JOGI ÉRTEKEZÉSEK

SZERKESZTI

DR. BALOGH JENŐ

GYETEMI NY. R. TANÁR, A MAGYAR TUD. AKADÉMIA LEVELEZŐ-TAGJA

3. FÜZET

TÖRVÉNYHATÓSÁGI ÖNKORMÁNYZATUNK HATÁSKÖRE

IRTA:

DR. BALOGH ARTHUR
BUDAPESTI EGYETEMI MAGÁNTANÁR.

BUDAPEST 1902.
SINGER ÉS WOLFNER KIADÁSA

JOGI ÉRTEKEZÉSEK

SZERKESZTI

DR. BALOGH JENŐ

TUD. EGYETEMI NY. R. TANÁR

A MAGYAR TUD. AKADÉMIA LEVELEZŐ-TAGJA

III. FÜZET

DR. BALOGH ARTHUR

TÖRVÉNYHATÓSÁGI ÖNKORMÁNYZATUNK HATÁSKÖRE

BUDAPEST, 1902

SINGER ÉS WOLFNER KIADÁSA

VI., Andrássy-út 10.

TÖRVÉNYHATÓSÁGI ÖNKORMÁNYZATUNK HATÁSKÖRE

IRTA:

DR. BALOGH ARTHUR

BUDAPESTI EGYETEMI MAGÁNTANÁR.

BUDAPEST, 1902

SINGER ÉS WOLFNER KIADÁSA

VI., Andrássy-út 10.

Nyomatott Taizs József könyvnyomdájában Pécsett, 1902.

TARTALOM-MUTATÓ.

BEVEZETÉS.

Az első jelentősebb belreform, melyet az alkotmányunkban akkor még új keletű felelős parlamenti minisztérium létrehozott: a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk, nevezetes módosulását iktatta törvénykönyvünkbe az önkormányzat fogalmának, amaz önkormányzatának, melyet nálunk nem egyszerüen mint más szabad államokban bevált, célszerű igazgatási rendszert hozott be az állampolgároknak a közhatalom minden irányában részt juttató modern államböleseség, hanem a melyet alkotmányunk ezer éves fejlődésében a nemzeti önkormányzat integráns részeként, a nemzet elidegenithetlen tulajdonaként fejlesztett ki magából.

A nemzet önkormányzata, az, hogy a magyar nemzet maga kormányozza magát az államélet minden főirányában, minden nyilvánulási formájában: törvényhozásában, országos és helyi végrehajtásában, bíráskodásában egyaránt — alkotmányunk legfőbb tétele.

A nemzet ez önkormányzatának hangoztatása törvénykönyvünknek úgyszólván minden lapján előfordul, állandó tárgya alkotmányos küzdelmeinknek, állandóan féltve őrzött kincsünk a dynasztikus és tőle függő központi hatalom alkotmányellenes törekvéseivel szemben.

A nemzet ez önkormányzata mellett azonban az alkotmány a tulajdonképeni önkormányzatot, mint a nép részvételét az állami végrehajtóhatalom helyi gyakorlásában, a helyi igazgatásban is integráns részévé iktatja, a mint hogy egész alkotmányfejlődésünk azt az irányt követi, hogy az állami hatalom, mely kezdetben a királyt illeti meg, mindinkább közössé válik király és nemzettagok között minden irányában.

Az önkormányzat, mint a polgárok direkt közreműködése az állami végrehajtó hatalom gyakorlásában, nálunk csak egye-

temes, országos jellegű lehetett, nem pusztán helyi ügyek intézése, vagy épen csak gazdasági érdekű adminisztrálás, s hogy csak ilyen lehetett, az egyenesen az államszervezetből következett.

A magyar nemzet ugyanis, az alkotmányfejlődés folyamán, az államterület egyes részei szerint szervezi magát összes állami életére s ezek az egyes állami területrészek — a vármegyék — valójában megannyi állami szervezetek, törvényhozási joggal (követválasztás és utasitás), végrehajtó hatalommal (önkormányzat) és biráskodással. Ez az önkormányzat nem lehetett csupán helyi ügyintézés, hiszen az országos kormány a végrehajtásra közegekkel nem is rendelkezett, a megyék voltak a „legalia executivae potestatis organa", az állami szuverén akarat konkrét létet csak általok nyerhetett. De nem lehetett ez az önkormányzat csupán helyi érdekű ügyintézés annálfogva sem, mert a nemzet törvényhozó szervét jobbára alkotmányi küzdelmek, az állami élet alapjainak folytonos védelme, megerősitése foglalván el, általános szabályalkotó tevékenysége szűkségképen szűk térre szorult. Ennélfogva országos érdekű ügyekben is az önkormányzat tevékenysége (a szabályalkotás formájában) széles körben talált érvényesülést.

Mindezeknel fogva régi alkotmányos elvet képezett nálunk, hogy az önkormányzat ép úgy állami, köz-ügyintézés, mint a hivatalnoki, királyi kormányzat. Betölt tisztán helyi jellegű föladatokat is, de csupán helyi jellegű föladatok ellátására nem szoritható. Vagyis csak a szervezet, melylyel a közfeladatok megoldatnak s a kör, melyre működése kiterjed, helyi; a feladatok azonban országosak és helyiek egyaránt.

Régi municipális szervezetünkben az önkormányzat mindig az állami végrehajtó hatalom gyakorlásának, a nemzet abban való részesedésének tekintetett, akár országos, akár helyi ügyekre terjedt ki.

Ezzel szemben az 1870. évi XLII. törvénycikk, midőn újból megállapitja a törvényhatóságok jogállását s a kormányhoz való viszonyukat, szakit az önkormányzat fentebb körvonalozott, régi magyar fölfogásával, midőn a törvényhatóságok hatáskörében az önkormányzat mellett megkülönbözteti az állami közigazgatás „közvetitését", miből folyólag az önkor-

mányzatot csak a helyi ügyek ellátására szoritja, s az állami igazgatással szembe helyezi.

Az alábbi fejtegetések célja: közelebbről kimutatni mi a magyar törvényhatósági önkormányzat hatásköre újabb pozitiv jogunk szerint, mi az ujabb magyar önkormányzat?

E végből azonban visszapillantást kell vetnünk arra, mi volt a régibb, 1848 előtti magyar önkormányzat; miféle változást okozott az 1848-as alkormányreform a megyék helyzetén s vajjon ez a változás az önkormányzatra kiterjedt-e. Továbbá tárgyalnunk kell azt a nagy változást, melyet az önkormányzat fogalmára a törvényhatóságok rendezéséről szóló törvényeink létrehoztak. E fejtegetéseknél — tekintettel a megyének, mint fő önkormányzati testületünknek 1848 előtti fontos alkotmányjogi helyzetére s arra, hogy ezen alkotmányi jogok a megyék önkormányzati jogaival szorosan összeforottaknak tekintettek s önkormányzati testületekkénti új jogállásuk is csak e kérdés felölelésével tisztázható kellőleg — nem mellőzhetjük ama hatáskörbeli változás taglalását sem, mely a megyékre nézve egyebekben is bekövetkezett.

I. Az 1848 előtti megyei önkormányzat.

I. §. A végrehajtó hatalom a magyar alkotmány szerint.

A magyar alkotmányjog régi szabálya szerint a végrehajtó hatalom (potestas executiva), melyben mindazon állami működés foglaltatik, »quae ad effectum legis procurandam, publicamque gubernationem ex ordine prosequendam necessaria sunt« — a királyé, ki azt »indepenter quidem, in sensu tamen legum« tartozik gyakorolni (Cziráky Consp. jur. publ. 423., 424. §. Hk. II. 3., 1791 : III., XII. királyi hitlevél 1. pont és eskü).

A végrehajtó hatalom a magában egységes és osztatlan állami hatalomnak egyik főiránya vagy funkciója.

Törvényes, »in sensu legum« gyakorlása alkotmányjogunk szerint magában foglalja először is azt, hogy az az állami működés, a mi mint végrehajtó hatalmi tevékenység jelenik meg előttünk, olyan állami akaratkijelentés legyen, a minőre a végrehajtó hatalom alkotmányunk szerint — a többi államhatalmakhoz (törvényhozó hatalom és birói hatalom), valamint az államhatalomnak az államtagokhoz való viszonyát, ennek határait tekintve — jogositva van.

Ez a végrehajtó hatalomnak az »alkotmány ösvényén« való gyakorlása (1848 : III.), mert az államhatalmaknak egymáshoz való viszonyát, mindegyiknek működési körét, nemkülönben az egyeseknek az államhatalom által elismert és garantált egyéni jogkörét az alkotmány határozza meg. Másodszor magában foglalja a végrehajtó hatalomnak törvényes gyakorlása annak a fönti értelemben vett törvényességén kivül, hogy az a törvényes kormányzati organumok utján történjék, azon végrehajtó hatalmi szervezettel, melyet az alkotmány megállapitott (1608 : k. e. X., 1790 : X., 1741 : XI., 1791 : XII., 1848 : III.)

Alkotmányunk a Szt.-István létesitette államszervezet korától kezdődő, fokozatos fejlődéssel, a végrehajtás szervezetének két rendszerét alakitotta ki: a királyi kormányzat és végrehajtás rendszerét és az önkormányzat rendszerét. Az első a király és a királyi szervek által gyakorolt végrehajtó hatalom. Utóbbi a végrehajtó hatalomnak gyakorlása maguk az állampolgárok által helyi kapcsolataikban.

A végrehajtó hatalom ugyanis a király által részint a királyi kormányzati műszervek, tehát régebben a dicasteriumok, útján (administratio immediata), részint pedig közvetve a helyhatóságok által (administratio mediata per jurisdictiones) — gyakoroltatik.

A helyhatóságok a végrehajtásra az alkotmány által meghatározott szervek. Hatóságuk nem a királyi hatalomtól, hanem az alkotmányból, a népnek a végrehajtó hatalom gyakorlásában megállapitott részvételéből származik; organumaik közvetlenül a nép által az alkotmány szerint rájuk ruházott hatalmat gyakorolnak. Alá voltak azonban mindig vetve a király kormánya felügyeletének, ellenőrzésének és felülvizsgálatának, mi az országos és helyi kormányzat összhangját volt hivatva biztositani.

A végrehajtó hatalom ezen kettős szervezete: a királyi és önkormányzati végrehajtás rendszere tényleg lehetett (a sajátlagos alkotmányjogi és politikai viszonyoknál fogva, melyekre alább rátérünk) és volt is két egymással szemben álló organizmus. A magyar alkotmányjognak a szuverénitásra nézve fennálló alapelvénél fogva azonban ezen szervezeteket elvileg nem tekinthetjük egymással szembenállókként.

Alkotmányunk szerint ugyanis a szuverén hatalom a szent koronáé, mint a mely ma királyt és államtagokat magában egyesit. A magyar államhatalom, a szent korona hatalma, különbözőleg szervezi magát az államélet egyes főirányaira. Az alkotmány a végrehajtó hatalmat a királyra ruházta, de úgy, hogy ő a helyi végrehajtást nem gyakorolhatja a szent korona másik eleme: a nemzettagok nélkül, hanem ezeknek aktiv részvételével kell gyakorolnia. Király és nemzettagok azonban egyaránt a korona hatalmát gyakorolják, mert az minden közhatalomnak forrása. Király és nemzettagok helyi kapcsolataikban szervezve a végrehajtásra (önkormányzat)

ugyanazon magyar államhatalomnak, a szent korona hatalmának különböző organumai. Vagyis a szent koronában egyesitett magyar nemzet az országos végrehajtásra organumot állitott magának királyában és királyi kormányzati szerveiben, a helyi végrehajtásra pedig önkormányzati testületeiben, alárendelvén ez utóbbit a király felügyelete s ellenőrzésének. Ugyanazon állami hatalom szervezetei közt ellentét csak akkor lehetséges, ha az egyik organumnak olyan joga, hatalma van, melylyel fölényt nyer a másik felett s esetleg annak működését megakaszthatja. Ilyen ellentét lehetséges volt a királyi kormányzat és a régi magyar önkormányzat, illetve annak ősi alakja: a megyei igazgatás közt s azt az 1848 előtti magyar megyének különleges alkotmányjogi állása tette lehetővé. A régi magyar megyének ez a jogállása azonban már az önkormányzatnak, mint állami igazgatási rendszernek, fogalmát messze túlhaladta.

Királyi kormányzat és önkormányzat, mint fentebb mondottuk, ugyanazon állami végrehajtó hatalom gyakorlásának különböző szervezetei. Ebből folyólag nem helyes az a szokásos tétel, hogy a király végrehajtó hatalmi tevékenysége, a királyi hatalom a végrehajtás terén, korlátozva van a nemzetnek a végrehajtó hatalom gyakorlásában való részvétele által. Mihelyt bizonyos tárgyra vonatkozó jogok nem egy alany kezében öszpontosulnak, hanem megvannak osztva többek közt, általában lehet szó ugyan korlátozásról, mert az egyik, azon tárgyra nézve jogokkal biró alanynak joga szükségképpen »korlátozását« képezi a másik alany ugyanazon tárgyra vonatkozó jogainak. A királyi hatalom »korlátozásáról« azonban tulajdonképen csak oly államokban beszélhetünk, a hol a királyi hatalom nem közhatalmi természetű, hanem az a király tulajdonának tekintetik és az alkotmány csak a főhatalom bizonyos funkcionális főirányaiban állapitja meg a nemzet közreműködését. Nálunk ezek szerint a király végrehajtó hatalmi tevékenysége korlátozva van tulajdonképen nem a nemzet, hanem az alkotmány által. Mert a főhatalom két főtényezője: király és nemzet, és az alkotmány állapitja meg, hogy ezen két főtényező mindegyike miképen szerepel a főhatalom működésének egyes főirányaiban.

Az állami végrehajtó hatalom gyakorlásának az a rendszere, mely szerint az egyfelöl a király és királyi kormányzati

közegek, másfelöl az önkormányzati testületek által történik, az alkotmány alapelve levén, ezt a szervezetet a király egyoldalúlag meg nem változtathatja, vagyis az önkormányzatot, annak törvényes hatáskörét meg nem szüntetheti. Alkotmánytörténetileg ugyan az önkormányzati testületek hatósága a királyi hatóságból származik, mert azt az állami tevékenységet is, melyet az önkormányzati testületek gyakorolnak, eredetileg a királyi kormányzati közegek gyakorolták. Az önkormányzati igazgatás, nevezetesen annak ősi alakja: a vármegyei önkormányzat akkor veszi kezdetét, midőn a királyi hatalom gyöngülésével a királyi vármegyei szervezet bomladozni kezd s az autonom vármegyei szervezet fokozatos megalakulásának enged helyet. Miután azonban a végrehajtó hatalom gyakorlására nézve az alkotmány azt az alaptételt fejlesztette ki, hogy az a törvényes kormányzati organumok, ezek közt az önkormányzat által gyakorlandó, ennélfogva az önkormányzat törvényes hatáskörét illetőleg is nem a király egyedül, hanem csak az a hatalom rendelkezhet, melyet az államszervezés egyáltalán megillet vagyis a törvényhozás, melynek a király ugyan kiváló jogokkal biró, de csak egyik tényezője.

2. §. Az 1848. előtti vármegye, önkormányzati és egyéb hatásköre.

Az önkormányzatnak, mint államigazgatási rendszernek, régibb (1848 előtti) államszervezetünk szerint fő alakzatai: a törvényhatóságok, nevezetesen a vármegyék, értetvén törvényhatóságok alatt: »corpora — moralia, nulli privatae potestati subjecta, quae auctaritate, in ipsa Regni Constitutione radicata, per se suosque legitimos magistratus publicam administrationem — intra ambitum sui territorii prosequuntur«. (Cziráky, id. m. 677. §.)

Miután a vármegyék és a szabad királyi városok önkormányzata különböző eredetű volt, nevezetesen az első az alkotmányból fejlett ki, mig az utóbbi királyi privilegialiumokon alapult; miután másfelől a községek 1848 előtt teljes önkormányzattal nem birtak s a megye gyámkodásának voltak alávetve, közfelfogásunk az önkormányzatot kiváltképen a megyében látta megtestesitve.

Az autonom vármegyei szervezet és hatáskör fokozatos kifejlődésével foglalkozni a magyar alkotmánytörténelem feladata. Az államélet kezdetleges fejlődési szakaiban végrehajtás és biráskodás még szorosan egybe vannak forrva; az államhatalom közigazgatási tevékenysége szük téren mozog; a törvényalkotáson kivül tehát leginkább a biráskodásban nyilvánul. Ennek megfelelőleg a vármegyei autonomia törekvései is első sorban a biráskodásnál érvényesülnek s csak később a közigazgatásban az egyes végrehajtó hatalmi mozzanatok s ténykedéseknek (szervezés, szabályalkotás stb.) magához ragadásával, míg végül az autonom vármegyei szervezet a maga önkormányzati hatáskörének teljességével kifejlik s egyuttal azon nevezetes jogokkal fölruháztatik, melyeknél fogva az 1848 előtti vármegye nemcsak a nemzetnek a helyi végrehajtásra hivatott szervezete volt, hanem fontos alkotmányjogi tényező.

Mint ilyen az államhatalom mindhárom ágára kiterjedő hatáskörrel birt, sőt a remonstrálási jognál s »vis inertiae»-nél fogva mint nevezetes alkotmánybiztositó intézmény jelentkezett, bár ugyanezen alkotmányjogi szerepe következtében voltaképen egy, a federativ szervezet felé hajló, az állami egységgel meg nem egyező állami szervezetnek adott helyet. A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870-ki törvényjavaslat tárgyalása alkalmával a kormánypárt egyik szónoka: *Bánó* József a régi megye ez állását, a partikularizmust, mely nemzeti életünknek 1848 előtt sajátja volt, helyesen jellemezte, mondván: »A mig volt megyei élet, addig nem volt országos, nem volt állami élet és a mint ez van, háttérbe kell szorulni a megyei életnek. A megye lehetett országot mentő eszköz, de államot alkotó, államot teremtő eszköz soha sem.« Valóban a magyar államnak 1848-ig úgyszólván csak helyi élete volt, a megyékben; a központon a magyar állam erőteljes életet nem folytatott. A mikor azonban az állam csak partikuláris szervezetében él, az nem teljes állami élet. A nemzeti életnek egyforma erősen kell lüktetni a központon és a maga részleges, helyi szervezeteiben.

Az 1848 előtti vármegye ezek szerint igen különböző természetű és alkotmányjogi szempontból különböző fontosságú jogokkal volt fölruházva. Ezeknek a jogoknak csak egyik, bár kétségkivül legnagyobb terjedelmű, része esik a kormányzati,

illetve végrehajtó hatalom körébe, tehát vizsgálnunk kell, hogy a közhatalmi (és pedig végrehajtóhatalmi) tevékenységeknek mily sorozata volt az, mely összességében a tulajdonképeni önkormányzatot alkotta.

Az önkormányzat a végrehajtó hatalom gyakorlása, abban tehát mindazok a részfunkciók benfoglaltatnak, melyek a végrehajtó hatalom működésének egyes mozzanatait képezik. A végrehajtó hatalomban pedig alkotmányunk szerint is nemcsak a szorosan vett végrehajtás (executiva) foglaltatik, hanem mindaz, mi az államakarat valósitására szükségesnek mutatkozik.

Ennélfogva a végrehajtó hatalom szabályalkotó hatalommal is bír (rendeletek). Magában foglalja továbbá az állami akarat megvalósításához szükséges személyek kiválasztását, ellenőrzését és fegyelmezését, vagyis a szervezést, organizatórius működést; a szükséges anyagi eszközök rendelkezésrebocsátását: a pénzutalványozást; az állami akarat egyes esetekben való alkalmazását: az intézkedést s amennyiben az állami akarat érvényesítése akadályba ütköznék, a karhatalom alkalmazását. A végrehajtó hatalomban tehát úgy a végrehajtás általános feltételeinek megvalósítása (szorosabb értelemben vett végrehajtó hatalom), mint maga a konkrét esetben végrehajtás (közigazgatás) is bennfoglaltatik.

