartja s ép ezért a jogi személyek jogképességét a holtkéz elleni védekezés címén *külön feltételekhez nem köti*. A mi közintézeteink jogképessége tehát következőleg alakul. Valamint minden közcélokat szolgáló intézetnél, ugyanúgy a közintézeteknél is *kétféle jogképességet* kell az ajándékozások és hagyományok szempontjából megkülönböztetnünk. Minden közintézetben megvan az a képesség, hogy megajándékozzák, illetve, hogy végrendeletben mint hagyományost megnevezzék; ebből a szempontból tehát minden közintézet jogi személy. S ezenfelül minden közintézetnél megvan a jogi *lehetőség* arra, hogy az illetékes szervek az ajándékot vagy hagyományt *elfogadják*. Ha ebben a kérdésben az *anyaközület* szervei vannak hivatva határozni, akkor a közintézetet magát *ebből* a szempontból jogképesnek tekinteni nem lehet. Ha azonban a tételes jog a közintézetnek saját kormányzó szervét jogosítja fel arra, hogy az elfogadás tárgyában határozzon s az anyaközület szervei számára csak

<sup>1)</sup> 1868 : XXXVIII. t.-c. 38—41. §.

a *jóváhagyást* tartja fenn azért, hogy a közintézet az ő hivatásával össze nem egyeztethető köteleességeket el ne vállaljon, akkor a közintézet *ebből* a szempontból is önállóvá lett s mint ilyen jogképesnek tekintendő.

A közintézetet azonban nemcsak a reá vonatkozó szabályok alkotása szempontjából s szervezeti és vagyoni téren lehet önállósítani, hanem pénzügyi téren is. A tételes jogszabályok felhatalmazhatják például a közintézet kormányzó szervét, hogy az intézet az általa nyújtott előnyökért ellenszolgáltatásokat, tandíjakat, betegápolási díjakat stb. szedhessen s ezeket nem fizetés esetén közadók módjára hajthassa be; kimondhatják, hogy ezen közjogi természetű díjak nem az anyaközület pénztárába folynak, hanem az intézet saját pénztárát illetik s kimondhatják — s a kórházakat illetőleg ki is mondják — hogy az intézet összes igazgatási és fenntartási kiadásait s még a berendezés és felszerelés elhasználását is az ilyen közjogi természetű díjakból kell fedezni.<sup>1)</sup> Ha az intézet ezen a réven saját bevételekre tesz szert s ha kormányzószerve a bevételeket és a kiadásokat előirányozhatja s a zárszámadásokat ellenőrizheti, akkor a közintézet továbbra is megmarad ugyan az anyaközület ellenőrzése és felsőbbfokú irányítása alatt, a *háztartás* szempontjából azonban önállósul.

Az ekképen *szervezetileg, vagyoniilag és pénzügyileg* kisebb vagy nagyobb mértékben önállóvá lett közintézetet *jogi személynek* kell tekintenünk, még pedig az intézeti vagyon s az ajándékok és hagyományok szempontjából *magánjogi*, egyébként *közjogi* értelemben vett jogi személynek.

A közjogi jogi személyiség három irányban nyilvánul meg tudniillik az anyaközülettel, az intézet kedvezményezettjeivel és az alkalmazottakkal szemben. Ami az anyaközületet illeti, a közintézetnek nemcsak köteleességében, de *jogában* is áll a reábízott közfunkciókat szervei útján ellátni s a közhatalomnak őt illető töredékét, tudniillik az állások betöltését, az intézeti rendszert, a fegyelmi hatalmat stb. gyakorolni s ezenfelül jogában áll az őt esetleg megillető szubvenciót követelni. Ami a kedvezményezetteket, tudniillik a tanulókat, betegeket, szegényeket, árvákat, lelenceket, a közgyűjtemények látogatóit stb. illeti, a közintézet köteles az ő érdekeiket szolgáló funkciókat úgy, amint a tételes jog előírja, elvégeztetni s ennek fejében jogában áll a destinatáriusoktól — ha a tételes jog megengedi — *közjogi természetű ellenszolgáltatásokat követelni* s azokat nem fizetés esetén *közzadók* módjára behajtani. S végül, ami az alkalmazottakat illeti, a közintézet megkövetelheti tőlük az intézeti funkciók ellátását s ezzel szemben köteles nekik megfizetni mindazon közjogi természetű járandóságait, amelyek őket az intézet szabályai szerint megilletik.