Az 1848 előtti vármegye ezen egyrészt végrehajtó hatalmi jellegű, másrészt közigazgatási természetű jogokkal egyaránt birt; hatásköre az önkormányzat összes elemeire kiterjedt, amennyiben:

a) A törvényes korlátok közt helyhatósági szabályokat (statutumokat) alkothatott és pedig nemcsak helyi, hanem országos érdekű ügyekben is; nem egyszer maga a törvényhozás bizott országos érdekű ügyeket statutarius szabályozásra (1608. K. u. I. III., 1723: LXVI., CIX.).

b) Tisztujitó székein a megyei tisztviselőket választotta minden harmadik évben (1723: LVI., 1729; XV.) Ezek a tisztviselők a megye utasitó hatóságának voltak alávetve, minden rendeletet csak a megyétől nyert meghagyás folytán hajthattak végre; jelentéstétellel, számadással és felelősséggel a megyének tartoztak, mely hanyagság vagy visszaélés esetén ellenök bünvádi keresetet is indithatott, az alkalmatlanok pótlására pedig másokat választott.

Az önkormányzat fogalmához hozzátartozónak veszik, hogy az állampolgárok a végrehajtó hatalom gyakorlását önként, fizetés nélkül, nobile officium-ként teljesitsék. Régi önkormányzati életünk e felfogást valósitotta is, amennyiben az önkormányzati tiszviselők fizetése nem tulajdonképeni fizetés, életfentartásukról való gondoskodás volt, hanem inkább csak kész kiadásaik megtéritéseként tekintetett.

De kifejeződött amaz elv is, hogy az önkormányzati közügyellátás polgári kötelesség, amennyiben a megválasztott tisztségét 25 márka birság terhe alatt elfogadni s azt legalább egy évig viselni tartozott (1485: II., 1492: XXXIV., 1559: LIV.).

c) Birt a költségvetés megállapitásának s a házi adó (megyei adó) létesitésének, kivetésének és behajtásának, a megyei pénztárra való utalványozásnak jogával.

d) A törvényeket, kormányrendeleteket és saját határozatait saját területén a megye, választott tisztviselőivel, maga hajtotta végre; minden kormányrendelet csak a megye utján volt végrehajtható, a megyei tisztviselőknek a rendelet végrehajtására a megye adta a meghagyást.

e) Rendészeti és egyéb közigazgatási feladatokra birt a karhatalommal való rendelkezés jogával s részben saját karhatalommal.

Látjuk ebből, hogy a megye — a biráskodáson kivül, a mennyiben az a közigazgatási tények jogszerűségére vonatkozik — az önkormányzati végrehajtás összes elemeire kiterjedő hatáskörrel birt, nevezetesen az önkormányzati szabályalkotás, szervezés, utalványozás, intézés és karhatalom jogával. Az 1848 előtti vármegyei önkormányzat valóban ön-kormányzat volt, mert nemcsak igazgatási, hanem végrehajtó hatalmi természetű funkciókat is magában foglalt. A vármegye — a magyar nemzet a maga helyi, parciális szervezettségében — maga kormányozta magát. Szóval ez az önkormányzat angol fogalmának felelt meg (selfgovernment), a német felfogású u. n. önkormányzattal, helyesebben önigazgatással (Selbstverwaltung) szemben.

A megyék ezen önkormányati funkcióköre azonban minden egyes mozzanatában alá volt vetve, az egyes részfunkciók természete szerint, a király felügyelete, ellenőrzése, illetve

befolyásának s ezt ő részint kormánya, részint képviselője: a főispán utján gyakorolta. Nevezetesen:

a) A helyhatósági szabályok királyi megerősitésre szorultak (1635: XVIII., 1723: LXVI., CIX., 1729: XII.)

Ebben a magyar alkotmánynak az az alapelve nyert érvényesülést, hogy nincs az államéletnek főbb nyilvánulása, mely külsőleg a király akaratától függetlenül jöhetne létre s nevezetesen a jogalkotásnak, a mennyiben az öntudatosan nyilatkozik, (tehát a parczialis, helyhatósági jogalkotásnak is, mely korábban az országos szabályalkotás szükebb térre szorulása következtében nagyobb területre terjedt ki) egyik, mellőzhetlen tényezője a király.

b) Tisztviselőiket csak a főispánnak, mint a király képviselőjének, ki a vármegyét »regia auctoritate administrat« (Cziráky, id. m. 693. §.), kijelölése mellett választhatták (1504. II., 1548: LXX., 1723: LVI., 1729: XV.), mert minden hivatal, tisztség és méltóság kutfeje a király.

c) Költségvetés megállapító joguk alá volt vetve a király kormánya (helytartótanács) jóváhagyása, illetve felügyeletének.

d) Egyes esetre szóló határozataik is a király kormányának (helytartótanács) felügyelete és ellenőrzése alatt állottak, s ezen felügyeleti jog gyakorolhatására kötelesek voltak a törvényhatóságok jegyzőkönyveiket a főispán útján évnegyedenkint felterjeszteni, mert »non solum ad ferendas leges, pro temporum ratione necessarias, utiles, atque accomodas, verum ad debitum quoque effectum illis procurandum — Principi, Civitatis Rectori, absolute opus est, omnium Reipublicae adjunctorum perfectam habere cognitionem«, minélfogva »universa quaecunque tandem publicae administrationis protocolla, politica, juridica, oeconomica altiorem, cui per regiam 'Ordinationem hoc fine assignata sunt, subeunt revisionem« (Cziráky, id. m. 442., 443. §-ok.)

A fent felsorolt jogokon kivül a vármegyék még más nevezetes jogokkal is birtak, ezek azonban már az önkormányzathoz nem tartoztak, bár közfelfogásunk az önkormányzat alatt körülbelül a vármegyék *egész* alkotmányos hatáskörét szerette érteni.

Ezek a többi jogok voltak:

a) Hogy részt vettek a törvényhozó hatalomban követeik

által; ezeket a megyei birtokos nemesség sorából, a megyei közgyülésen választották, utasítással látták el s az utasítás ellen eljáró követet bármikor visszahívhatták.

b) Országos ügyekre nézve a királyhoz feliratokat, sérelmi kérvényeket intézhettek.

c) Őrködtek az alkotmány megtartása fölött, a kormány rendeleteivel szemben ellenőrzési jogot gyakoroltak azok alkotmányossága, törvényessége tekintetében. E joguk az 1545. XXXIII. t.-cz.-re alapittatott, mely megtiltja a megyei tisztviselőknek az oly rendeletekkel szemben való engedelmességet, melyek javak átengedése s visszaadása tárgyában a fennálló törvényekkel ellenkeznek. A törvénytelen kormányrendeletekkel szemben remonstrálhattak, felirhattak (felirási jog), a kormánytól a sérelmes rendelet visszavonását vagy a sérelmes intézkedés mellőzését kivánván. Amennyiben pedig többszöri felirás sem vezetett eredményre, a rendeletet nem hajtották végre, félretették (vis inertiae). A kormány ugyan rendeletét ez esetben királyi biztosok által hajtatta végre, de ezzel szemben a vármegye a jogsérelem orvoslását az országgyülésnél kereshette.

E joguknál fogva a vármegyék az alkotmányos kormányzás biztositékaiként tekintettek, mert a királyi kormány saját végrehajtó közegekkel a vármegyékben nem rendelkezett s igy ezek, habár ideiglenesen, a törvénytelen kormányrendeletek végrehajtását megakadályozhatták. E joguknál fogva neveztettek a vármegyék az alkotmány védbástyáinak (1848 : XVI.).

d) Részesek voltak a vármegyék a biráskodásban is, törvényszékeik s némely tisztviselőik által biráskodást gyakorolván.

Követválasztási és utasitási joguknál fogva a vármegyék egyenesen a szuverenitás tényezői lettek, az országgyülési határozatok tulajdonképen előlegesen a megyékben döntetvén el. Vis inertiae-jök egyenesen az alkotmány őreivé tette őket. A központi kormány törvénytelenségeit megakadályozni nem tudták ugyan, de ébren tartották a szabad közszellemet, az alkotmányossághoz való szivós ragaszkodást, a minélfogva lettek valóban az alkotmány védbástyáivá. »Nem a törvények tényleges megmentése — mondja Szentkirályi Móricz — hanem a törvényesség feletti vitatkozás volt az, mi által az alkotmány felett őrködtek« (Eszmetöredékek a vármegyék rendezéséről. Budapesti Szemle, Uj folyam, VII. köt. 162. l.)

Mindezen jogok politikai szempontból rendkivül értékesek, alkotmányilag nagy jelentőségűek voltak, de a mint emlitők — ép úgy nem tartoztak az önkormányzathoz, mint bíráskodási funkciójuk. Különösen a mi a vis inertiae-t illeti, ennélfogva a megye, mely alá volt vetve a kormány felügyeletének, maga is ellenőrzést gyakorolt a kormány felett és tulajdonképen az a felügyelet, melyet a megye gyakorolt, volt a nagyobb jelentőségű.

A régi magyar vármegye egészen speciális alakulat, mely önkormányzati és egyéb nagyfontosságú alkotmányjogokkal egyaránt bír, »nem puszta közigazgatási terület, hanem erkölcsi egyetemleges egyéniség, mely állami közjogokkal van a törvény által felruházva és a melynek tagjai mindazok, kik hasonló jogokkal birnak és csakis azok lehetnek«. (Szentkirályi, i. h. 3. l.)

A megyéknek e sajátságos helyzete, az a körülmény, hogy a megye nemcsak önkormányzati testület volt, hanem ezen túlmenőleg jelentékeny jogokkal birt, a megyének a központi kormányhoz való viszonya azt eredményezte, hogy sem a szükséges benső kapcsolat országos kormány és önkormányzat közt ki nem fejlődhetett, a kormányzás egysége hiányzott, sem a közigazgatási feladatok sikeres megoldása a megyék, mint önkormányzati igazgatási testületek által, nem volt biztositva.

A megyék ily alkotmányjogi helyzete mellett központi kormány és önkormányzat szükségképen mint egymással szemben állók jelentkeznek; annak tudata, hogy központi kormány és önkormányzat ugyanazon egy állami végrehajtó hatalomnak csak különböző, egymást kiegészitő, egymásra utalt szervezetei, régibb közfelfogásunkban az imént emlitetteknél fogva helyet nem foglalhatott. A megye, mint önkormányzati igazgatási testület, épen nem önkormányzati, egyéb alkotmányos jogainál fogva nem lehetett a sikeres igazgatás eszköze. Attól az önkormányzati testülettől, mely egyenesen részt követelt magának a szuverén hatalomban követválasztási s utasitási jogánál fogva, mely a központi kormány rendeleteit, ha azokat törvényteleneknek tartotta, nem foganatositotta, nem lehetett várni sikeres közigazgatást. Minden önkormányzati közigazgatás csak az államkormány felügyelete, ellenőrzése, az országos igazga-

tási érdekeket biztositó befolyása alatt működhetik, már pedig a régi megye a szuverénitásbani részesedésénél, a törvénytelennek vélt kormányrendeletekkel szembeni tétlenségi jogánál fogva magát a központi kormányon felülállónak tekintette. Hogy a megye az alkotmány őre, a központi kormány ellenőrzője és egyszersmind jó közigazgató legyen, belső ellentmondást rejtett magában s lehetetlen volt.

Tényleg a régi magyar megye a politikai szabadság fentartásának kiváló eszköze, de a közigazgatás terén szerepe negativ, a pozitiv közigazgatási alkotások terén nem tényező. Régi megyei életünk kutatóinak panaszai *(Grünwald:* Régi Magyarország) e részben ismeretesek.

3. §. Az önkormányzat régi magyar felfogása.

A fentebb kifejtetteket összefoglalva: a régibb, 1848 előtti magyar önkormányzat, a mint az megyei helyhatósági igazgatásunkban kifejlett, az akár helyi, akár országos érdekü közügyekre vonatkozó, de mindenesetre *állami végrehajtó hatalomnak a törvényes korlátok közt nobile officiumként való gyakorlása* az államterületnek meghatározott részén, a törvényhatóságban, együtt lakó állampolgárok által.

Az önkormányzat állami igazgatás, az állami végrehajtó hatalom része és *nemcsak helyi ügyeknek* a szomszédos körökben élő állampolgárok általi intézése. Az önkormányzat az állami végrehajtó hatalom szervezete a helyi végrehajtásra.

A régibb magyar önkormányzat azt a felfogást, mely különbséget tesz országos és helyi feladatok közt, mely bizonyos ügyek intézését az önkormányzati testületeknek úgy tulajdonitja, hogy az őket saját eredeti jogukon megilleti, mig más ügyek intézését az állam ruházta reájuk, egyáltalán nem ismeri. Valósitja azt a tételt, hogy »elvi, minőségi különbség országos és helyi feladatok közt nincs«, csak »mennyiségi, fokozati« *(Concha:* Politika, 512. l.) Az önkormányzat által ellátott ügyek közt egyáltalán különbséget nem tesz. *Lechner* helyesen tanitja (közigazgatási jogi előadásaiban I. 284. l.), hogy határozott megkülönböztető vonalat csak köz- és magánügy közt lehet vonni, de nem lehet azt mondani, hogy vannak

az önkormányzat által ellátott ügyek, melyek csak az önkormányzati testületet érdeklik, az államot nem, és vannak csupán állami ügyek, melyek az önkormányzati testületet nem érdeklik. Ha valamely ügy, ugymond, kivétetik a magán rendelkezés alól és egy hatóság hatalmának vettetik alá, az közügygyé lesz, ilyen hatalom pedig nincs más az állami életben, mint a főhatalom. Ahhoz már most, hogy az önkormányzat alá tartozó bizonyos ügyeket eredeti jogon hozzájuk tartozóknak jelentsük ki, azt kellene állitanuk, hogy a főhatalom mellett vannak még más kisebb független főhatalmak, melyek alá oly ügyek tartoznak, a mik az állami főhatalom körébe nem esnek.

Régibb önkormányzatunk teljesen azon az alapon áll, hogy az önkormányzat minden ügye egyuttal az állam ügye.

II. A törvényhatóságok rendezése 1870-ben.

4. §. Az 1870-ki törvényhatósági reform.

A 48-as törvényhozás nevezetes reformokat létesitett a megyék helyzetét s alkatrészeit illetőleg, részint egyenesen, részint s leginkább közvetve az általános népképviselet s a felelős kormányzati rendszer behozatala által, minek következtében szükégképen meg kellett szünni a megyék előbbi állásának.

A nevezetes változás, melyet az 1848-as törvényhozás a megyékre nézve létrehozott, tulajdonképen abban állt, hogy megszüntette a megyéknek a szuverénitásbani közvetlen részesedési jogát, az alkotmány biztositékát első sorban a felelős miniszteriális kormányzatba s nem a megyébe helyezte; ennélfogva *lehetségessé tette, hogy a megye első sorban az önkormányzati közigazgatás organuma legyen és igy közigazgatási hivatását* — megszabaditva minden ezt akadályozó egyéb hatáskörtől — *tökéletesebben betölthesse.*

Az 1848-ki reform azonban a megyének, mint önkormányzati testületnek, helyzetét is megváltoztatta annyiban, hogy miután a politikai jogok az állampolgárok összeségére kiterjesztettek, most már a megye, mint önkormányzati testület, nem volt „universitas nobilium," hanem az állampolgárok közönségévé vált. Ez szükségkép maga után vonta a megyei önkormányzati szervezet módositását is, mert a megye közönsége közvetlenül nem gyakorolhatta önkormányzati jogait, organumra volt tehát szüksége. Az 1848. évi XVI. t. c. ezért a megyei közgyülés helyébe az állandó bizottmányt helyezi, mely a főispánnak vagy távollétében az alispánnak elnöklete alatt a megyei tisztviselőkkel összegyülvén, hivatva volt azon hatóságot ideiglenesen gyakorolni, mely a közgyüléseket megillette. A megyei tisztválasztásokra a XVII. t. c. azt rendeli, hogy a legközelebbi országgyülésen teendő intézkedésig tisztújitó székek ne tartassanak, hanem a főispán fogja a hivatalokat ideiglenesen és helyettesitésként betölteni a XVI. t. c. szerint alakitandó középponti választmánynyal egyetértőleg.

A vármegyei önkormányzat hatáskörén a 48-as törvényhozás egyébiránt változtatást nem eszközölt, a minthogy a megyék reformját egyáltalán a következő országgyülésnek kivánta fentartani, e reformot azonban a közbejött események megakasztották.

Az alkotmányos időszak beálltával a kormány csak az 1848-ban bekövetkezett alkotmányreform által teremtett új helyzet követelményének tett eleget, midőn figyelmét arra irányitja, miként lehetséges a köztörvényhatóságokat a parlamenti felelős kormányzat elveivel összhangba hozni.

A kormány sürgősen hozzálát a köztörvényhatóságok visszaállitásához és az e körül követendő eljárásra nézve felhatalmazást kér a törvényhozástól. Azon nyolcz pontba foglalt előterjesztménye alapján, melyet a képviselőház 1867. márczius 8-án, a főrendek háza márczius 11-én fogadott el, jelenik meg »az összes m. kir. miniszteriumnak 1867. évi április 10-én kelt intézvénye a megyék és szab. kir. városok közönségéhez a törvényhatóságoknak a felelős kormányhozi viszonyát és az önkormányzattal járó felelősséget illetőleg«.

A miniszterium mindenek előtt hangsulyozza e köriratában, hogy első teendőjének tartá az »alkotmány alapját«, a »nemzet ős intézményét«, a köztörvényhatóságokat helyreállitani. A szabadság — olvassuk tovább — végelemzésben nem más, mint az önkormányzat joga. De e mellett nem szabad feledni, hogy minden alkotmány, ha a szabadság igényeinek meg akar felelni, csonka, bevégzetlen mű, a mig minden intézvényeit nem ugyanazon elv, nem az önkormányzat elve lengi át. Ennélfogva kell, hogy a köztörvényhatóságok önkormányzata mellett az »országos önkormányzat« is fennállhasson. Ennek pedig gyakorlatilag feltétele a felelős kormány és annak rendelkezési joga. Erkölcsi és anyagi felvirágzásunk, nemzetünk összes jövője attól függ, a mint e két, egyaránt fontos intézvényünk életműködését egymással összhangzásba hozni akarjuk és birjuk. — Az országos kormány és önkormányzat viszonyának, harmonikus együttműködésének fő elvéül a körirat azt tüzi ki: »a hatósági érdek felett a hatóság, az országos ér-

dekek felett pedig a felelős kormány van hivatva első sorban őrködni».

Három évi várakozás után 1870. április 27-én terjeszti be a kormány javaslatait a törvényhatóságoknak és a községeknek rendezéséről (Az 1869. évi április hó 20-ára hirdetett országgyülés nyomtatványai. Képviselőház. Irományok. V. 455. és 456. szám.) Ugyanazon javaslatoknak a kérdés jelentőségéhez képest vajmi szegényes indokolását május 10-én nyujtja be (U. o. 485. szám).

Mi volt a feladat a törvényhatóságok rendezésénél? miben állott a törvényhatósági intézmény hibája?

A feladat, a mint *Rajner* belügyminiszter az 1870. junius 30-iki ülésben kifejezte: «az adott viszonyoknál fogva beleilleszteni a törvényhatóságokat az uj parlamentaris alkotmány keretébe». Az indokolás szerint pedig, hogy a «*szélesebb értelemben vett* törvényhatósági önkormányzat a felelős parlamenti kormányzattal összeegyeztessék». A kormány ezt az összeegyeztetést lehetségesnek tartja, bár mindjárt utal a publicisztikában, napi sajtóban felszinre került amaz álláspontra is. mely szerint «a megoldás, az összeegyeztetés lehetetlen s olyan törvényhatósággal, mely a *szoros értelemben vett* önkormányzat mellett egyszersmind országos és általános érdekű dolgokkal is foglalkozik s a kormányrendeleteket feltétlenül végrehajtani nem köteles. jól kormányozni s a kormányzatért a felelősséget elvállalni nem lehet».

S vajon miben látja a kormány a törvényhatósági intézmény hibáját? Abban, hogy «a törvényhatóságok a gondjaikra bizott állami közigazgatást nem a kor követelményei szerint közvetitik» s ennek okát a felirati jog szabályozatlanságában és a testületi nehézkes adminisztráczióban keresi. Tehát ki kell zárni, hogy «a kormány legüdvösebb intézkedésének foganatositása a köz- és kisgyülés esetleges többségének akadékoskodásán ép ugy megtörhessék, mint a végrehajtás lassuságán és tökéletlenségén» s a további biztositékokat a felirati jog szabályozása mellett a bizottság szervezetében, az adminisztrácziónak az alispán kezében való központositásában, a tisztviselők felelősségének és a főispán ellenőrzési jogának szabatos meghatározásában keresi. — E biztositékok mellett «a megyék vitatkozási, körlevelezési, felirati, kérvényezési joga

s *belügyeiben teljes autonomiája* nem fogja veszélyeztetni az ország egységes fejlődését».

A kormány ez álláspontját bővebben *Rajner* belügyminiszter fejti ki fenthivatkozott beszédében, melynek vezéreszméi a következők: A régi vármegye sem elemeire, sem jogkörére nézve vissza nem állitható, de az nem is kivánatos. A törvényhatóságok feladata, hogy tartsák fenn és fejlesszék a közérzületet, pontosan közvetitsék az állam teendőit, önmagukat jól kormányozzák, jól rendezzék belügyeiket és a községi önkormányzat felett a kellő ellenőrzést gyakorolják. A kormány mérséklő s a közigazgatás egységét biztositó befolyása mellőzhetlen, de ez még nem merev centralizáció. — Nem, mert a kormány a végrehajtó hatalmat megosztja a törvényhatóságokkal; a törvényhatóságok szabadon gyülésezhetnek; a kormány rendeleteit vita és felirás tárgyává tehetik és ezek csakis harmadik meghagyás után végrehajtandók; a kormány az önkormányzat ügyeibe csak akkor folyhat be, ha egyesek panaszt emelnek vagy az ország egysége van érintve.

A kormány és pártja «valódi», «szorosan vett» önkormányzatnak nevezi a törvényhatóságnak azt az uj önkormányzati hatáskörét, melyet törvénynyé vált javaslata czélzott. — Mennyiben valódi önkormányzat ez, alább látni fogjuk.

5. §. A törvényhatóságok reformjának vitakérdései.

A vitában, mely 1870. junius 30-án megindul a képviselőházban a kormány javaslata felett, annak a kisebbség véleménye szerint az önkormányzatot csorbitó, jelentőségében degradáló, alább érintendő egyéb rendelkezései mellett, első sorban a következő fő elvi kérdések nyomultak előtérbe:

a) szükséges és fentartandó-e a csak imént az alkotmány részévé vált parlamenti felelős kormányzat mellett, illetve harmonikus együttműködésre összeegyeztethető-e azzal a törvényhatósági önkormányzat?

b) mi legyen az önkormányzat hatásköre?

c) minő állása legyen a törvényhatóságnak a kormánynyal szemben a kormányrendeletek végrehajtására való kötelességét illetőleg?

Meg kell jegyeznünk mindjárt, hogy e fő vitapontok körül a legellentétesebb, sem a változott alkotmányjogi helyzettel, sem a valódi önkormányzat, s az országos közigazgatás egységének követelményeivel meg nem egyező felfogásokkal találkozunk, s a kérdésnek évtizedekre visszamenő, oly terjedelmes publicisztikai, s napi sajtóbeli megvitatása után majdnem álmélkodással kell látnunk, hogy nem volt úgyszólván egyetlen álláspont, mely a kérdés valamely részletére nézve lényeges elvi fogyatkozásban ne szenvedett volna.

A mi az első vitapontot illeti, a kérdés majdnem úgy állittatik fel: parlamentáris kormányrendszer legyen-e vagy municipális rendszer? Holott nem az volt tulajdonképen a kérdés, hogy a közszabadságot a kettő közül melyik biztositja tökéletesebben, a mint ezt még Eötvös is taglalja julius 6-ki beszédében; nem a kettő közt kellett választani, hanem szó volt csak arról, hogy milyen átalakuláson kell szükségképen átesnie a régi magyar önkormányzatnak, illetve a régi magyar megyének, hogy a felelős kormányrendszerrel összeegyeztethető legyen.

E jelenségnek okát nemcsak az eszmék kellőkép nem tisztázott voltában kell keresnünk; annak oka másban is rejlett, melyet *Concha* találóan így jelöl meg: »Megyéink rendezése 1870-ben hatalmi kérdéssé tétetett a Deák-párt és a baloldal között. Az első a 67-es alkotmány megvédését tartotta a főnek s a megyékben egyszerü gépezetet látott e célra, a baloldal viszont nem akarta a kormányzat hatalmát növelni és midőn egyrészt a megyében rejlő, eredeti magyar közjogi kincsnek valódi szakértelemmel védelmére kelt, másrészt a kormányzást lehetetlenné tevő álláspontra helyezkedett, így p. o. azzal a javaslatával, hogy a kormányrendeletek végrehajthatósága előzetes birói eldöntéstől függjön. — A baloldal a megyék rendezésénél is a közösügyes alkotmány ellen küzdött és programjával ennek folytán lőtt túl a célon«. (Emlékbeszéd Gneist Rudolf külső tagról, 24, 25. l.)

Hogy az önkormányzat, nevezetesen a törvényhatósági önkormányzat, a parlamentáris felelős kormányzattal nemcsak összeegyeztethető, hanem arra egyenesen szükség van, a vita folyamán általánosan elismerve látjuk.

Mocsonyi Sándor a ház julius 2-iki ülésében minden te-

kintetben alapos, a miniszteri felelősségre vonatkozó részében meg épen nagy tájékozottságra valló beszédében mélyrehatólag elemzi a következő kérdéseket: Vajjon a parlamenti kormányrendszer és miniszteri felelősség életbeléptetése hazánkban a valódi lényegében meg nem másitott önkormányzati rendszert feleslegessé teszi-e vagy nem? Ha nem, vajjon a valódi, tiszta önkormányzata a törvényhatóságoknak a parlamenti kormánynyal incompatibilis-e vagy nem? — A jogi felelősség — mondja — a végrehajtó hatalom hatáskörét külsőleg szabja meg. A jogi felelősségnek tárgya mindig csak egy bizonyos, a jogi bizonyiték követelményeihez képest felderitett és a törvény valamely világos rendelkezésével ellenkező cselekmény vagy mulasztás lehet, de soha se lehet tárgya a jogi felelősségnek az oly nehezen defineálható és mégis a végrehajtó hatalom minden tettében és lépésében jelentkező szellem. A jogi felelősség mellett a végrehajtó hatalom mindig bir elég önállósággal arra, hogy szorosan a törvények korlátai között mozogjon és mégis, ha alkotmányellenes indulatú, a parlament jogait kijátszhassa, vagy a parlament és a végrehajtó hatalom közt ellentétet idézhessen elő. Ezért van szükség a politikai felelősségre, mely szerint a miniszter nemcsak azért felelős, hogy tettei törvényesek legyenek, hanem felelős egész eljárásának czélszerüségeért is. Hogy eljárása czélszerü-e vagy nem? ezt nem lehet sem jogi, sem más általános érvényességű elv alapján eldönteni; e kérdés mindig az egyéni felfogástól függ, tehát mindig a többség által döntetik el. A politikai felelősség a végrehajtó hatalmat alárendeli a parlamentnek. A kormány alárendelése a parlamenti többségnek azonban viszont nem képzelhető másként, mint pártkormány által. Tehát a kormány és párt közt érdekegységnek kell lenni. Parlamenti, pártkormány mellett a kormánynak végső sorban egy korláta van s ez nem a törvény, hanem a pártérdek. A parlamenti kormányrendszer mindezeknél fogva magában nem biztosithatja a törvény uralmát, a közszabadságot s ezért van szükség, mint azt az angol alkotmány kifejlesztette, a közszabadság biztositására a független biróságra s az önkormányzatra, mely utóbbi az erős közszellem kifejlesztője s a változó parlamenti többségekkel szemben a törvény uralmának biztositéka.

Mocsáry Lajos a julius 5-iki ülésben az önkormányzatot

egyenesen abból a szempontból tartja szükségesnek, mert sajátságos államjogi helyzetünk. Ausztriával való kapcsolatunk mellett a parlamentáris kormány a szükséges ellenállási erő kifejtésére magában nem képes. Hazafias kormánynak a dynasztia tulságos hatalmával szemben az önkormányzatban van a legerősebb támasza. A hatalom befolyásának engedő kormány pedig a nemzet önkormányzatában kell, hogy ellenállásra találjon. De szükség van az önkormányzatra azért is, hogy korrektivuma legyen a parlamenti többség tulnyomó befolyásának.

Eötvös (jul. 6-ki ülés) is tévesnek tartja azt a felfogást, hogy a parlamenti kormány és az autonom önkormányzat ellentétben állanának egymással. Szükségesnek tartja az önkormányzatot, mert — mint mondja — bármily tökéletesen rendezzük a kormány gépezetét, oly kormány nem létezhetik, mely minden egyes helynek ügyeit rendesen elvégezhesse; oly elvi ellentétet nem lát a kettő között, hogy egy bizonyos pontig parlamenti kormány és ezzel együtt autonomia ne létezzék, s a kérdés a kettő közt csak a határok kérdése. Eötvös tehát, elvi álláspontjának megfelelőleg, mely szerint az önkormányzat helyi ügyek intézése, az önkormányzat fentartására csak azért helyez súlyt, mert vannak helyi ügyek, melyeket a központi kormány nem intézhet, melyek intézése az önkormányzat feladata.

Nyári Pál (julius 12.) utalva az 1861-iki országgyülésnek nyilatkozatára, mely szerint a parlamentáris kormány, a felelős ministerium mellett második lényeges kelléke alkotmányunknak az önkormányzat, utalva arra, hogy Magyarországnak minden intézményét az önkormányzat szelleme lengi át, ezt a nemzet elidegenithetlen tulajdonának tekinti. Az önkormányzat nem a megyéé, hanem magáé az egész nemzeté, a nemzet azt a maga biztositására tette le a községek és megyék kezébe; a kérdés tehát csak az lehet, szükséges-e a kormány behozott felelősége következtében az önkormányzat eszközeinek formájában változást eszközölni.

Az önkormányzat egész jelentőségének méltatását, szükségességének meggyőző kimutatását *Ghiczy* Kálmánnak julius 5-iki nagyszabású beszédében kapjuk. Taglalván azon kérdést, miben rejlik az önkormányzat fentartásának fontossága az ország létére, a nemzet életére? a következő eredmé-

nyekre jut. Közigazgatási centralizáció mellett a kormányzat a központból könnyebb és akadálytalanabb. Az önkormányzati rendszer mellett a kormányzat a központról nehezebb, a központi kormánynak hatalma az egyén, a polgár irányában korlátoltabb, mert köztük a törvényhatóság áll. De épen ez teszi lehetővé egyfelöl a helyi érdekeknek figyelembevételét a közérdek sérelme nélkül, másfelöl hogy megvédethessék a törvényhatóságok által az egyéni és polgári szabadság. Összpontosított közigazgatással biró államban a polgár nem valóban polgár, csak alattvaló és adófizető, nem foglalkozik a közügygyel. Ily államban nem fejlődhetik ki a közszellem, az áldozatkész tevékeny hazafiság, a jog és törvényhez való hű ragaszkodás. Ily államban a mozgató erő a központi kormány; a nemzet maga holt test, nem élő, eleven organizmus. Ellenben az *önkormányzat mellett az egyes polgár kényszerítve van résztvenni a közügyek kezelésében;* foglalkozik azokkal, *érzi, hogy nemcsak alattvaló, adófizető, hanem jogokkal biró polgára a hazának, tagja az államnak.* Felismeri a szolidaritást, melyben egy vidéknek, egy országnak polgárai egymáshoz és azon viszonyt, melyben mindnyájan a hazához állanak; a közügygyel való mindennapos foglalkozás mellett felfogja, hogy a hazának nemcsak adóval, katonáskodással, hanem összes tehetségünkkel tartozunk szolgálni.

A mily helyes volt az ellenzék álláspontja az önkormányzat szükségét illetőleg (mely kérdésben vele egyébiránt a kormány is egyetértett), a mily helyes volt alább ismertetendő álláspontja a kormánynyal s javaslatával szemben az önkormányzat hatáskörét, annak a régibb magyar önkormányzattal ellentétben a javaslatban czélbavett hatáskörbeli degradálását illetőleg, ép oly lehetetlen kivánalmakat támasztott az ellenzék abban a kérdésben, mi legyen az önkormányzati testületek, nevezetesen a megye, viszonya az országos kormányhoz a kormányrendeletek végrehajtása tekintetében. (Foglalkoznunk kell e kérdéssel is, mert a kormányrendelet az önkormányzati hatáskör szempontjából is lehet „törvénybe ütköző“ s nemcsak az államigazgatás közvetitési hatáskörben.)

Akkor, midőn még magán- és büntetőjogi biráskodásunk rendszere se volt kellőleg kiépitve, a midőn még szó sem esik a modern állam amaz alapelvéről, hogy az egyesnek jogoltalmat

kell adni magával az államhatalommal szemben is, ha ez a kellő mértéken túlmegy vele szemben hatósági jogainak gyakorlásában — a független birósági itélkezést oly téren akarják beékelni az állami végrehajtó hatalmi szervezet részei közé, hol az csak folytonos súrlódás okozója lett volna.

Az ellenzék ama törekvése, hogy a kormányrendeletek törvényességének kérdésében a központi kormány és a törvényhatóságok közt az állambiróság döntsön s hogy ennélfogva a törvényhatóság ne legyen feltétlenül köteles a kormányrendeleteket végrehajtani — enyhitve némileg az által, hogy a kormány törvényes rendeleteinek végrehajtását megtagadó önkormányzati tisztviselők másrészt ugyanezen állambiróság által felelősségre vonhatók legyenek — politikai okokra, a kormány iránti bizalmatlanságra, s ennélfogva a kormányhatalom növelésétől való idegenkedésre vezethető vissza s e politikai szempontokból meg lehet magyarázni. Ettől eltekintve azonban e törekvés úgy elvi kiindulási pontját, mint gyakorlati alkalmazását tekintve a legnagyobb mértékben elhibázott volt.

Elvi kiindulásában azért, mert nem számolva a bekövetkezett lényeges alkotmányjogi reformmal, mely szerint az előbb nem felelős kormányszékek kormányzását a parlamenti felelős kormányzat váltotta fel, a közszabadság biztositékának a parlamentbe és ennek felelős kormányba helyezése helyett még mindig kiváltképen a megyében akarta látni a közszabadság biztositékát, a megyében, mely a kormányrendeletek vélt törvénytelensége esetén a konfliktust felidézheti s a biróság döntését provokálhatja. Mert nem a polgárok jogainak védelmére, nem az egyén érdekében, nem is tulajdonképpen a közigazgatás törvény- és jogszerűségének biztositására kivántatik az állambiróság intézménye (ha e célból kivánják, még menthető, bár az elérendő czél ekkor is más rendezést igényelt volna), hanem kivántatik egyenesen alkotmánybiztositéki szempontból, a kormányhatalom fékentartására, nehogy ez a nemzet nagy közszabadságait megnyirbálhassa. Helyesen utalt a kormány és pártja ezzel szemben arra, hogy a régi megye, a maga kiterjedt, alkotmánybiztositó hatáskörével megszünt, s e hatáskörének feltámasztása nemcsak nem kivánatos, de egyenesen ellentétben állana a parlamentáris kormányzattal, mert miért hozták be a parlamentáris kormányzatot, ha a legfőbb alkotmánybiztositékot nem az egyes államhatalmaknak harmonikus összműködésében keressük, hanem a megyében. A 48-as átalakulás egyik fő változása épen abban állt, mint ezt *Eötvös* (a julius 6-iki ülésben) helyesen kiemelte, hogy miután előbb alkotmányunk garanciája azon befolyásban kerestetett, melyet az egyes törvényhatóságok a kormányrendeletek végrehajtására gyakoroltak, az u. n. vis intertiae-ben: az 1848-iki törvények az alkotmány főbiztositékát a felelős kormányban és a parlamentáris rendszerben gondolták feltalálni. A régi megye megszünt, fel se lehetne támasztani, a feladat tehát az: az új megyét megalkotni, de úgy, hogy az a kormány felelősségénél s a parlamentáris kormányrendszerrel harmóniában legyen,

Elvileg hibás volt az ellenzéki javaslat azért is, mert figyelmen kivül hagyta, hogy miután a felelős kormány feladata a törvények végrehajtásáról s a törvényileg körül nem irt államcélok valósitásáról gondoskodni, mire az önkormányzatot kell igénybe vennie, rendeletei törvényességének megbirálása sem az önkormányzatra, sem egy független állambiróságra nem bizható, hanem ennek egyedüli birája csak az a szerv lehet, melynek feladata a kormány ellenőrzése és feleletrevonása vagyis a parlament. A kormánynak azonban, hogy feleletre vonható legyen, rendelkezési hatalommal kell birnia. Elhibázott volt végre elvileg azért, mert központi kormány és önkormányzat ugyanazon állami végrehajtó hatalmi szervezetnek organumai, köztük a biróság döntésének helye nem lehetett, mert ezt az állami életműködés belső természete zárja ki. Az állami akarat ugyanis kifejeződik egyrészt a törvényben, másrészt a végrehajtó hatalom, a kormány is tehet közkötelező állami akaratkijelentéseket a rendeletek által s erre nemcsak jogositva, de kötelezve is van. Mindkét nemű állami akaratkijelentés, hogy hatályos legyen, megvalósulást igényel bizonyos szervnek külső ténykedése által. Ezek a szervek, legyenek akár kormányközegek, akár az önkormányzat szervei, állami szervek s mint ilyenek, végrehajtó tevékenységükben alá kell rendeltetniök ama szervnek, mely állami akaratkijelentésekre felhatalmazva van, tehát a parlamentnek illetve az általa hozott törvénynek és a kormánynak. Ez az állami akarat mindaddig mig külsőképen és láthatólag létre nem jött, tehát végrehajtva nincs, az államhatalmi tevékenység

azon speciális irányának, a mit biráskodásnak nevezünk, tárgya nem lehet, mert az egyenesen megakadályozná az állami életműködés hatályos kifejlését. A törvényhatóságoknak ép oly kevéssé lehetett megengedni, hogy a kormányrendeletet birói döntés tárgyává tehessék, a mily kevéssé engedhető az meg az egyes államtag részére. A kormány önálló természetű (törvényt helyettesitő vagy felfüggesztő) rendeletei felett ismét nem a biróság, hanem a parlament itélhet, vizsgálván, miképen gyakorolta a miniszterium azt a jogot, melynek tulajdonképen őt kellene megilletni.

De mindezeken felül az ellenzék javaslata lényegében az állam alaptermészetével, az állami egységgel is ellenkezett s az nem más, mint a régi államtalan, federalisztikus irányú szervezet felélesztése módositott alakban. Anyit beláttak, hogy miután behoztuk a parlamenti felelős kormányt, ezzel szemben a megyének régi remonstrálási joga érintetlenül fenn nem tartható, a kormányrendeletek törvényességének birájává maga a megye többé nem tehető. De abban épen nem láttak kivihetetlent, miért ne lehessen a kettő közt egy harmadik független fórum: a biróság döntő. Hiszen a biróság végre is csak a törvény szerint itél, kizáratik tehát az, hogy a miniszterium a törvények ellenére bocsásson ki rendeleteket, kormányozzon. Hogy ily helyzet mellett is a kormányrendeletek törvényességének birájává mégis első sorban minden egyes megye tétetett volna, mert a törvényességi kérdést hatalmában állott volna nemcsak felvetni, hanem a birói döntésig a kormányrendeletek végrehajtását el is odázni, ez teljességgel figyelmen kivül maradt.