<sup>1)</sup> 1898. : XXI. t.-c. 14. §.

A közintézet, mint jogi személy, bizonyos szempontokból a magánjog alapítványaihoz hasonlít, egyébként azonban lényegesen különbözik tőlük. Mert valamint az alapítványnak, ugyanúgy a közintézetnek sincs önkormányzata s mert valamint az alapítványnál, ugyanúgy a közintézetnél is nem a destinatáriusok egymagukban lesznek jogi személlyé, hanem csakis az ő érdekeiket szolgáló *szervekkel együttesen*. Ellenben lényegesen különbözik a közintézet az alapítványtól azon viszony szempontjából, amely köztük és az ő létesítőjük között fennáll. Az alapítványnak *alapítója* van, aki mint halandó ember csak a célt tűzi ki s vagyonról és szervezetről gondoskodik; de alkotását állandóan vezetni és irányítani és az alapítvány sorsa felett *bármikor* rendelkezni képtelen. A közintézetnek *ily értelemben vett alapítója*, mint láttuk, csak ritka kivételkép van, mert a közintézetet rendszerint az ő anyaközülete, az állam, az egyház, a vármegye, vagy a község hozza létre. Ezek azonban időtlen időkig fentmaradhatnak s ép ezért a közintézetet létesítő anyaközületek nemcsak a *célt* tűzik ki, nemcsak *vayonról és szervezetről* gondoskodnak, hanem állandóan irányíthatják a közintézet működését s bármikor rendelkezhetnek annak sorsa felett. Ezen az alapon kell elfogadnunk, de nem mint Mayer Ottó teszi, az *összes közintézetekre*, hanem azoknak csak túlnyomó nagy *többségére* nézve azt az álláspontot, hogy a közintézeteknek a szó valódi értelemben vett *alapítóik* nincsenek s hogy azok, akik a közintézetek javára alapítványokat tesznek, a közintézeteknek nem *alapítói*, hanem csak *jótevői*.<sup>1)</sup>

IV. *A közintézet megszűnése*. A közintézetek önmaguktól, vagyis pusztán azért, mert céljuk elavult, illetve vagyonuk megsemmisült, jogilag meg nem szűnnek. Hiszen a közintézeteknél mindig van valaki, aki a régi cél helyébe ezzel rokontermészetű új célt tűzhet ki s az elvesztett vagyon pótlásáról is gondoskodhatik s ez nem más, mint a közintézetet létesítő *anyaközület*. Ahhoz tehát, hogy a közintézet jogilag is megszűnjék, az *anyaközület állásfoglalására* van szükség. Az anyaközületek azonban alá vannak rendelve az államnak. Ebből az alárendeltségi viszonyból szükségképen következik, hogy a közintézetet *két* tényező szüntetheti meg: egyrészt az őt létesítő község, vármegye vagy egyház s másrészt az állam. Ha azonban a megszűntetést nem az mondja ki, aki az illető közintézetet létrehozta, hanem az állam, akkor a megszüntetés az egyház, a vármegye vagy a község közigazgatásának *megcsonkítását*, fontos közfunkciók végzésének a *lehetetlenné* tételét, az egyházakkal szemben *államosítást* jelenthet. Ezért helyezkedik a mi jogunk arra az álláspontra, hogy a közintézeteket anyaközületeiken kívül csakis a *törvényhozás*, illetve azok az állami szervek szüntethetik meg, akiket a törvény erre *kifejezetten* felhatalmaz s ezek is csak akkor, ha a meg-