Gyakorlati alkalmazásában pedig ellenkezett volna azon álláspont érvényesülése a jól rendezett közigazgatás legelemibb követelményeivel, lehetetlenné tévén talán a legfontosabb s halasztást nem tűrő államfeladatokra nézve a kormányi rendelkezések hatályosulását mindaddig, mig a biróság nem határozott.

Az ellenzéki szónokok mindegyikének álláspontja e kérdésben a fent kifejtettek szempontjából valami lényeges hiányban szenvedett.

Igy a *Tisza Kálmáné* (junius 30-ki ülés), ki azért kivánja a kormányrendeletek törvényességének kérdését a független biróság döntésének alávetni, mert a modern államban, mely a

szabadságot meg akarja valósitani, legfőbb a törvény. A mint megyei omnipotencia az, ha kétség támadván a rendelet törvényessége iránt, a megye határoz a végrehajtás tekintetében, ép úgy a kormány omnipotenciája, ha ő dönt e kérdésben. A törvényesség kérdése tehát csak a biróság által dönthető el, annál inkább, mert a megyéknek ama jogában, melynélfogva az országgyülésnél kereshetnek orvoslást a vélt törvénytelenség esetében, nem lát elegendő biztositékot. — *Mocsonyi* szerint (junius 2-ki ülés) se a parlament, se a kormány sohase itélhet a rendeletek törvényessége felett, erre csak a biróság lehet hivatva s azt az ellenvetést: miképen képes a törvényszék itélni adminisztrativ ügyek felett, arra a nálunk meggyökeresedett nézetre vezeti vissza, mintha a közigazgatás a birói hatalom felett állana. Ha a biróság képes a felett itélni, vajjon tartozom-e egy bizonyos adóösszeg megfizetésével az államnak, itélhet a kormány és a törvényhatóságok közti vitában a rendeletek törvényessége felett is, hiszen ez is ép olyan jogkérdés, mint a másik. — *Ghyczy* Kálmán (jul. 5.) helyesen fejti ki, hogy a bíróságnak a felett kell itélni, vajjon a törvény egyes konkret esetre helyesen alkalmaztatik-e vagy sem s mégis az állambiróságot a rendeletek törvényességének kérdésében akarja döntővé tenni. — *Nyáry* Pál viszont abból vezeti le a független állambiróság szükségét a rendeletek törvényességének kérdésében (junius 12.), hogy az önkormányzat a nemzetnek ép oly elidegenithetlen, természeti tulajdonsága, a minő az egyesnek személyes szabadsága. Ha tehát a kormány és önkormányzat közt összeütközés merül fel, ne az egyik vagy másik itéljen a kérdés felett, mert mindkettő fél, hanem itéljen egy harmadik: a független biróság.

A kormány részéről helyesen történt utalás az ellenzéki javaslattal szemben arra, hogy az állambiróság mellett a parlament összeütközésbe jöhetne az állambirósággal, mert előállhatna az eset, hogy az állambiróság törvénytelennek nyilvánitana egy kormányrendeletet, a parlament pedig a kormány eljárását helyeselné, a mi épen nem lehetetlen, mert épen az a parlamenti kormány legnagyobb ereje, hogy néha a haza megmentése céljából túl is teheti magát a törvényen (*Rajner* belügyminister, junius 30.) Helyesen utaltatott továbbá arra a zavarra, mely a közigazgatásban előállana, ha egyes törvény-

hatóságok végrehajtanák a kormány rendeletét, mig mások az állambiróság döntéseig a végrehajtást elhalaszthatnák. (*Tóth* Vilmos, julius 1.). De különösen helyesen emeli ki *Trefort* (julius 5.), hogy ha a központi kormány és az adminisztrationális testület közt létrejöhető összeütközések esetére az állambiróság intézményét elfogadnók, Magyarország megszünnék egységes állam lenni és a megyék federációjává válnék. *Eötvös* (julius 6.) a kormány felelősségét látja lehetetlennek, ha a kormány úgy megszoríttatik rendelkezési hatalmában, a hogy azt az ellenzéki javaslat követeli. *Kautz* szerint pedig (julius 6.) a törvényhatóságoknak oly jogokkal felruházása, a mint ezt az ellenzék kivánja, egyenes ellentétben állana a parlamentárizmussal, a »politikai centrifugaliszmust« állapitaná meg s oda vezetne, hogy megyéink lassankint Provincial-Landtag-okká, a parlament maga pedig a megyei federalisták és deklaránsok zürzavaros Reichsrathjává lenne.

6. §. Az önkormányzati hatáskör kérdése.

Az ellentét kormány és ellenzék között a törvényhatóságok reformjánál több irányban nyilvánult, az önkormányzat hatáskörének kérdésénél különösen kiélesedett.

Az ellenzéki álláspont, a mint egyes kiváló férfiainak nyilatkozataiban előttünk áll, ebben a kérdésben messze felette állt a kormányénak; a régi magyar tradiciókat, az önkormányzatnak alkotmányunkban s közfelfogásunkban meggyökeredzett, hamisitatlan, minden idegen behatástól ment felfogását az ellenzék képviselte.

A kormánynak s pártjának ebben az egész kérdésben egyetlen figyelmet érdemlő szava el nem hangzik, ha az egy *Kerkápoly* felszólalását (jul. 4.) leszámitjuk, a ki az önkormányzatot s az állami közigazgatást ugyan szintén szembeállitotta egymással, az önkormányzat kivánalmaként tekintette, hogy »kiki végezze a maga dolgát, tehát az állam az államét, következve az állami közigazgatást ne végezzék a törvényhatóságok, sem a községek, hanem végezze önmaga az állam; ebbe a követelménybe ütközik, hogy a törvényhatóságok tisztviselői közvetítsék az állami közigazgatást«, de

mindezek mellett legalább utalt a törvényhatóságnak az állammali szerves összefüggésére (a mi az 1848 előtti törvényhatósági igazgatásban épen hiányzott), mondván, hogy a törvényhatóságnak úgy kell tekintenie magát, mint az államnak egy izét s igy azzal ellentétbe nem jöhet, a törvényhatóságban az állam egy ize veszi át az állami közigazgatást.

A kormánynak a magyar alkotmány talaján álló ellenzéki álláspontal szemben egész magatartása a védekezésre szoritkozik ama „ráfogással“ szemben, mintha idegen intézményt másolt volna.

Mocsáry Lajos (jul. 5-ki ülés) kifogásolja először azt a megkülönböztetést, mely a javaslat 1. §-ában a megyei hatáskörre nézve foglaltatik.

Először az mondatik — igy szól — hogy a megye hatásköréhez tartozik az önkormányzat; másodszor a vitatkozás politikai tárgyak felett, kérelmezés, felirás, levelezés; harmadszor az állami közigazgatás közvetitése és ezen megkülönböztetés mint veres fonál huzódik végig az egész munkálaton. Pedig mindaz, mi itt elősoroltatik, az önkormányzathoz tartozik, mert az önkormányzat lényege épen abban áll, hogy a megye vezeti a közigazgatást és annak minden részletében önállóan intézkedik. Az, a mit a törvényjavaslat az önkormányzat rovatába szorit, nem egyéb, mint az önkormányzat foszlányai.

Ghyczy Kálmán (julius 5.) klasszikusan fejti ki az önkormányzat lényegét. A törvényhatósági önkormányzat a közigazgatási teendőknek a törvényhatóságok kebelében a törvényhatóságok általi teljesitéséből áll. *Az önkormányzat azon joga a törvényhatóságnak, mely szerint mindazokról, mik a törvények és azok alapján kiadott kormányrendeletek végrehajtására,* a polgárok egymásközt és az állam irányában levő ügyeik ellátására, *általában a polgári társaság igényeinek a közigazgatás terén előmozditására tartoznak, a törvényhatóságokban lakó honpolgárok* saját közegeik által, *a törvények korlátai közt, maguk intézkednek.* Ha nem ez az önkormányzat értelme, kérdi, mit ért a kormány az önkormányzat alatt, melynek neve és köre annyiszor emlittetik minden definició nélkül javaslatában? Mit ért az állami közigazgatás közvetitése alatt, mely a törvényjavaslat első szakaszában mindjárt az önkormányzattal

ellentétbe állittatik? Húzza meg a miniszterium a határvonalat a kettő: az önkormányzat s az állami közigazgatás közvetitése közt, mert az eszmék preciz meghatározása nélkül sem a kormány nem foghatott ildomosan a törvényjavaslat szerkesztéséhez, sem a javaslat meg nem érthető. A városoknak, melyek nem csupán törvényhatóságok, hanem egyszersmind községek és magán vagyon tulajdonosai is, lehetnek és vannak ügyeik, melyek nem közigazgatásiak és igy nem is törvényhatóságiak. De a megyéknek, kerületeknek és székeknek, melyek helyét centralizált államban kormányközegek és testületek foglalják el, *minden teendői, mindamellett hogy csak saját területükre vonatkoznak, csupán közigazgatásiak lehetnek* épen úgy, mint nem szünik meg közigazgatási lenni valamely intézkedés azért, mert csak egyes polgár ügyére nézve rendelkezik. *Az önkormányzat akkor teljes, ha kiterjed a közigazgatás minden ágára úgy, hogy az államkormány maga is az ország polgáraival közigazgatási ügyekben csak illető törvényhatóságuk utján annak közbejöttével rendelkezhetik.* Ily teljességével az önkormányzatnak birtak törvényhatóságaink 1848 előtt.

Hoffmann Pál szerint is (jul. 9.) ez a megkülönböztetés: »önkormányzat« és »állami közigazgatás közvetitése« semmi alappal se bir, mert minden, a mi a megyében történik, közjogi természetű és ily megkülönböztetés csak a városokban lehet indokolt, melyeknek saját vagyonuk van. A kormány ezt a megkülönböztetést Bach-nak városrendezési törvényéből vette, ott van szó »eigener Wirkungskreis« és »übertragener Wirkungskreis«-ről. A tudomány elveti ezt az osztályozást. Hol végződik az állami kormányzat köre és hol kezdődik az önkormányzaté, azt megmondani nem lehet, mert szerinte is az önkormányzat abban áll, hogy mindent, mi azon területre vonatkozik, maga a törvényhatóság hajtja végre. A mit el lehet célszerüen végezni az önkormányzat által, az mind az által végzendő el és csak az, a mit igy nem lehet czélszerüen elvégezni, utasitandó a központi kormányhoz. A megkülönböztetés csak azért hozatott be, hogy az átengedett hatáskörnek címe alatt a főispán kezére játszassék az egész önkormányzat.

De különösen *Nyáry* Pál (jul. 18-ki ülés) részletesen kimutatja, hogy a törvény ezen különböztetése az 1862-ki osztrák törvény utánzása. Ezen törvényben fordul elő legelőször a községnek és azután a Bezirknek vagy Gaunak, vagy mint nálunk hivni szeretik, a vármegyének kétféle jogköre. Az egyik önálló, a másik átruházott. Miután a mi törvényhozásunk, közigazgatásunkban az önálló és átruházott hatóság közti különbség csak most fordul elő, nem tagadható, hogy ez kölcsönzés. De ez a mi felfogásunkkal teljesen ellenkezik, mert nálunk minden szabad polgár jogot tart nemcsak a törvényhozásban, hanem különféle módozatok mellett a végrehajtásban is résztvenni.

Mindezek a figyelmeztetések, tiltakozások mitse használtak; a törvénybe bekerült a törvényhatósági hatáskörnek az önkormányzat gyakorlása és az állami közigazgatás közvetitése szerinti megkülönböztetése.

7. §. Az önkormányzat fogalmának az 1870 : XLII. t.-cz. által létrehozott változása.

Nem a főbb önkormányzati határozatoknak ministeri jóváhagyásában, nem a virilizmus intézményében, nem az executivának a bizottságtól való elvételében, nem is a főispán kandidacionális jogában s hatalomkörében volt a változtatásnak főjelentősége, mely változtatást az önkormányzatra nézve az 1870. évi XLII. törvényczikk létrehozott, hanem épen az önkormányzatnak új felfogásában.

A törvény 1. §-a szerint ugyanis (melyet az 1886. évi XXI. törvényczikk 2. §-a majdnem szószerint ismétel) „a törvényhatóságok, jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátai közt:

a) az önkormányzatot,

b) az állami közigazgatás közvetitését,

c) ezeken felül a törvényhatóságok egyéb közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak, azokat megvitatják, azokra nézve megállapodásaikat kifejezhetik, egymással és a kormánynyal közölhetik, s kérvény alakjában a képviselőházhoz közvetlenül felterjeszthetik.«

(A kormány eredeti javaslata így szólt:

»A vármegyék, Székelyszékek, Jász-Kun, Hajdu- és nagykikindai kerület, Kővár, Fogaras és Naszód vidéke, a szepesi XVI. város kerülete, és a szabad királyi városok, mint önálló

törvényhatóságok, jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátai között:

a) az önkormányzatot,

b) a vitatkozás, kérelmezés, felirás, levelezés jogát, és

c) az állami közigazgatás közvetitését.")

Az önkormányzat e szerint nem „állami közigazgatás" (a törvény 2. §-nál fogva, mely azt mondja, hogy a törvényhatóság az önkormányzat *és* közigazgatás költségeit megállapítja, azt kellene következtetnünk, hogy egyáltalán nem is közigazgatás), hanem a saját belügyek intézése, és pedig a 2. §. szerint önálló intézése.

Az 1870. évi törvényhatósági törvényben megnyilvánuló az a felfogás, mely az önkormányzatot az állami közigazgatás „közvetitésével" szembeállította, mint erre a javaslat tárgyalása alkalmával az ellenzék szónokai is utaltak, minden valószinüség szerint, az 1849. márczius 17-iki osztrák községi törvényt, melynek az önkormányzat fogalmára vonatkozó álláspontját a későbbi törvényekben is feltaláljuk, utánozta.

Az önkormányzatot ez a felfogás egyenesen szembeállította az államigazgatással azért. mert az államhatalomnak mindenbe avatkozása, tulterjeszkedése ellen az állampolgárok helyi kapcsolatai, nevezetesen községi kapcsolatai, számára jogokat követelt az állammal szemben. Azt a jogot, hogy saját ügyeiket maguk igazgassák, azokba az államhatalom ne avatkozzon.

Az önkormányzatnak ama felfogása, mely szerint az az államigazgatásnak az a rendszere, melynél fogva az állampolgárok maguk az állami közügyek ellátásának aktiv részesei legyenek, az európai szárazföldön akkortájt még egyáltalán nem nyert általános érvényesülést. Az osztrák felfogás szerint a község „természetes" (önálló) hatásköre a községi ér dekek gondozására terjed ki, ezek a községi érdekek a községi vagyonkezelést és a helyi rendészet gyakorlását foglalván magukban. A község „átruházott" hatásköre pedig mindazon általános érdekű közigazgatási funkciók foglalata, melyekkel az állam a községet megbizza. (L. Ulbrich-Mischler: Oesterreichisches Staatswörterbuch I. 688. s köv. l.)

A „saját" és „átruházott" hatáskör szerinti megkülönbözte-

tetést azonban mint *Jellinek* (System der subjectiven öffentlichen Rechte 264. s köv. l.) kimutatja nem az osztrák községi törvény szerzői találták ki, annak eredete francia földön, a 18. századvégi francia eszmékben keresendő.

Ennek a francia felfogásnak az alapja az, hogy valamint az egyes fizikai személyeknek vannak olyan jogai, melyeket az állam nem ad, hanem csak elismer; melyek a személyiséggel veleszülettek, attól elválaszthatatlanok, azonképen a községeknek is van bizonyos önálló jogszférája, ez pedig saját ügyeiknek saját közegeik által való önálló intézése, melyet az államnak elismernie kell s e részben úgy állnak az állammal szemben, mint az egyes fizikai személyek magánügyeik tekintetében. A községeknek azt a jogot nem az állam adja, az őket eredetileg megilleti. Vagyis az egyes fizikai személyek természetes jogszférájának analógiájára konstruáltak a községek számára is bizonyos természetes jogkört.

Az 1789. december 14-ki törvény szentesiti e felfogást, midőn a municipális képviseleteknek két nemű funkcióját különbözteti meg — „les unes *propres* au pouvoir municipal, les autres propres à l'administration générale de l' État et *déléguées* par elle aux municipalités." (L. még *Hauriou:* Précis de droit administratif 48. l.)

Vagyis a községeknek amaz eredeti jogkörével szemben állanak azok a funkciók, melyek tulajdonképen az általános államigazgatást illetik meg, melyeket azonban az átruház a községekre. Ezek tehát nem a község jogai, ő azokat csak az államhatalom delegálása folytán gyakorolja s miután azok a funkciók nem az ő jogai, miután az a hatáskör neki nem sajátja, ama funkciókat, hatáskört az államhatalom tetszése szerint tágíthatja vagy korlátolhatja; a mint azt nekik adta, azonképen tetszése szerint el is veheti.

A francia közigazgatási jog a helyi kormányzatot ma is szembehelyezi az állammal, amannak helyi ügyeire saját igazgatási jogokat ismer el az állammal szemben.

Az önkormányzat saját és átruházott hatáskörének e megkülönböztetése aztán, mielőtt Ausztriába találta volna meg útját, átment a 19. század első évtizedeiben az egyes német államok közigazgatási, községrendezési törvényeibe is. (L. *Dahlmann:* Politik 220. s köv. l.)

Az önkormányzatot, mint láttuk, az 1870-ki törvényhatósági törvény, a sok százados magyar felfogással ellentétben, degradálta s a helyi, nem állami ügyek intézésére szoritotta.

Az önkormányzat mellett azonban a törvényhatóságok másrészt az állami közigazgatás „közvetitésével“ is foglalkozván, az a dualismus, mely megvolt a régi megye hatáskörében annál fogva, hogy egyrészt közigazgató organum volt, másrészt pedig alkotmánybiztositó intézmény, más alakban felujult az uj megyékben is.

Az állami közigazgatás organumai azonban nemcsak a törvényhatóságok lettek az újabb szervezéseknél fogva, hanem a közigazgatás egyes ágaiban az állam kinevezett hivatalnokai is, úgy hogy a közigazgatásnak két egymástól elválasztott, egymástól külön működő szervezete állott elő, melyek közt a kellő összhang, egyöntetű működés hiányzott. Ezt a bajt igyekezett az 1876: VI. t. c. által életrehivott közigazgatási bizottság intézménye megszüntetni, hivatva lévén ez az összes közigazgatás felett felügyeletet és ellenőrzést gyakorolni, konkrét közigazgatási ügyekben első és felebbviteli fokozatban eljárni s fegyelmi hatóságot gyakorolni.

Következő fejtegetéseink tárgya ennek az 1870-ki reformnak elvi alapján álló, mai törvényhatósági önkormányzat tartalmának, hatáskörének taglalása.

III. Mai törvényhatósági önkormányzatunk.

8. §. A törvényhatósági önkormányzat hatásköre általában.

Manapság kétféle önkormányzatunk van: a törvényhatósági és a községi önkormányzat, vagyis kétféle olyan közigazgatásjogi jellegű testülete van az állampolgároknak, mely maga intézi, a törvények korlátai közt, saját belügyeit: a törvényhatóság és a község.

Az alábbiakban vizsgálni fogjuk már most, milyen önkormányzat az, melylyel a mi önkormányzati közigazgatásunk főalakzatai, a törvényhatóságok birnak. (Budapestet és Fiumét nem vesszük tekintetbe.)

Az 1886. évi XXI. törvénycikk 2. §-a jelöli meg általában a törvényhatósági hatáskört, melyben az önkormányzati hatáskör is foglaltatik.

E szerint:

»A törvényhatóságok jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátai között:

a) az önkormányzatot,

b) az állami közigazgatás közvetitését,

c) ezeken felül a törvényhatóságok egyéb közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak, azokat megvitathatják, azokra nézve megállapodásaikat kifejezhetik, egymással és a kormánynyal közölhetik és kérvény alakjában a törvényhozás bármelyik házához közvetlenül felterjeszthetik«.

Ez a törvényhatóságok háromnemű hatásköre.

Az első az önkormányzati, a második az államigazgatás közvetitési, a harmadik az u. n. politikai hatáskör.

Ebből a funkciókörböl a törvényhatóságnak sajátja, saját joga az önkormányzat és a c) alatti u. n. politikai hatáskör. Az állami közigazgatás közvetitése neki nem sajátja. Igaza van *Kmety*-nek (Közigazgatási jog 89. l.), hogy az állami végre-

hajtásra vonatkozó hatalmat »a törvény ma névleg elidegeniti tőlük, mikor a helyi államigazgatásra vonatkozó működésüket csak közvetitésnek nevezi; ámbár a valóságban az mégis törvényes — saját hatáskörük maradt.« De épen miután »közvetités«-t emlit a törvény, már pedig én, mint működő, tevékeny alany a magam jogának gyakorlását nem *közvetithetem*, csak egy tőlem idegen joggyakorlatnak lehetek *közvetitője*, ennélfogva a törvényhatóság is az államigazgatás terrénumán, abban a funkció-körben egy tőle idegen jogot, mely nem sajátja, gyakorol a törvény rendelkezése szerint.

Hogy a törvényhatóság saját joga: az önkormányzat mit foglal magában, azt a törvény 3. §-a mondja meg.

E szerint:

»Önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállólag intézkedik, határoz és szabályrendeleteket alkot; határozatait és szabályrendeleteit végrehajtja, tisztviselőit, az ezen törvényben megállapitott kivételekkel (l. 80. §.), választja, az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapitja s a fedezetről gondoskodik és pedig a megyei törvényhatóság az 1883. évi XV. t.-c., a városi törvényhatóság pedig a községi törvény rendelkezései szerint«.

(Hogy a törvényhatóság »a kormánynyal közvetlenül érintkezik«, ez nem tartozik az önkormányzati jogok közé, ennek itt megállapitását csak törvényszerkesztési technikai hibának tekinthetjük, mert annak meghatározása, hogy a törvényhatóság miképen, közvetlenül-e vagy más organum közvetitésével érintkezik az államkormánynyal, egyáltalán nem funkciókör meghatározás, az önkormányzat joga pedig mindenesetre bizonyos közigazgatási funkciókört foglal magában).

Az önkormányzat terrénuma ezek szerint a törvényhatóságnak saját belügyei. Tisztában kell lennünk első sorban is azzal, hogy mik tulajdonképen ezek a „saját belügyek?“ Hogy azonban ezt tehessük, tisztába kell jönnünk előbb az „ügy“ fogalmával. Az „ügy“ mindenesetre az emberi lét valamely alakjának, vagy a külvilágnak az emberi lét alakjára jelentőséggel bíró bizonyos jelensége, melyre irányulólag az emberi lét amaz alakja céltudatos akaratelhatározást és cselekvést fejt ki. Magánügy az emberélet vagy külvilág mindazon jelensége, melyre

nézve a magán egyénnek áll hatalmában az akaratelhatározás és a cselekvés; közügy, a mire nézve mindez a közületet illeti. Az ügy tehát, az államra és a hasonló, közhatalommal rendelkező személyiségekre vonatkoztatva, mindig a közhatalomnak (legyen az az állam, törvényhatóság, vagy község kezelte közhatalom) bizonyos tárgya, s a közhatalomnak ama tárgyra irányuló egyes funkcionális iránya, nevezetesen akaratelhatározás és cselekvés, tehát szabályalkotás és végrehajtás. Valamely az államon belül álló közhatalommal rendelkező személyiségnek belügye ezek szerint mindaz a tárgy, melyre nézve őt az akaratelhatározás és cselekvés megilleti.

Pozitiv alapon állva, miután a törvényhatóság saját belügyét a törvény nem határozza meg, nézetem szerint itt a törvény 3. §-ának eme szavaiból: „önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállólag intézkedik, határoz és szabályrendeleteket alkot“ kell kiindulnunk. Saját belügyek azok, melyekben a törvényhatóság önállólag intézkedhet, határozhat s melyekre nézve a szabályozást is gyakorolhatja.

A saját belügyeket közelebbről vizsgálva azt látjuk, hogy vannak olyan ügyek, melyek az államtagokat általában nem érdeklik, hanem csak a törvényhatóságot, a törvényhatóság területén lakó polgárokat. Ezek mindenesetre törvényhatósági belügyek.

Vannak ismét olyan ügyek, melyek a törvényhatóságot, az annak területén lakó polgárokat érdeklik, de ezen túlmenőleg általános érdekűek is.

Már most ezek az utóbbi természetű ügyek, habár általános érdekűek, nem vesztik el belügyi minőségüket mindaddig, mig azokra nézve a végrehajtás (és pedig ennek összes mozzanataira) az önkormányzatnál meghagyatik. De mihelyt az ily ügy a végrehajtás valamely mozzanatára nézve az országos igazgatás hatáskörébe utaltatik, azonnal elveszti belügyi jellegét, legalább a végrehajtás ama mozzanata tekintetében. Ez történhet tehát pl. a szabályalkotást illetőleg, melyet a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátai közt gyakorolhat (11. §.), történhet az intézés tekintetében is. Igy a törvényhatósági városokban a vagyonkezelés és számvitel módjának megállapitása az 1901. évi XX. t. c. megalkotásáig minden egyes városi törvényhatóságnak saját belügye volt, mert

ezt a módot a belügyminiszter által jóváhagyandó szabályrendelettel maguk állapitották meg. Az 1901. évi XX. t. c. helyet enged az országos szabályozásnak (belügyministeri rendelettel), ez tehát már most a városi törvényhatóságnak a szabályalkotást illetőleg nem saját belügye többé, mert abban szabályt nem hozhat, de intézkedési joga megmaradt. Viszont (miután a szabályalkotási jogot a 1883: XV. t. c. már korábban elvonta az önkormányzattól) az intézkedést se hagyta meg önkormányzati belügynek az 1902: III. t. c. a megyei központi pénzkezelés tekintetében. A »saját belügyeket« ekként csak inkább negative határozhatjuk meg s azt mondhatjuk, hogy saját belügyek azok, melyek az országos igazgatás körébe nem vonattak (a végrehajtás valamely mozzanatát illetőleg), minél fogva ezekben a törvényhatóságnak van joga intézkedni, és pedig azért, mert azon ügyek az országos igazgatás körébe nem vonattak vagy egyenesen az önkormányzati hatáskörbe utaltattak.

Ilyformán az ügyeknek az a megkülönböztetése, hogy vajjon azok a törvényhatóság saját belügyei-e vagy pedig az országos igazgatás ügyei, nem azon az alapon történik, hogy az ügy csak a törvényhatóságot érdekli-e vagy kiváltkép őt érdekli, hanem abból a szempontból, hogy *kit illet a felette való rendelkezés*. Miután pedig a végrehajtásnak minden ügyre, tárgyra nézve többbféle mozzanata van, lehet, hogy egy tekintetben az az ügy, tárgy megtartja belügyi jellegét, más tekintetben elvesziti. Ha utóbbi a végrehajtás összes mozzanataira bekövetkezik (szabályalkotás, szervezés stb.), akkor az természetesen egészen az országos igazgatás ügyévé, tárgyává lesz.

Ezek a saját belügyek mindenesetre közügyek, mert a közigazgatásnak egyátalán csak a közügyek, közfeladatok intézése képezi hivatását. De, törvényünk szerint, nem állami ügyek, hanem egy szükebb körnek ugyan közérdekű, de a helyi kapcsolat határait meg nem haladó érdekű ügyei.

Az államhatalom ezeknek a saját belügyeknek, az önkormányzati ügyeknek a körét is tetszése szerint szükitheti, vagyis bizonyos ügyet, mely előbb az önkormányzat által intéztetett, egyenesen a kormányszervek intézése alá vonhatja. Vagyis az önkormányzati ügyek is, a mint mondani szokták: »államosithatók«. (Elvileg helytelen kitétel, mert az önkormányzat ügyei is, eszmefejtésünk szerint, állami ügyek).

Ezeknek az ügyeknek »önálló intézése« se jelenti a szó teljes értelmében vett önállóságot. Sem azt nem jelenti, hogy az önkormányzat ezekben az ügyekben magában perfekt akaratkijelentéseket tehetne (hogy az önállósághiány mennyiben forog fenn, az egyes mozzanatoknál fogjuk látni) és azt sem jelenti ez az önálló intézés, hogy az önkormányzatnak szabadságában állana ezeknek az ügyeknek az intézéséről általában le is mondani, ezt az intézést nem gyakorolni.

Az önálló intézés azt jelenti, hogy ezekben az ügyekben (saját belügyek) *a törvényhatóságnak kell intézkednie* a törvényes korlátokon belül *saját belátása szerint*. A kormány ezekben az ügyekben, törvényes felhatalmazás hiányában, nem intézkedhet, sem nem utasithatja a törvényhatóságot, hogy eljárjon és miként járjon el. Itt mindjárt meg kell jegyeznünk, hogy a gyakorlatban ezt az elvet nem látjuk csorbitatlanul érvényesülni, mert a kormány (illetve egyes miniszter) tisztán törvényhatósági belügyekben is nemcsak megsemmisiti, feloldja a határozatot, vagy uj határozathozatalt kiván, hanem egyenesen maga hoz határozatot.

Ha a törvénynek (3. §.) a törvényhatósági önkormányzat hatáskörére vonatkozó megállapitását elemezzük, ebben az önkormányzati hatáskörben (tehát mindig a saját belügyekben) a következő mozzanatokat találjuk:

a) a szabályalkotást (»a törvényhatóság szabályrendeleteket alkot«),

b) a szervezést (»tisztviselőit — választja«),

c) az utalványozást (»az önkormányzat — költségeit megállapitja s a fedezetről gondoskodik stb.«)

d) az intézést (»intézkedik, határoz —; határozatait és szabályrendeleteit vérehajtja«).

Hozzá kell vennünk az önkormányzati végrehajtás ezen elemeihez:

e) a karhatalmat is, mint a mely ugyan nem önkormányzatilag van szervezve, de a vele való rendelkezés a törvényhatósági önkormányzat főintézőjét: az alispánt illeti [68. §. o) pont].

Az alábbiakban azt fogjuk vizsgálni, hogy mi a tartalma a törvényhatósági önkormányzati hatáskör minden egyes ezen elemének s hogy miféle önállósággal rendelkezik a törvényhatóság az önkormányzati végrehajtás ezen egyes mozzanataiban.

9. §. A szabályalkotás.

Az állampolgárok összességére kiterjedőleg a szabályalkotás rendesen azoktól az országos szervektől indul ki, melyeknek joga van arra, hogy általános szabályt képező rendelkezéseket tegyenek, tehát a törvényhozás szerveitől (király és országgyülés), vagy a végrehajtó hatalom szerveitől (király és miniszterium). Azonban az államakarat öntudatlanul is megnyilvánulhat, szervek nélkül, a nép összessége által mint szokás, tehát általános szabályt képező rendelkezést állapíthat meg az országos szokásjog is.

Az állampolgárok egy részére, az önkormányzati területeken lakó állampolgárokra az önkormányzat tehet részleges szabályt képező rendelkezéseket, a parciális szabály (jog-) alkotás őt megilleti.

Ez a szabályalkotás vonatkozhatik vagy az önkormányzat területén lakó állampolgárok viszonyaira, mely esetben az állami jogalkotó hatalomnak decentralizálásával állunk szemben, — vagy magára az önkormányzatra.

A modern államfejlődés az állampolgárok viszonyaira vonatkozó parciális jogalkotást lehetőleg mellőzi, mert igyekszik azoknak minden közérdekű viszonyát egységesen rendezni, tehát az országos szabályalkotás körébe vonni, bár a részleges szabályalkotást egészen nem zárhatja ki.

Az önkormányzatra vonatkozó szabályalkotás tárgya maga az önkormányzati végrehajtás, annak tehát mindenre ki kell terjedni, a mit az önkormányzat magában foglal. De épen mivel *önkormányzati* szabályalkotás, többre nem terjedhet ki, mint a mire maga az önkormányzat kiterjed.

Valamint az országos végrehajtó hatalom a maga szabályalkotására nézve nem alkothat szabályt, mert azt, annak körét, annak gyakorlásmódját az alkotmányjog (törvény vagy az alkotmányos szokásjog) határozza meg (tehát pl. szabályként ki nem mondhatja, hogy szabályalkotást gyakorolhat az állam alapszervezetének, a polgárok alapjogainak, az adó s katonáskodási kötelezettség kérdéseiben, ha ezekre az alkotmány nem adott neki szabályozó hatalmat, ellenben a végrehajtás mozzanataira, a törvényes korlátok közt szabályokat alkothat), — úgy az önkormányzat is csak a maga szabályalkotó hatalmát nem

szabályozhatja (mert ezt a törvény szabályozza), de az önkormányzati végrehajtásra a törvényes korlátok közt általában alkothat szabályokat.

Az önkormányzatnak jogot tartalmazó szabályt képező rendelkezései rendszerint a *szabályrendeletek* alakjában jelennek meg.

De nemcsak szabályrendeletekkel lehet jogi tartalmú, jogot teremtő önkormányzati szabályt képező rendelkezést tenni. Így pl. a költségvetés is, bár nem szabályrendelet, jogi tartalmú, mert az önkormányzati közegek, nevezetesen az alispán felelősségének, a ki a házi pénztárra »a költségvetés korlátai közt utalványoz« (1886 : XXI. t.-c. 68. §. k) pont) városi törvényhatóságokban a tanács felelősségének (1886 : XXII. t.-c. 127. 164., 1886 : XXI. t.-c. 74. §.) — mérszabályát képezi.

Másfelől a szabályrendeletek nem mindig jogi tartalmúak. Így szabályrendeletileg meg lehet állapittani az egyes organumok funkcionálásának módját (az önkormányzati tisztviselők eljárásának módját, a közgyülés ügyrendjét stb.), vagyis ezek intern utasitások, ügyviteli szabályok is lehetnek, melyek az állampolgárokat (legalább közvetlenül) nem érintik.

A szabályalkotás a végrehajtási funkciónak egyik eleme, s az önkormányzat se más, mint végrehajtás, a szabályalkotást tehát az önkormányzati végrehajtásban is lényeges momentumnak kell tekintenünk.

Ennek dacára abból, milyen terjedelemben gyakoroltatik ez az önkormányzati szabályalkotás, magára az önkormányzatnak államigazgatási szerepére, jelentőségére következtetést nem vonhatunk, mert az önkormányzat lényege nem ezen jog kisebb vagy nagyobb terjedelmében áll, hanem általában azon alapelv érvényesülésében, hogy a polgárok az ő helyi kapcsolataikban bevonassanak az állami végrehajtó hatalomnak polgári kötelességképen való gyakorlásába. Így Angliában nem csökkenti az önkormányzatnak jelentőségét ama körülmény, hogy miután ott az önkormányzat voltaképen az országos törvényeknek a helyi közületek általi végrehajtását jelenti s a közigazgatás országos törvények által nagyrészben kellőképen kifejlesztve van, az önkormányzat szabályalkotó hatalma szük térre szorul.

Hogy a szabályalkotás a fentérintett terjedelemben megilleti az önkormányzatot, számos törvényes rendelkezésből ki-

tünik, így (eltekintve a területi beosztásra vonatkozó autonom rendelkezésektől) elég utalni az 1886. évi XXI. t.-c. 14., 17., 47. §. i) és k) pont, 50., 72., 77., 88. §-aira, valamint az 1883. évi XV. t.-c. 10 és 16-ik §-aira.

A törvény szerint (1886 : XXI. 11. §.) »szabályrendeleteket a törvényhatóság csak önkormányzati hatáskörének korlátai közt alkothat« Vagyis alkothat mindarra nézve, a mire önkormányzati hatásköre kiterjed, de csakis ezekre.

Miután szabályrendeleteket a törvényhatóság önkormányzati hatáskörében alkot, az önkormányzati hatáskörben pedig általában önállóság (a fenti értelemben) illeti meg a törvényhatóságot, ez az önállóság fenáll a szabályrendeletek tekintetében is. Nyilvánul pedig ez abban, hogy általában a törvényhatóság tetszésétől függ, alkot-e saját ügyeiben vagy nem szabályrendeletet.

A törvényhatóságnak ezen saját belügyekben való önálló szabályrendeletalkotási jogával rendesen szembeállitják azokat az eseteket, midőn törvény teszi a törvényhatóságnak kötelességévé a szabályrendelet alkotást. *Kmety* szerint is: »az önkormányzati (saját belügyek) ügyekre a szabályrendelet alkotás is, miként az intézkedés »önálló«, az iránt a kormánynak initiativája és utasitási joga nincs; a kormány csak azon szabályrendeletek alkotására utasithatja a törvényhatóságot, a melyeket ez törvény szerint köteles megalkotni« (id. m. 92. l.). Úgy látszik tehát, mintha saját belügyekben a törvény sem adhatna utasitást a szabályrendelet alkotásra (vagy ezek már ennélfogva nem saját belügyek többé.)

Nézetem szerint ezt nem állithatni, mert találkozunk esetekkel, midőn a törvényhatóságnak saját belügyeiről van szó és mégis a törvény rendeli a szabályrendelet alkotást. Hogy egyebet ne emlitsek, a törvényhatósági közgyülés ügyrendjének megállapitása kétségkivül a törvényhatóság saját belügye, mégis a törvény rendeli hogy erre nézve szabályrendelet alkotandó (1886 : XXI. t.-c. 50. §.) A törvény tehát saját belügyekben is kötelezővé teheti a szabályrendelet alkotást.

A törvény már most felállitja azokat a korlátokat, melyek közt a szabályrendeleteknek mozogniok kell, mondván hogy »a törvénynyel s a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetnek, a községek törvényben biztositott önkormányzati jogait nem sérthetik«, ezen felül csak akkor hajthatók végre »ha az illető miniszter által bemutatási záradékkal lettek ellátva« (az ezt követő szabályszerü kihirdetés után 30 napra, 1886 : XXI. 11. §.).

Szükséges tüzetesebben elemeznünk a szabályrendeletalkotási jog önállóságát s annak korlátait, s itt a következő kérdések merülnek fel:

a) Van-e a kormánynak rendeleti joga az önkormányzati hatáskörben?

b) Mik tulajdonképen a szabályrendeletalkotási jog korlátai?

Ezekre a kérdésekre a választ a következőkben adjuk meg:

ad a) A kormány az önkormányzat saját hatáskörében, önkormányzati ügyekben szabályrendeletet általában nem adhat ki.

Következik ez abból, hogy a törvény az önkormányzati ügyekben való szabályalkotást kifejezetten az önkormányzat hatáskörébe utasította (3. 11. §-ok.) Miután az önkormányzat hatásköre törvényeink szerint általában a helyi együttlakásból folyó érdekek gondozása, helyi ügyek intézése, ezen helyi szükségleteket az önkormányzatnak kell ismerni; az országos kormány, mint a mely az országos érdekek organuma, ezeket nem ismerheti, tehát szabályt se hozhat.

A törvény 12. §-a meghatározza, hogy a kormánynak miféle jogai vannak az oly szabályrendeletek tekintetében, melyeknek megalkotását törvény teszi a törvényhatóság kötelességévé. Ezeknél ha a kormány kivánsága szerint módositott vagy átalakított szabályrendelet a törvénynek meg nem felel, vagy alaki vagy tartalmi fogyatkozásai miatt nem alkalmas arra, hogy jogszabályul szolgáljon, vagy ha a törvényhatóság a szabályrendelet alkotását megtagadná, a kormány jogosítva van rendeleti uton intézkedni.