<sup>1)</sup> O. Mayer: D. V. R. II. k. 332. old.

szüntetésnek a *törvényben* körülírt feltételei fennforognak. A felekezeti középiskolák végleges bezárását például csak az *államfő* rendelheti el s ő is csak akkor, ha az illető középiskolának erkölcsi *jögyatkozásai* vannak, ha iránya *államellenes*, ha a felekezeti főhatóság a bajokat gyökeresen nem orvosolja s ha mindezt a miniszter közegei által szabályszerűen lefolytatott vizsgálat az igazgató és a tanárok olyan tényeivel igazolja, amelyek miatt állami intézeteknél *hivatalvesztést* kellene kimondani.<sup>1)</sup>

Ami a *véglegesen megszüntetett* közintézet vagyonát és adósságait illeti, éles megkülönböztetést kell tennünk azon eset között, midőn a közintézetet magánember vagy magánjogi értelemben vett jogi személy s azon eset között, midőn az állam, az egyház, a vármegye, vagy a község hozta létre. Az első esetben a vagyon sorsát a magánjog szabályozza ; ha tehát az alapítónak vannak örökösei, vagy pedig ha az alapító jogi személy még fennáll, akkor a vagyon sorsa felett az alapítólevélnek megfelelően ezek döntenek, de mivel a közigazgatás céljaira szánt vagyonról van szó, a szakminiszter jóváhagyása mellett. Ha pedig örökösök nincsenek s az alapító jogi személy is megszűnt, akkor az alapítólevél az irányadó s ha ez sem rendelkezik, akkor a vagyon a kincstárra száll s a kincstár a vagyont lehetőleg az eredeti céllal rokoncélra köteles fordítani. A második esetben pedig abból kell kiindulnunk, hogy a közintézet célja egy bizonyos közigazgatási feladatnak a megoldására irányul, hogy a közintézet maga csakis az anyaközület szervezetéből való kiválás és önállósulás révén lett jogi személlyé s hogy a vagyon és a jogi személyiség egyaránt csak eszközei egy bizonyos közigazgatási feladat megoldásának. Minthogy ezt a feladatot az intézet megszűnése esetén újból az *anyaközületnek* kell megoldania, Mayer Ottó szerint ahova visszatér a cél megvalósítása, mint földolog, oda kell visszatérnie az *eszköznek*, t. i. a *vagyonnak* is, mint *mellékdolognak*.<sup>2)</sup> Hogy *a mi jogunk* is erre az álláspontra helyezkedik, kitűnik az 1883. évi XXX. t.-c. 52. és 51. §-aiból. Az 52. §. szerint ha törvényhatósági vagy községi középiskola szűnt meg, akkor az iskolai vagyon kezelése, illetve hova fordítása iránt a vallás- és a közoktatásügyi és a belügyminiszterek együttesen intézkednek, de egyrészt az anyaközületek meghallgatásával s a netán létező jogviszonyoknak, vagyis annak a figyelembevételével, hogy az intézetet az anyaközület alapította-e, vagy más valaki. Az 51. §. szerint pedig ha felekezeti középiskola szűnt meg, s ha az iskolát nem mások alapították, hanem maga az egyház, akkor az iskolai vagyon hova fordítása iránt a *felekezeti főhatóság* rendelkezik s Őfelsége ügyel fel arra, hogy az intézet vagyona a létesítő anyaközület *eredeti szándékainak* megfelelő célra fordíttassék.<sup>3)</sup>

1) 1883: XXX. t.-c. 50. §. 1790: XXVI. t.-c. 10. p.

2) O. Mayer : i. m. II. k. 340., 341. old.

3) A törvény az 1790. : XXVI. t.-c. 10. sz.-ra hivatkozik.