Vagyis itt is szabály az, hogy a szabályrendeletet a törvényhatóságnak kell megalkotni (a mi neki joga és kötelessége) és csak ha nem alkot megfelelő szabályrendeletet, vagy abbeli kötelességének egyáltalán meg nem felel, akkor lép a kormány rendeletalkotási joga a törvényhatóságé helyébe. De itt is annyira meg van óva az elv, hogy a törvényhatóságnak van joga (és kötelessége) szabályrendeletet alkotni, hogy »megfelelő szabályrendeletet« még a kor-

mány szabályrendelete után is alkothat a törvényhatóság és ha ilyet alkotott, ennek kormányi megerősitésével a kormány szabályrendelete eo ipso hatályát veszti.

(A kormány ily szabályrendeletét »szükségbeli szabályrendelet«-nek szokták nevezni. Az anológia azonban a miniszterium u. n. szükségbeli — törvényt felfüggesztő — rendeleteivel kevéssé áll fenn. A miniszterium u. n. szükségbeli rendeleteinél van szabály és pedig általános szabály: a törvény s a miniszterium eljárása épen arra irányul, hogy ez az általános szabály ne alkalmaztassék, annak alkalmazását felfüggeszti rendkivüli, előre nem látott körülmények közt. Csak kivételesen gyakorol a végrehajtó hatalom ily esetben szabályalkotást is, amenyiben t. i. azok az eszközök, melyekkel az államélet folyása a rendes mederbe terelhető, nincsenek előre meghatározva. A kormány szükségbeli szabályrendeletének ellenben nem az a célja, hogy a szabály felfüggesztessék, hanem épen a szabályalkotás, nem a végrehajtás abbahagyása, megakasztása, hanem épen a végrehajtás.)

Miután a szabályrendelet alkotást, mint fentebb láttuk, törvény az önkormányzati hatáskörben is teheti és teszi is a törvényhatóság kötelességévé, ebből következik, hogy a kormánynak az előbb emlitett jogai ily esetben is megvannak vagyis ez esetben a kormány végső sorban kivételképen maga hozhat szabályrendeletet.

Általában azonban ha a kormánynak még arra sincs joga, hogy az önkormányzati hatáskörben szabályrendelet alkotására utasithassa a törvényhatóságot, még kevésbé lehet neki magának rendelet alkotó joga. Egyébiránt az 1870-iki javaslat indokolása is a törvényhatóságnak »belügyeiben való teljes autonomiájá«-t emlegeti, ezzel a belügyekben való, tehát önkormányzati, teljes autonomiával pedig a kormány rendeleti hatalma nem fér össze. (Hason értelemben: *Kmety:* i. m. 90., 92. l. *Ferdinandy:* Közjog 677. l.)

Abból, hogy a törvényhatósági törvény 11. §-a megállapitja, hogy az önkormányzati hatáskör korlátai közt, tehát a törvényhatóság saját belügyeiben alkotott szabályrendelet nemcsak a törvénynyel, hanem a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel se ellenkezhet, épen nem következik,

hogy a kormány a saját belügyekben is rendelkezhet szabályrendeletileg.

Amaz eszmefejtés, mely ezt levezethetni véli, abból indúl ki, hogy a kormány szabályrendeletével a törvényhatóság szabályrendelete csak úgy jöhet ellentétbe, ha mindkettő tartalma ugyanarra a tárgyra vonatkozik, vagyis ha a kormány szabályrendelete is a törvényhatóságok saját belügyeit rendezi, ennélfogva a törvény eme szakasza maga is ama feltevésben van, hogy a kormány a törvényhatóságok saját belügyeiben is alkothat szabályrendeleteket.

Így okoskodni azonban még akkor se lehet, ha a 11. §. ezen határozmányát az egész törvényből kiszakítva, magában vesszük vizsgálat alá.

A törvényhatósági szabályrendeletnek és kormányi szabályrendeletnek egyáltalán nem arról az összeütközéséről van itten szó, mely előállhatna, ha a kormány a törvényhatóságok saját belügyeit rendezné. A törvényhatóság szabályrendelete a kormány szabályrendeletével egyáltalán nemcsak úgy jöhet ellentétbe, ha a kormány szabályrendelete is a törvényhatóság saját belügyét rendezi. Hanem ellentétbe jöhet egyáltalán úgy, ha a törvényhatósági szabályrendelet, mint partikuláris jogi rendelkezés, jogszabály nem veszi tekintetbe a kormányrendeletet, mint országos jogszabályt; tehát ha az önkormányzat saját ügyeiben gyakorolván a szabályalkotást, ellentétbe jő azokkal a szabályokkal, melyeket a kormány, mint országos organum, akár direkt törvényi felhatalmazás erejénél fogva, akár egyébként létesiteni jogosítva van. Vagyis a törvény ama határozmányának az az értelme, hogy miután a helyi érdeknek az országos érdekkel ellentétbe jönnie nem szabad, az önkormányzat a saját helyi ügyeire mit sem határozhat, a mi az országos joggal s ennek forrásai közt a kormány rendeleteivel ellenkezik. A kormánynak *ezzel* a szabályalkotásával s nem az önkormányzati hatáskörbe eső szabályalkotásával — a minek fentiek szerint általában nincs helye — nem szabad az önkormányzati szabályalkotásnak ellentétben állni, a mint ez már a Hk. III. r. 2. c.-ből is következik.

A kormánynak mindezek szerint az önkormányzat saját belügyeiben szabályrendeleti joga törvényes felhatalmazás hiányában nincsen és amennyiben ily jogot gyakorolni akarna,

ez ellen, mint törvénybe ütköző ellen, a törvényhatóság (a törvény 19. §-a alapján) a végrehajtás előtt felirhatna s amenynyiben a miniszter a végrehajtást követelné, a kormány sérelmes eljárása ellen a törvényhozásnál (képviselőháznál) kereshetne orvoslást.

Ha a rendészeti ügyet helyi ügynek vesszük, akkor ez az általános szabály módosul, mert a törvényhatósági szabályrendelet az ugyanazon tárgyról kiadott miniszteri rendelet hatálybaléptével hatályát veszti. (1879: XL. t. c. 11. §.)

A rendészet alapjában véve országos ügy, mert lényegileg azoknak a külső feltételeknek a biztositása, mely külső előfeltételek mellett a társadalom és az állam a maga rendes életműködését háboritatlanúl kifejtheti (l. *Concha:* A rendőrség természete és állása szabad államban).

Ezeknek a külső feltételeknek az egész országra nézve kell biztosittatniok, de a köz rendnek vannak oly feltételei, melyek első sorban a szűkebb helyi kapcsolatokat érdeklik (helyi rendészet). Az összefüggés a helyi és országos érdek közt azonban nyilvánvaló abból, hogy a közrend ezen részleges, helyi feltételeinek megzavartatása is az egésznek rendjét veszélyeztetheti. Ezeknek a feltételeknek megléte tehát, ha helyileg a legszűkebb téren érvényesülnek is, végeredményben mindig országos érdek.

A rendészet ezek szerint helyi ügygyé egészen soha se válik, bár a közrend fentartásának vannak csak azon szűkebb körre szoritkozó, helyi feltételei is, mely feltételeknek körülirását törvényünk szerint önkormányzati testületek (törvényhatóságok és rendezett tanácsú városok) is eszközölhetik.

Miután azonban a közrend feltételei, mint mondottuk, az egész országra nézve biztositandók, a mi a kormány joga és kötelessége, ebből következik, hogy ha valamely tárgyra nézve ezt a kormány megtette, az önkormányzat erre vonatkozó szabályalkotásának hatályát kell veszteni. De még itt is az önkormányzat által alkotott szabálynak a kormányrendelet által nem érintett rendelkezései megtartják hatályukat.

(*Polner* szerint — Végrehajtó hatalom 35. s köv. l. — a törvényhatósági szervek eredetüknél fogva a király helyettesei, ezért ama szervek utasitásaitól ugyan függetlenek, de a

király meghatározhatja a törvényhatósági szervek által végzett hatóságoskodás jogszabályait.

Azt hiszem, hogy a kérdésnek ily megoldása nem állja meg helyét, mert abból, hogy a királynak és a királyi szerveknek az önkormányzati ügyekben is voltak bizonyos jogaik, nem következik, hogy ezek a jogok ma is megillessék őket, ha egyszer az alkotmányfejlődés azzal ellentétes irányt vett. Ezen az alapon azt is tételként lehetne felállitani, hogy miután történetileg véve a szabályalkotási jog, a törvényhozó hatalom, eredetileg királyi jog volt, a király saját hatalmára támaszkodva bocsátotta ki dekrétumait s azok kötelező ereje a király parancsolási jogán nyugodott, ennélfogva a törvényhozás joga ma is a királyt egyedül megilleti.)

ad b) A törvényhatóság szabályrendeleti jogának korlátai a törvény szerint (11. §.) a törvény, a kormánynak »hatályban álló« rendeletei, s a községek önkormányzati joga.

A törvényes korlátokra nézve *Lechner* találón emeli ki, (közigazgatásjogi előadásaiban I. 22. l.), hogy téves lenne azt gondolni, mintha az önkormányzat, a helyhatóság nem lévén egyéb, mint ama hely polgárainak összege, az önkormányzati testület, tehát annak polgárai, magukra nézve bármit elrendelhetnének a »volenti non fit iniuria« elvénél fogva, mert hiszen a helyhatóság nem azért bír szabályrendeleti joggal, mert abba a lakosok beleegyeznek, hanem mert azt az alkotmányjog neki megadja. Épen ezért a helyhatóságnak nincs meszebbmenő joga a polgárok irányában, mint a minőket az alkotmány vagy e jog gyakorlását körülíró törvények neki biztosítanak s ha ezeken túllépve sértené a polgárok jogait, e jogok sérthetlenségét az államnak kellene megvédeni.

A törvénynyel a szabályrendeletnek abban a tekintetben sem szabad ellentétben állni, hogy amennyiben a törvény a szabályrendelet alkotására nézve irányelveket állít fel, ezeket a szabályrendelet követni tartozik. Ily irányelvek felállítása akkor fordúl elő a törvényben, midőn ez felhatalmazást ad a szabályrendelet alkotására, illetve azt kötelezőleg kimondja, a mire több eset van. (Pl. a vármegyék és városi törvényhatóságok által felállítandó nyugdíjintézet szervezése, a nyugdíjalap létesítése és kezelése iránt alkotandó szabályrendeletre, 1886: XXI. t.-c. 88. §.; — a megyei járások és azok székhelyét

megállapító szabályrendeletre, 1883 : XV. t. c. 16. §.). Ily alapelvek felállításával találkozunk a rendőri szabályrendeleteknél is a büntetések tekintetében (1879 : XL. t.-c. 16. §.)

A törvény mellett a törvényhatósági szabályrendeletnek az országos szokásjoggal sem szabad ellenkeznie, mert szabály hogy a szabályrendelet, mint partikuláris jogforrás, az egyetemes (universalis) jogforrással — tehát az országos szokásjoggal sem ellenkezhet.

Kérdés azonban, vajjon a szabályrendelet csak a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetik-e, vagy egy utóbb kiadott kormányrendelettel sem, s illetve az utóbb kiadott kormányrendeletnek a törvényhatósági szabályrendeletre mily hatása van, ha utóbbinak rendelkezései a kormányrendelettel ellentétesek?

A miben a kormánynak egyáltalán van joga rendeletet adni (a mint láttuk a rendészetnél), abban a tárgyban a törvényhatósági szabályrendelet eo ipso, a kormányrendelet kiadásával, hatályát veszti. A miben azonban nincs joga a kormánynak rendeletet adni (önkormányzati ügyek, saját belügyek), abban a tárgyban nem is változtathatja meg a törvényhatósági szabályrendeletet, hanem miután a kormányrendelet az egész országra kiterjedő jogot alkothat vagyis egyetemes jogforrás, a törvényhatósági szabályrendelet ellenben szabályt csak az államterület egy részére hozhat vagyis részleges jogforrás, tehát a kormányrendeletnek nagyobb ereje van, mint a szabályrendeletnek, ezért a törvényhatósági szabályrendelet a kormányrendelettel ellenkező részeiben nem hatályosulhat.

Abból, hogy a törvény »hatályban levő« kormányrendeleteket említ, nem következik, hogy a később alkotandó miniszteri rendeletekkel a törvényhatósági szabályrendelet lehet ellentétes, mert főszabály az, hogy a törvényhatóság szabályrendelete amaz organumok akaratnyilvánitásával nem állhat ellentétben, melyeknek joga van az egész országra kiterjedő szabályokat hozni (törvényhozás organuma és kormány).

(*Ferdinandy* szerint — Közjog 679. l. — a későbbi kormányrendeletnek a szabályrendeletre nincs hatása, mert a mit a szent korona tagjai elhatároztak és a mit a kormány. mint a törvénynek megfelelőt, tudomásul vett, azt a kormány egyoldalúlag többé meg nem változtathatja. — Csakhogy a törvény-

hatósági szabályrendelet nem »a szent korona egyetemének« akarata — ilyen csak a törvény — hanem csak a szent koronát megillető főhatalom egyik ága, a végrehajtó hatalom *részleges* (mert csak *saját területén mozgó)* szervezetének a szabályalkotása, a melyben nyilvánuló részleges végrehajtó hatalom az országossal, az egyetemessel ellentétbe nem jöhet. Különben ő maga is másutt — i. m. 329. l. — a törvényhatóságokat helyesebben »a szent korona egyetemének partikuláris szervezetei«-ként említi.)

Ennek folytán ellentét esetén magának a törvényhatóságnek kellene motu proprio lépést tenni a szabályrendeletnek szükségessé vált megváltoztatására, miután *azt mint ilyet* a kormány az önkormányzati hatáskör biztositott önállóságánál fogva nem változtathatja meg, de igenis, mint országos végrehajtó hatalom, annak rendelkezéseivel ellentétes rendelkezéseket tehet.

Amennyiben pedig a törvényhatóság maga nem változtatná meg szabályrendeletét, akkor konkrét esetben a biróság feladata lenne a fenforgó ellentét figyelembevételével dönteni.

A törvényhatósági szabályrendeletek, a törvény szavai szerínt (11. §.) csak akkor »hajtathatnak végre«, — »ha az illető minister által bemutatási záradékkal lettek ellátva.«

Kérdés, hogy ez a bemutatási záradékkal való ellátás minő természetű felügyeleti funkczió?

Közigazgatási és közjogi iróink felfogása e kérdésben különböző. *Kmety* szerint a bemutatási záradékkal való ellátás a kormány (illető miniszter) által a törvényhatósági szabályrendeletek *hatályba léptetésének, végrehajthatóságának* elengedhetlen kelléke (Közig. jog 93. l.) és a rendőri szabályrendeletekre azt mondja, hogy ezek *érvényéhez* miniszteri megerősités szükséges megjegyezvén, hogy a megerősités itt *érvényességi kellék* (Id. m. 381. l.) — Továbbá (Közjog 29. l.): a törvényhatósági szabályrendelet *végrehajthatóságának* lényeges feltétele, hogy a kormány által bemutatási záradékkal ellátassék. — Ebből következőleg a nem rendőri szabályrendeleteknél a bemutatási záradékkal való ellátás nem érvényességi, hanem csak hatálybaléptetési, végrehajthatósági kellék. — *Nagy* Ernő szerint (Közjog 22. l.): a törvényhatósági szabályrendeletek *érvényéhez* ministeri megerősités (bemutatási záradékkal való ellátás) — szükséges. *Ferdinandy* (i. m. 93. l.) azt mondja, hogy azok *érvé-*

nyéhez — a kormány megerősitése kivántatik, avagy kifejezett beleegyezése (bemutatási záradékkal való ellátás).

Részemről, tekintet nélkül arra, hogy egyes törvények mily kitételeket használnak (helybenhagyás, megerősités), miután a törvényhatóság határozatát jogi erővel a bemutatási záradékkal való ellátás ruházza fel s az különben nem hatályosulhat,. a bemutatási záradékkal ellátást valóban jóváhagyásnak tartom. (Hason értelemben *Polner* i. m. 38. l.)

A bemutatási záradékkal való ellátás annak kijelentése, hogy a törvényhatósági önkormányzat határozata általában a jognak, törvénynek megfelelő, azt nem sérti s hogy a törvényhatóság a szabályrendelet alkotásakor önkormányzati hatáskörén belül maradt. A törvényjavaslat indokolása szerint is: »gyakorlatilag ez az egyetlen módja annak, hogy a törvény amaz elvi jelentőségű rendelkezésének. mely szerint a törvényhatósági szabályrendelet a törvénynyel és a kormánynak hatályban levő szabályrendeleteivel nem ellenkezhetik. érvény szereztessék.»

Miután a törvényhatóságnak az önkormányzati hatáskörben, vagyis a saját belügyek intézésében, általában önállósága van s a kormányi felügyelet itt csak, amint mondani szokták, a jogi rendet biztositó, ebből következik, hogy a bemutatási záradékkal való ellátás is csak jogi okokból tagadható meg (kiterjedve a szabályrendelet alkotásánál az eljárás törvényességére is), de a mint a törvényhatóság általában szabadon határoz a felett, kiván-e valamely saját belügyben szabályrendeletet alkotni, úgy annak tartalmát czélszerüségi szempontból szabadon határozza meg s e szempontból a szabályrendeletet a kormány felül nem birálhatja. Az a felfogás, mintha a kormánynak felebbezés esetén ennél több joga lenne, nevezetesen ez esetben a czélszerüségi kérdés birálatába is belebocsátkozhatna, semmivel se indokolható. »A szabályrendeletek ellen szükséges a felebbezés — mondja az első megyerendezési törvény, az 1870: XLII. t. c. indokolása — mert jövőre a szabályrendeletek érvénye nem lesz, mint eddig volt, a kormány előleges jóváhagyásához kötve. Meg kell tehát az egyénnek adni a jogot, hogy hevenyészett szabályrendeletek ellen orvoslást kereshessen. A statutorius jog a legeminensebb joga az autonom hatóságnak. De ez eminens jog se gyakorolható az *egyéni jogok* sérelmével.“ — Tehát jogsérelemnek kivánja elejét venni a törvény a felebbezés meg-

engedésével, ennélfogva a kormány vizsgálata csak a törvényesség kérdésére terjedhet ki, a célszerüségére csak annyiban, amennyiben a szabályrendelet esetleg az országos érdekeket, az állam érdekét sértené.

Egyébiránt a bemutatási záradékkal való ellátásra nézve a törvény csak azt mondja ki, hogy ha a bemutatási záradékkal való ellátás céljából felterjesztett szabályrendelettől az illető minıszter a bemutatási záradékkal való ellátást ideiglenesen vagy véglegesen megtagadja, ez esetben határozatát indokolni tartozik. (12. §.) De az a közkeletű tétel, hogy a kormány nem tagadhatja meg a bemutatási záradékkal való ellátást, ha a szabályrendelet nem ütközik a lényeges feltételekbe (tehát az önkormányzati hatáskör korlátai közt marad és törvénynyel, kormányrendelettel nem ellenkezik s a községi önkormányzatot nem sérti, 11. §.) s az államérdeket nem veszélyezteti, következik abból, hogy a törvényhatóság a szabályrendelet alkotásban is a fenti értelemben önálló.

Az utóbb említett szempontokból a kormány a bemutatási záradékkal való ellátást megtagadhatja.

Általában nincs joga a kormánynak a szabályrendeletet módosítani, változtatni, a mi szintén a törvényhatóságnak már többször említett önkormányzati hatáskörbeli önállóságából következik. Tehát vagy ellátja a kormány a szabályrendeletet a bemutatási záradékkal, vagy ezt megtagadja, határozatát indokolván, de a szabályrendeletet nem módosíthatja.

Azonban a törvény 12. §-a szerint oly szabályrendeletekre nézve, melyeknek megalkotását valamely törvény teszi a törvényhatóság kötelességévé, joga van a kormánynak a szabályrendelet hiányainak pótlására módosításokat vagy átalakítást kivánni. Miután pedig, mint fentebb láttuk, belügyekben is teheti a törvény kötelezővé a törvényhatóságnak a szabályrendelet alkotást, ebben az esetben a kormánynak megvannak a fentérintett jogai a szabályrendelettel szemben. (Végső sorban, mint szintén láttuk fentebb, ily esetben maga a kormány hozhat szabályt.)

Ismét más a helyzet a rendőri szabályrendeleteknél. Ezeknél a kormány módosításokat, pótlásokat kivánhat vagy a megerősítést fontos okokból megtagadhatja (1879: XL. t-c. 5. §.).

(A rendőri szabályrendeletek sürgős szükség esetén a belügyminiszteri megerősítés előtt is hatálybaléptethetők az 1879. XL. t.-c. 6. §-ban foglalt módozatok mellett.)

10. §. A szervezés.

A törvényhatósági önkormányzat szervezetét általában s nagyobb részben a törvény határozza meg. Meghatározza t. i. azokat az organumokat, melyek által az önkormányzati végrehajtás gyakoroltatik, s ezeknek létesülési, funkcionálási módját s körét. Hogy az önkormányzati végrehajtás miként szervezkedjék, általában csakis a törvény határozhatja meg, mert hisz ez az egész állam ügye, az egész államra nézve kell tehát megállapíttatnia. (A negyvenes években a megyék egy része szabályrendeletileg kimondotta, hogy a nemeseken kivül a megyegyülésben a honoratiorok is megjelenhetnek s ott a nemesekkel egyforma szavazati joggal birnak. A szervezet ily változtatására azonban a megyék nem voltak jogosítva, mert azt a törvény határozta meg s a politikai jogosultságot megyei szabályrendelettel kiterjeszteni nem lehetett.)

A törvény által meghatározott ilyen organumok: a törvényhatósági bizottság, mely a törvényhatóság egyetemét képviseli s a hatósági jogokat a törvényhatóság nevében gyakorolja, a vármegyei állandó választmány, a törvényhatósági városi tanács s azok a törvényhatósági közegek, melyeket a törvény felsorol — (vegyes organum a közigazgatási bizottság.) De a törvényes korlátokon belül maga az önkormányzat is meghatározhatja a szerveket, vagyis hogy azokon a szerveken kivül, melyeket a törvény már létesitett, ő még miféle más szervekkel akarja gyakorolni az önkormányzati végrehajtást. Részletesen kimondja ezt a törvényhatósági városokra az 1886: XXI. t. c. 77. §-a, de a megyékre is kiterjed (1886: XXI. t. c. 47. §. k) pont). Miután pedig a törvényhatóságot az önkormányzati hatáskörben általában önállóság, vagyis a kormány utasitó hatóságától való függetlenség illeti meg, az önkormányzati hatáskörbeli funkciók végzésére ugyanilyen önállósággal állithat a törvényhatóság új organumokat s a kormány ellenőrzése itt is csak jogi, nem célszerüségi.

A mi a szervezést általában illeti, a törvényhatóság (a közgyülés) új hivatalokat felállithat s régieket megszüntethet (1886: XXI. t. c. 47. §. k) pont, a vonatkozó határozat miniszteri jóváhagyást igényel 5. §, e) pont); a törvényes korlátokon belül megállapithatja a tisztviselők minősitését s ez alól fölmenthet, megállapithatja a személyzet létszámát és a hivatali javadalmazást s a szolgálati viszonyt szabályozhatja (47. §. i) pont, 88. §., 1883: XV. t. c. 16. §.).

Abban az esetben, ha a törvény egy organumot kijelöl, de annak miként képzését vagy miként funkcionálását nem állapitja meg, utóbbi is az önkormányzatra tartozik. Igy vármegyékben az állandó választmány tagjainak számát a közgyülés állapítja meg. (48. §.) Ezen felül a *szervezkedés* az önkormányzatot a törvényben foglalt kivételekkel szintén megilleti. Nevezetesen:

a) a személyek kiválasztása,

b) a hatáskör megállapítás,

c) a fegyelmezés.

A szervezkedés, vagyis a személyek kiválasztása (1886: XXI. t. c. 22. §., 47. §. g) pont, 48., 79., 80., 81. §.), — helyettesitése (47. §. g) pont), — hatáskörüknek megállapitása (72., 77. §.), — fegyelmezése (47. §. h) pont, 1886: XXIII. t. c. 2. §.) szintén megilleti az önkormányzatot.

A személyek kiválasztása, a mint mondottuk, megilleti az önkormányzatot s ez a funkció önkormányzati jellegű, de a kiválasztott személyek funkciója maga már elvileg nem önkormányzati természetű, mert mai önkormányzati közigazgatási rendszerünkben ezek a kiválasztott személyek általában a közügyek ellátását nem polgári kötelességképen, hanem élethivatásként, fizetés mellett gyakorolják. Úgy, hogy önkormányzatot tulajdonképen csak a testület, mely őket választja, gyakorol a választás alkalmával. Csakis a törvényhatósági bizottság tartotta meg önkormányzati jellegét.

Hogy azonban nálunk, mint általában a kontinens önkormányzatában ezeknek a közegeknek, szemben az angol önkormányzati közegekkel, ma már nincsen önkormányzati jellege, ez abban a lényeges különbségben leli magyarázatát, mely az angol önkormányzat és a kontinens önkormányzata közt fennforog. Ez pedig abban áll, hogy az angol önkormány-

zat arisztokratikus jellegű (mely részben elég utalni arra, hogy az önkormányzat főorganumai: a békebirákra vagyoni kvalifikáció van megszabva, az angol megye alkotó eleme a gentry, s az önkormányzat a közügyeknek fizetés nélküli, nobile officium-ként való ellátásának tekintetik), ellenben a kontinens önkormányzata demokratikus irányú lett a demokratikus elemek érvényesülésével. *Concha* (Politika 517. l.) találóan mondja, hogy minden önkormányzat szükségképen arisztokratikus jellegű intéző szerveiben, mert a közigazgatás intézésére más nem vállalkozhatik, mint a kinek fölös jövedelme, szabad ideje van. A demokratikus irány érvényesülésénél tehát, hogy a demokratikus elemeknek is rész jusson abban, szükségképen meg kellett fosztani az önkormányzati tisztséget nobile officium jellegétől s életpályává tenni.

Már most tekintettel arra, hogy törvényünk szerint a törvényhatóságnak kettős közigazgatási hatásköre van: az önkormányzati és az állami közigazgatást közvetitő, ezeknek a személyeknek tulajdonképen szintén kettős jellege van, vagyis ők az önkormányzat organumai akkor, a midőn az önkormányzati hatáskörben járnak el és az állami közigazgatás organumai akkor, midőn ezt közvetitő hatáskörben szerepelnek. (Elvileg minden esetben, mindkét hatáskörükben állami organumok annál az alapelvnél fogva, hogy az önkormányzat is államigazgatás, a mint ezt *Kuncz*, id. m. 44. l. kiemeli.)

Az önkormányzat önállósága a szervezés minden fentérintett részmozzanatában lényegesen korlátozva van.

Nevezetesen a személyek kiválasztásánál az által, hogy bizonyos személyek kiválasztása nem az önkormányzathoz tartozik, hanem azokat a főispán nevezi ki (25. §. 57. §. g) pont, 80., 82. §.); továbbá a kijelölés által (57. §. f) pont, 82. §.); a helyettesitésnél, amennyiben a tisztújitó szék tartamára, ha általános a választás, jegyzőt és tiszti ügyészt a főispán helyettesít (82. §.); a hivatalától felfüggesztett tisztviselőnek — az alispán és polgármester kivételével — a segéd- és kezelő-személyzet tagjainak helye szintén a főispán által töltetik be ideiglenes helyettesitéssel (57. §. d) pont, 1886: XXIII. t. c. 4. §.); — az időközben megüresedett állásokra, ha elkerülhetlenül szükséges, szintén a főispán helyettesit(87. §.). Korlátozva van az önkormányzat a hatáskör megállapitásnál, amennyiben az alispán

főjegyző és aljegyzők, tiszti ügyész, főszolgabirák, tehát a főbb vármegyei önkormányzati tisztviselők hatáskörét, valamint városi törvényhatóságokban a polgármester s a tanács hatáskörét maga a törvény állapitja meg (68.—71., 73.—77. §.). De különösen korlátozva van az önkormányzat hatásköre a fegyelmezés tekintetében, mert tisztviselők ellen, amenynyiben nem tagjai a közigazgatási bizottságnak, a főispán vizsgálatot rendelhet s őket hivataluktól felfüggesztheti (57. §. c) pont, 1886: XXIII. t. c. 2. §. b) pont); a fegyelmi eljárást megelőző vizsgálatot a belügyminiszter is elrendelheti (u. id. törv. c) pont). Ezenfelül a törvényhatósági fegyelmi törvény (6. és 11. §.) értelmében a belügyminiszter a fegyelmi büntetések felett is határoz.

A szolgálati viszony egy részének megállapitása mint láttuk, megilleti a törvényhatósági önkormányzatot, olymegszoritással azonban, hogy vármegyéknél a személyzet létszámában és illetményeiben szükséges változtatások csak a belügyminiszter előleges jóváhagyásával eszközölhetők és ez a jóváhagyás, ha a változtatás újabb pótadó kivetését teszi szükségessé, csak úgy adható meg, ha a pótadó e célra már megszavaztatott (1883: XV. t. c. 16. §.).

A szolgálati kötelességek megállapitását is a törvényhatósági önkormányzat eszközölheti. De már azt, hogy a szolgálati kötelességek teljesitésére való szoritás vagy a tisztségből való eltávolitás esete mikor forog fenn, a törvény határozza meg (1886: XXIII. t. c. 1. §.).

11. §. A költségvetés és önadóztatás.

Az önkormányzati pénzügy az önkormányzati költségek megállapitását, a fedezetükről való gondoskodást, valamint az önkormányzati jövedelmek forrásainak mily módon való felhasználását foglalja magában.

A törvény szerint a törvényhatóság önkormányzati jogánál fogva az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapitja s a fedezetről gondoskodik és pedig a megyei törvényhatóság az 1883. évi XV. t. c., a városi törvényhatóság pedig a községi törvény (1886: XXII. t. c.) rendelkezései szerint (1886: XXI. t. c. 8. §.)

A törvényhatóságnak az önkormányzati költségekre vonatkozó jogai már törvény által megvannak szoritva, amennyiben e részben részletes törvényes határozmányok állanak fenn. E mellett azonban úgy a városi törvényhatóságok, mint a megyék jó részben alá vannak vetve a kormányi felügyeletnek.

A költségvetés miniszteri jóváhagyást igényel, mi mellett ha a miniszter a felterjesztéstől számitandó 40 nap alatt nem nyilatkozik, az helybenhagyottnak tekintetik. (1886. XXI. t. c. 5. §.) A vármegyei törvényhatóság költségvetését azonban a belügyminiszter bizonyos feltételek együttes megléte esetén egyszerüen tudomásul venni köteles. És pedig akkor, ha a megye saját jövedelmei és állampénztári járuléka kizárólag a közigazgatási és gyámügyi költségek fedezésére fordittatnak s »e költségek« pótadó nélkül fedeztetnek, továbbá ha a megyei törzsvagyon nem csorbittatik, végül ha a költségvetés, illetve azzal kapcsolatosan igénybevett pótadó ellen folyamodás nem történt (1883: XV. t. c. 7. §.) Ha a kellékek együttesen nincsenek meg, a miniszter a költségvetést részletesen felülvizsgálja s esetleg a törvényhatóságot új költségvetés készitésére utasithatja.

A kényszerköltségvetési jog a kormányt a törvényhatóságokkal szemben általában megilleti (1886: XXI. t. c. 6. §.). Miután pedig törvény elrendelheti, hogy a törvényhatóságok bizonyos ügyet beligazgatásuk körébe vonjanak, ily kötelezettséget a törvény róhat a törvényhatóságra, ennélfogva ennyiben, illetve ez esetben a kényszerköltségvetési jog a belügyekre is kiterjed.

A költségek megállapitásának joga mellett legfontosabb joga a törvényhatósági önkormányzatnak az önadóztatási jog. Ennélfogva a törvényhatóságnak az egyes polgárok vagyonával, jövedelmével szemben nagyobb joga van, mint az állam főszervei mindegyikének egymagában, miután se a királynak, se az országgyülésnek külön-külön adóztatási hatalma nincsen s még kevésbbé van természetesen a miniszteriumnak.

Törvény határozza meg, hogy a városi törvényhatóságok házi adója az állami egyenes adók után százalékokban vethető ki (1886: XXI. t.-c. 14. §.), valamint azt is, hogy a megye az egyes törvények alapján (1879: XXXVII., 1890: I.) meghatározott célokra kivethető pótadókon kivül közigazgatási, közgazdasági, közművelődési, közjótékonysági célra 3%-ot meg nem

haladható pótadót vethet ki. (1883: XV. t.-c. 9. §.) Ennek a pótadónak kivetése nem szorúl miniszteri jóváhagyásra; miután azonban a költségvetés megállapitására, mint láttuk, a miniszternek befolyása van, annak módositása természetesen a pótadó igénybevételére is kihatással lehet.

(A törvényhatósági terhek fedezésére a pótadókon kívül egyéb jövedelmi források is szolgálnak. A törvényhatósági városok fogyasztási adóira, hús- és borfogyasztási adó beszedési jutalékukra és az állami italmérési jövedék hasznából való részesedésükre az 1899: VI. illetve 1901: XVIII. t.-c.-ek intézkednek. A vármegyei terheket fedezik: a vármegyei vagyon, alapok és hasznos jogositványok jövedelmei vagy ezek értékesítése; az állami javadalmazás és az útvám — 1890: I. t.-c. —)

A vármegyék önadóztatási joga nagyon korlátozva van, a mi összefügg ama körülménynyel, hogy nemcsak államigazgatás közvetítési hatáskörüknek, de önkormányzati igazgatásuk ellátásának költségeit is túlnyomó részben az államegész viseli (állampénztári járulék).

A törvényhatósági önkormányzati költségek fedezetéről való gondoskodás jogkörét illetőleg törvényhatósági önkormányzati rendszerünk legmesszebb megy akkor, amidőn nemcsak azt engedi meg, hogy a városi és megyei törvényhatóság az állami adók százalékaiban pótadókat vethetnek ki, hanem lehetővé teszi azt is, hogy a törvényhatósági városok az állam által igénybe nem vett egészen új adókat hozzanak be.

Nehogy azonban ez az adóztatási jog a polgárok adózási képességét csökkentse, arra a kormány előzetes engedélye szükséges s az engedély annyiban adható meg, amennyiben az állam jövedelmének csökkenése s az ipar és kereskedelem érdekeinek veszélyeztetése nélkül eszközölhető. Hasonlóképen a kormány engedélye szükséges ahhoz is, hogy a törvényhatósági városok a közvetett államadókra is községi pótadót vethessenek, a városban s annak területén illetékeket, helypénzeket, vámokat szedhessenek (1886: XXI. t.-c. 15. §.) A bel- és pénzügyminiszter előzetes engedélye szükséges továbbá ahhoz, hogy a vármegyék a pótadót 5%-ra emeljék (1883: XV. t.-c. 13. §.), s a belügyminiszter jóváhagyása ahhoz, hogy vármegyékben elemi csapások, vagy más előre nem látott események folytán évközben állapittassék meg a 3%-ot meg nem haladó pótadó (11. §.).

12. §. Az intézés.

A törvény 3. §-a szerint »önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállólag intézkedik, határoz« és »határozatait és szabályrendeleteit végrehajtatja.«

A törvényhatósági önkormányzat intézése tehát azt foglalja magában, hogy a törvényhatóság önállóan hoz határozatokat saját belügyeiben s ezeket saját közegeivel végrehajtatja.

Kérdés már most, hogy a törvényhatósági törvény egyes más rendelkezései ezt az intézkedési és határozati önállóságot nem korlátozzák-e s ha igen, mily irányban; illetve a kormánynak egyes jogai az önkormányzattal szemben erre az önállóságra minő befolyással vannak. Ezért foglalkoznunk kell a kormány ezen jogainak egyes nyilvánulási formáival. Ezek a jogok mint: a) tudomásvétel, b) jóváhagyás (helybenhagyás, felsőbb megerősítés), c) utasítás (uj eljárásra utasítás is), d) megsemmisítés, és e) megváltoztatás nyilatkozhatnak. Mennyiben illetik ezen jogok a kormányt a törvényhatóságnak az önkormányzati hatáskörben hozott határozataival, intézkedéseivel szemben?

a) A tudomásvétel eszközei: a közgyűlési jegyzőkönyvek felterjesztése (55. §.), a főispáni jelentés a számonkérő szék eredményeiről (57. §.), a főispán joga a törvényhatósági közegektől jelentéseket kívánni (57. §. i) pont).

Továbbá az 1886 : évi XXI. t.-c. foglal magában egy rendelkezést, melyet az 1870. évi XLII. t.-c. nem ismert s ez a 4. §. mely szerint a belügyminiszter a törvényhatóságoknak az önkormányzati hatáskörben követett közigazgatási eljárását, belső ügyvitelét és pénzkezelését saját kiküldött közege által bármikor megvizsgáltathatja.

A kormány ezen jogánál fogva tudomást vehet az önkormányzati igazgatás egész menete felől, s a konstatált hiányok, törvény- és szabályellenességek megszüntetése iránt intézkedhet. A törvényjavaslat indokolása szerint ez a rendelkezés »a felelős kormányt megillető felügyeleti jogban« találja indokolását.

b) Általános szabály, hogy a törvényhatóságnak az önkormányzati hatáskörben hozott határozatai, miután e terrénumon önálló határozás és intézkedés illeti meg, kormányi jóváhagyásra nem szorulnak. Ez csak akkor szükséges, ha valamely

határozatra nézve a törvény (akár az 1886 : XXI. t. c., akár más törvények) felsőbb megerősitést rendel.

A jóváhagyás, felsőbb megerősités szüksége által a törvényhatóság önálló intézkedési és határozási joga korlátozva van az által, hogy a határozatok csak a kormány jóváhagyása után hajthatók végre. Ide tartoznak mindenek előtt mindazon tárgyakra vonatkozó határozatok, melyek az 5. §.-ban felsoroltatnak.

Ezekben a dolgokban is (költségvetés megállapitása, ingatlan vagyon elidegenitése vagy szerzése, kölcsönvétel, a helybenhagyott költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések kötése vagy felbontása és közművek emelése, új hivatalok rendszeresitése vagy a fenállók megszüntetése) — a törvényhatóság ugyan szintén önállóan, utasitás nélkül határoz, de határozata nem hatályosulhat a jóváhagyás nélkül, mely hallgatagon is bekövetkezhetik (ha az illető miniszter a felterjesztéstől számitott 40 nap alatt egyáltalán nem nyilatkozik, a határozat helybenhagyottnak veendő és végrehajtható. Mi áll a szabályrendeletekre, fentebb előadtuk.)

Csak a kormány kifejezett jóváhagyása után hajthatók végre azok a határozatok, melyek ellen a főispán mint törvénybe, kormányrendeletbe ütközők, vagy az állam érdekeire nézve sérelmesek ellen felülvizsgálati felterjesztéssel él (57. §. k) pont.) De ezen felül is számos határozatra van a törvényben a jóváhagyás, helybenhagyás szüksége megállapítva. (Városi törvényhatóságokban a vagyoni ügyekre l. 1886: XXII. t. c. 110., 120. §-ok.)

c) Az önálló intézkedés, mint mondottuk, a kormány utasításából való függetlenséget jelenti, mert ha egyszer a törvényhatóság a kormány utasítására intézkedik, akkor ez már nem lenne önálló intézkedés. A 3. §-ból tehát arra következtethetünk, hogy a törvényhatóság a saját belügyekben a kormány utasításának nincs alávetve, a kormány nem utasíthatja sem arra, hogy eljárjon, sem arra, hogy miként járjon el.

A törvény szerint a főispán, a ki »ki ellenőrzi a törvényhatósági önkormányzatot« (57. §. B), — az illető miniszter felhivására vagy saját hatáskörében az ezen §-ban körülírt ellenőrzési és felügyeleti körön belül az alispánhoz, illetőleg polgár-

mesterhez, s általuk a törvényhatósági közegekhez rendeleteket bocsáthat ki« (57. §. i) pont).

Kérdés, mit foglal magában az az »ellenőrzési és felügyeleti kör?« Magában foglalja a számonkérő szék tartását »melynek eredményéhez képest a szükséges intézkedéseket megteszi« (57. §. a) pont), — továbbá »megvizsgálja legalább egyszer évenkint ugy a központi, mint a köztisztviselők *hivatalos eljárását és ügykezelését* a helyszinén s megtekinti, a hányszor jónak látja, az alispánhoz, vagy polgármesterhez, nemkülönben a költisztviselőkhöz érkezett kormány- és felsőbb hatósági rendeleteket s más beadványokat, valamint *az ezek alapján tett intézkedéseket* és a tapasztaltakhoz képest figyelmeztetéseit megtéve«, a fentebbi i) pontban meghatározott módon rendelkezik, vagyis rendeleteket bocsáthat ki a törvényhatósági szervekhez.

Ezen rendelkezések foglalata az, hogy a főispánnak joga van a törvényhatóság önkormányzati hivatalos eljárását és ügykezelését, valamint a törvényhatósági szervek által tett intézkedéseket megvizsgálni s ennek folytán nekik rendeleteket adni.

Ez azonban nem úgy értendő, mintha neki utasító hatósága volna a hatósági eljárásra is, hanem miután itt a »hivatalos eljárás és ügykezelés« alatt tulajdonképen az ügykezelés (ügyvitel) értendő s e szempontból van helye a tett intézkedések megtekintésének is, ennélfogva a főispán rendeleteket csakis az ügyvitel tekintetében bocsáthat ki s egyetértek *Folner*-rel (id. m. 39. l.) abban, hogy az ügyvitel tekintetében is csak annyiban vannak a törvényhatósági szervek utasitásnak alávetve, amennyiben az ügyviteli cselekmények, vagy az önkormányzati tevékenységnek legalább jogszabályai, vagy eljárási szabályai törvénybe vannak meghatározva, egyébként ama szervek ügyviteli utasitásnak sincsenek alávetve.

Ujabban azonban széleskörü felhatalmazást ad a belügyminiszternek az 1901. évi XX. t.-cz. az ügyvitel szabályozására nézve. Felhatalmazza nevezetesen, hogy a vármegyei központi és járási ügyvitelt rendeleti úton egységesen szabályozza (82. §.); hogy a törvényhatósági joggal felruházott városok ügyvitelére vonatkozólag lehetőleg egységes alapelveket rendeleti úton megállapithassa (84. §.); hogy a vármegyei központi és járási pénzkezelést és számvitelt a pénzügyminiszterrel egyetértőleg rendeleti úton egységesen újból szabályozza (87. §.); végül felhatalmazza a belügyminisztert, hogy a törvényhatósági joggal felruházott városok pénzkezelésére és számvitelére vonatkozólag lehetőleg egységes alapelveket rendeleti úton megállapithassa (88. §.).

Van a kormánynak utasító hatósága annyiban, amenynyiben a főispán által a törvény vagy miniszteri rendeletbe ütközőnek, vagy az állam érdekeire sérelmesnek tartott s fölülvizsgálat végett felterjesztett közgyülési határozat (57. §. k) pont), továbbá a közgyülési jegyzőkönyvekben foglalt vagy az elintézések rendes folyamában »hivatalból észlelt« illetéktelen, vagy törvénybe ütköző határozatok esetén (a megsemmisités után) uj eljárást rendelhet el (10. §.) és az érdekeltek panasza folytáni felülvizsgálat alá vonás esetén (10. §.) ugyanazt teheti (utóbbi esetben csak illetéktelen vagy törvénybe ütköző eljárás tekintetéből.)

d) Ugyanezen esetekben a kormánynak megsemmisitő hatósága is van.

A megsemmisités illetéktelenség, vagy jogellenesség vagy a főispáni felterjesztés esetében az állami érdekekre való sérelmesség okából következhet be, utóbbi tekintetben tehát a határozat a kormány diskrecionárius méltatásának tárgyát képezi.

e) Mig a kormány fentérintett jogai az önkormányzati intézkedés és határozat önállóságát nem vagy csak kevésbbé érintik — mert a tudomásvétel ezen önállóságot egyáltalán nem érinti; a jóváhagyás (helybenhagyás) mellett a határozat önállóan hozható, csak még végre nem hajtható; az uj eljárásra utasitás se zárja ki, hogy az intézés ujból önállóan ne történjék; végül a megsemisités az önálló intézkedés, határozatnak hatálytalanitása, meg nem történtté tétele — lényegesen érinti amaz önállóságot, ha a kormánynak az egyes intézkedések, határozatok tekintetében megváltoztatási joga is van.

A megváltoztatás általában történhet: α) a főispán rendeletére történt felülvizsgálat végetti felterjesztés folytán, vagy β) hivatalból, vagy γ) a tiszti ügyész vagy az érdekeltek felebbezése következtében.

α) A törvény szerint a kormány abban az esetben, ha a főispán, valamely közgyülési határozatot a törvény vagy valamely miniszteri rendeletbe ütközőnek vagy az állam érdekeire

sérelmesnek vél, annak felülvizsgálat végett leendő felterjesztését elrendelheti (57. §. k) pont) s a kormány az ily határozatokat a fentebbi szempontokból nemcsak megsemmisitheti s uj eljárást rendelhet el, hanem »ha az célra nem vezetne, amenynyiben törvények vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges, *közérdekű ügyekben* határozhat.« (10 §.)

Ebből azonban az, hogy a kormánynak a törvényhatóság belügyeiben ily határozati joga lenne, le nem vezethető.

β) Ugyanezt teheti a kormány »a törvényhatóságok közgyülési jegyzőkönyveiben foglalt, avagy az elintézések rendes folyamában hivatalból észlelt törvénytelen vagy törvénybe ütköző határozatok«-kal szemben (u. o.).

Ez a hivatalból való megváltoztatás s a kormány saját intézkedési joga a törvényhatósági saját belügyekre szintén nem terjed ki.

γ) A tiszti ügyész a törvényhatóság bármely határozata ellen az illető miniszterhez a főispán utján felebbezéssel élhet (70. §.) Magánfeleknek pedig a törvény (8. §.) a határozatok elleni felebbezést általában megadja. Azonban hogy a kormánynak a felebbezés folytán mire terjed felügyeleti funkciója, azt a törvény meg nem határozza; nem mondja ki, hogy a kormánynak csak a felebbezett határozat megsemmisitésére, új eljárás elrendelésére van-e joga vagy pedig saját intézkedéstételre is (amint ezt a 10. §-ban kimondja).

Miután az önkormányzati hatáskörben, a saját belügyek terén a törvényhatóságot általában önállóság illeti meg, a kormánynak általános utasító hatósága nincs és általában nincs egyes meghatározott esetre vonatkozó utasító hatósága sem, mindezekből folyólag annak kellene következni, hogy a kormánynak az önkormányzati hatáskörben az egyes esetre vonatkozó végrehajtási akaratnyilvánitási (intézkedési, határozási) joga nincsen vagyis maga új intézkedést nem tehet, új határozatot nem hozhat.

Hogy a törvényjavaslat a felebbezett határozatra a kormánynak mily jogokat akart adni, erről teljesen hallgat az indokolás. Az 1870: XLII. t. c. azonos rendelkezéseinek indokolása utal arra, hogy az egyén jogai eléggé biztositottak ugyan a tisztviselők felelőssége által, de miután a kárpótlás csak a jogtalan cselekmény következményeit orvosolja, szükség módot nyujtani a félnek, hogy felebbezés által

magát a jogtalan vagy sérelmes cselekményt akadályozhassa meg s közigazgatási úton legyen képes elháritani a rendes biró előtt inditandó keresettel összekötött bajokat. — A czél tehát a jogtalan vagy sérelmes cselekmény megakadályozása. Ez pedig nem kivánja, hogy felebbezés esetén a kormánynak megváltoztató hatósága legyen, ide elég a megsemmisités és új eljárásra utasitás is.

Ezzel szemben azonban gyakorlatunk a felebbezés folytán előálló kormányi felülvizsgálatnak a legkiterjedtebb jogkört adja, úgy hogy a kormánynak nemcsak megsemmisítésre, új eljárásra való utasításra, hanem arra is van joga, hogy önkormányzati belügyekben magánosok felebbezése folytán teljes hatalommal, meritóriusan határozhasson, maga intézkedjen és pedig nemcsak a jogszerüség, de a célszerüség szempontjából is.

A magánosok felebbezése, ha a határozat egyesek jogait sérti, ezek jogainak sérelmek elleni biztosítására is szolgál, ebből azonban a kormány intézkedési jogának szükségét, mint láttuk, nem lehet levezetni. Az egyes állampolgárnak kétségkivül védelemre van szüksége az önkormányzat által elkövethető jogsérelmekkel szemben is. A törvényhatóság saját belügyeiben való önálló intézkedési és határozati jogának az felelne meg, ha a sérelmes határozat ellen bírói védelem (a közigazgatási bíróságnál) adatnék, a mint az egyes törvényhatósági organumoknak az önkormányzati hatáskörben hozott határozatai ellen különben is lehet a közigazgatási bíróságnál orvoslást keresni.

Az önkormányzatnak olyan államias felfogásában, a minőt nálunk *Kuncz* Ignácz képvisel, az önkormányzati határozatok felebbezhetősége elvileg nem korlátozza az önkormányzatot. E felfogás szerint ugyanis az állami önkormányzatnak nincs az államtól különböző jogköre, tehát a felebbezés azt nem is csökkentheti. Kormány és önkormányzat egységes állami munkát teljesítenek s az állami önkormányzat marad az, a mi, ha minden határozata ellen jogi és czélszerüségi szempontból felebbezni lehet is, mert hisz utóbbi esetben a nemzet, mint egyetemes államszervezet bírálja felül azt, a mit partikuláris szervezetben tett. (id. m. 60. l.)

A mi konkrét viszonyaink szerint azonban az önkormányzat nem államigazgatás, hanem — a saját belügyek intézése,

az önkormányzati hatáskörben ezen saját belügyekben való önálló intézkedés és határozás foglaltatik. Kétségtelen tehát, hogy az önkormányzati határozatok korlátlan felebbezhetősége s azok érdemleges felülvizsgálata, uj intézkedés tétele a kormány által az önkormányzatnak intézkedési és határozási önállóságát egészen illuzóriussá teheti.

13. §. A törvényhatósági önkormányzat általános jellemzése.

A fentebbiekben a törvényhatósági önkormányzat hatáskörét az önkormányzati végrehajtás egyes elemeire vonatkozólag tettük vizsgálat tárgyává.

Mielőtt most a törvényhatósági önkormányzatot általában jellemeznők, foglalkoznunk kell még azzal a kérdéssel, hogy van-e helye az önkormányzati működés ideiglenes beszüntetésének és mily esetekben.

Miután az önkormányzat azt foglalja magában, hogy az állampolgárok helyi kapcsolataikban maguk teljesítik az állami végrehajtást, illetve törvényünk szerint belső helyi ügyeiknek ellátását, ennélfogva mindazon esetekben, midőn a végrehajtás valamely mozzanatát nem ők, hanem helyettök az államkormány teljesíti, úgy látszik, hogy arra az esetre az önkormányzat beszüntetésével állunk szemben. Tényleg azonban ez nem történik, hanem csak a kormány kötelességszerüleg átveszi az önkormányzat teendőjét, ha ezt a jogát nem gyakorolja, holott azt gyakorolnia kellene. Így ha az önkormányzat nem alkot szabályrendeletet (holott törvény szerint kötelessége lenne) s helyette a kormány alkot szabályrendeletet.

Az önkormányzati működés bizonyos irányu beszüntetésének esetét képezi a főispánnak, a törvényhatósági törvény 64. és 65. §-aiban körvonalozott kivételes hatalmának érvényesülése. Ugyanis a főispán ez esetben a miniszterium felhatalmazása folytán a törvényhatóság mindazon tisztviselőivel és közegeivel, kikre a végre nem hajtott rendelet végrehajtásánál szüksége van, közvetlenül rendelkezhetik, a nem engedelmeskedő tisztviselőket végső sorban hivataluktól elmozdíthatja s másokkal véglegesen helyettesítheti s az ekként helyettesített tisztviselők és közegek a következő általános tisztujitásig meg-

maradnak állásaikon. Ez tehát a törvényhatósági önkormányzat szervezési és — miután az egyes kormányrendelet abból a szempontból is lehet törvénybe ütköző, mert a törvényhatóság belügyeibe avatkozik meg nem engedett módon — intézkedési jogainak felfüggesztését foglalja magában.

Ezek után törvényhatósági önkormányzatunk hatáskörét s ezen hatáskörbeli önállóságát vizsgálva s ezt az önkormányzat fogalmának követelményeivel egybevetve, a következő eredmények állanak előttünk:

Mindenek előtt törvényhatósági önkormányzatunk nem állami ügyintézés, hanem a törvényhatóság saját belügyeinek, helyi ügyeinek intézése. 1870: XLII. t. c. ez álláspontja, úgy látszik, ki nem vész törvényhozásunkból. Az 1901. évi reform javaslat is (a közigazgatás és az önkormányzat rendezéséről a vármegyékben), melynek csak a közigazgatás államositásának elhatározását tartalmazó 1. §-a jutott bele törvénykönyvünkbe (1891. XXXIII. t. c.), a megyéket az állami közigazgatás keretébe tartozó teendők ellátása alól felmenteni kivánta, s az önkormányzat «sajátképeni teendőit» utalni hatáskörükbe. «Az önkormányzat — mondja az indokolás — az állami közigazgatás keretébe tartozó teendők ellátása alól felmentetik, hogy az egész erejét saját feladatainak, *helyi érdekei és céljai szolgálatának szentelhesse*. Ez az a tér, a melyre az autonomiának összes tevékenységét összpontosítania kell s melyet viszont a központi hatalom az állam felügyeleti jogainak sértetlen megóvása mellett, a lehető önállóság és szabad mozgással az önkormányzat részére átengedhet.»

A törvényhatóságot ezen saját belügyeinek, helyi ügyeinek intézésében a törvény szerint önállóság illetné meg. Azonban, mint fentebb az egyes mozzanatoknál láttuk, az önkormányzati végrehajtásnak alig van oly eleme, melyre vonatkozólag a kormány felügyeleti hatalma, a mint az tényleg gyakoroltatik, ezt az önálló intézést illuzóriussá ne tenné. Különösen a kormánynak az önkormányzati ügyekben hozott határozatok, intézkedések tekintetében a megsemmisitésen, feloldáson túlmenő, megváltoztató hatósága az önkormányzat önállóságával meg nem fér. Helyesen mondotta *Ghyczy* Kálmán az első megyerendezési javaslat tárgyalása alkalmával (jul. 5-ki ülés), hogy a megyei autonomia a miniszterium befolyása által meg-

semmisíttetik. *Szentkirályi* Móricz (f. i. m. 167. l.) a törvényhatóságok és a kormány viszonyára azt az elvet kivánta alkalmaztatni, hogy »a megyék oly végzéseiket, melyek kirekesztőleg saját maguk belügyeit illetik, felsőbb helybenhagyás nélkül is végrehajtják, oly végzéseiket ellenben, melyek az ország közügyeivel, vagy szomszédaik érdekeivel érintkeznek, csak miniszteri helybenhagyás után vehetik foganatba, a felebbfolyamodás a megye bármely végzésétől bárkinek is szabadságában állván.« Ezeket az irányelveket törvényhozásunk épen nem valósította meg.

A törvényhatósági önkormányzat önállóságát a kormánynyal szemben a képviselőházhoz való felirási jog s a közigazgatási biráskodás vannak hivatva biztosítani, de ezek egyike se kielégítő. Az első természeténél fogva nem lehet hatályos eszköz. A biráskodást illetőleg maga a közigazgatási bíróságról szóló törvényjavaslat indokolása elismeri, hogy »a törvényhatósági önkormányzat részére a jogoltalom csak akkor lesz hatályosan és teljesen szervezhető, ha a törvényhatóságnak az államkormányhoz, valamint a közigazgatási hatóságokhoz és közegekhez váló viszonya jogi alapokon rendeztetik; nevezetesen, ha törvényben részletesen körüliratik, hogy mikor és mennyiben tagadhatja meg a kormány jóváhagyását a törvényhatósági szabályrendelettől és határozattól, hogy a kormány és a közigazgatási hatóságok mennyiben és milyen előfeltételek fenforgása esetében avatkozhatnak a törvényhatóság ügyeibe s végre ha a törvényhatóság önkormányzati (autonomikus) hatásköre a többi hatásköröktől elkülöníttetik.« (Indokolás 87. l.) De jellemző a miniszteri intézkedések ellen adott bírói oltalomra nézve a javaslat indokolásának eme része: »a bírói oltalmat a miniszterek intézkedéseire és hozott határozataira is kiterjesztendőnek találtam, de csak oly esetekben, melyekben azok első, helyesebben kifejezve egyetlen fokban járnak el s melyekben az első foku döntés joga alantabb álló hatóságra át nem ruházható. Az oka annak, hogy a bírói hatáskört ezen esetek közül is azokra véltem szorítandónak, melyek a törvényjavaslatban körülírva vannak, abban rejlik, hogy a végrehajtó hatalom képviseletében eljáró kormány tekintélyére és hatására nem találnám üdvösnek, ha az az okvetlen szükség esetein és mértékén túl, minden apró-cseprő ügyben és minduntalan a bíróságok itélőszéke elébe állíttathatnék.« (Indokolás 82. l.)

A helyi önkormányzati és az országos végrehajtó hatalom viszonyának az a bonyolultsága, melyre *Concha* utal (Politika 519. l.) s mely előállhat akkor, ha a kormány felügyelő, ellenőrzőből egyenesen működő hatalommá alakul át, nálunk a törvényhatóságok és a kormány viszonyában csakugyan bekövetkezett. Az újabb törvényeinkben érvényre jutott felfogás *nem bízott az önkormányzatnak a közfeladatok megoldására való képességében* s azt, még a helyi ügyek intézésére degradálva is, csak úgy látta lehetségesnek, ha e működésére a kormányi tutela mennél szélesebben kiterjesztetik. A törvényhatósági önkormányzat e lefokozásáért az 1893. évi közigazgatási biráskodási törvényjavaslatban tervbevett első fokú törvényhatósági közigazgatási bíróságok szervezése nyújthatott volna némi kárpótlást.

Fejtegetéseinket összefoglalva arra az eredményre jutunk: hogy *mai törvényhatósági önkormányzatunk a nem állami közigazgatást képező helyi ügyeknek, a törvényhatóság saját belügyeinek jó részben a kormánytól függő intézése.* Ez az intézés ugyan a törvény elvi kijelentése szerint önálló, de úgy a törvényes rendelkezések, mint az azok mellett kifejlődött gyakorlat a kormány gyámságát az önkormányzati hatáskör felett rendkivül kiterjesztették. Az 1901. évi törvényjavaslat, mely azon nevezetes változtatást célozta közigazgatásunkban, hogy az önkormányzati testületek határozó jogkörét fentartotta, de ezek határozatainak végrehajtását kinevezett állami közegekre bízta, szintén nem kedvezett a törvényhatósági önkormányzat önállóságának, a felügyeletben csak szervezeti változást célozván, midőn ama funkciók egy részét a főispánra ruházta. Hogy az önkormányzat fogalmát illetőleg jövő törvényhozásunk is az 1870. óta megszokott eddigi nyomokat fogja követni, az iránt nem lehet kétségünk. S hogy az önkormányzatot mint igazgatási rendszert erősítse, szintén nem igen remélhetjük. Ez pedig annál szomorúbb, mert az utóbbi időkben még oly nemzetek is lépéseket tettek az önkormányzati igazgatás fejlesztésére, melyeknél ez nem, mint nálunk, századokra visszamenő történeti fejlődés eredménye.