

350
1418

Helytörténel

REV. 2009.

A KÖZSÉGI JEGYZŐ
ÉS A
MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Írta :

MAGYARY ZOLTÁN
egyeleml tanár

M

Különlenyomat

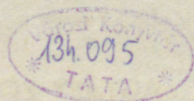
o Közigazgatási Évkönyv és Előjegyzési Szeknaplár 1944. évi
köleleléből

Móricz Zsigmond Városi Könyvtár - Tata



5 531000 254421

REV. 2017.



REV. 2009.

Sopron.

I. Közhelyként ismételtjük azt a megállapítást, hogy a községi jegyző a magyar közigazgatás mindenese, aki munkával túl van terhelve. Ebből a megállapításból különböző következtetéseket szokás levonni. Ezek mind megegyeznek abban, hogy a községi igazgatásban reformokra van szükség, de szétágaznak abban, hogy miben látják az okot és hogyan akarnak azon segíteni. Aszerint, hogy melyik tárcának az érdekéről van szó, kiadnak egy-egy újabb rendeletet, amely azonban csak toldozás-foldozás és rendszerint elmarad a probléma átfogó vizsgálata és gyökeres megoldása. A főhiba pedig az, hogy a községi igazgatás kérdését mindig önmagában akarták megoldani, nem pedig a magyar közigazgatás egészének összefüggésében látták és nem figyeltek arra, hogy a községben jelentkező problémák okai esetleg a központban vannak és csak ott gyógyíthatók. Az alábbiakban a kérdést ebben a nagyobb összefüggésében óhajtjuk vizsgálni.

II. A községi igazgatás nem csak önkormányzati kérdés, hanem az emberek és az egész magyar közigazgatás érintkezési felülete. Ezen a következőt értjük:

A község helyhatóság. Helyhatóságnak az olyan hatóságot nevezhetjük, amely meghatározott területen lakó néppel van kapcsolatban, így módja van az emberekkel való közvetlen érintkezésre és a helyi viszonyok alapos, köz-

vetlen ismeretével rendelkezik. A terület, illetve a személyi kör, amelyre egy-egy ilyen hatóság illetékessége kiterjed, a község területe és a lakosság az azon tartózkodó emberek. Így minden területnek megvan a maga helyi hatósága, a helyhatóságok viszont egymás területét hézag nélkül kiegészítik. Azoknak az ügyeknek a végzését kell a helyhatóságra bízni, amelyek az emberekkel való közvetlen érintkezést, az embereknek és a helyi viszonyoknak alapos ismeretét tételezik fel.

A közigazgatásnak minden szervezeti egysége, amelynek helyhatósága van, község. Ezért község minden város is, fel Budapest székesfővárosig, mert azoknak is van helyhatóságuk: az emberek egy részével csak ott lehet érintkezni és a városok területén csak a városi hatóság rendelkezik a közvetlen helyi ismerettel.

A község hatáskörét három csoportra szokás osztani: 1. önkormányzati jogkör, 2. igazgatási jogkör, amit a község törvényes jogkörének is szokás nevezni, 3. a község hatósági támogatása. Mind a három hatáskör szorosan kapcsolatos a község helyhatósági minőségével és az emberekkel való közvetlen érintkezést, valamint a helyi viszonyok alapos ismeretét tételezi fel.

A felsorolásban külön említjük az önkormányzati és külön az igazgatási jogkört. Az igazgatási jogkörbe tartozó tevékenység nem tartozik a község saját belügyi körébe. Az igazgatási jogkörbe tartozó ügyekkel a község önkormányzati szerve (a képviselőtestület) nem is foglalkozik, azokat vita tárgyává nem teheti (1886:XXII. tc. 30. §.), hanem azokat végrehajtó szervei (előljáróság, bíró, jegyző) intézik, hajt-

ják végre. Az igazgatási ügykörből tehát a község részvétele teljesen ki van zárva. Azok az állami és önkormányzati hatóságok, amelyeket a törvény a községgel való rendelkezésre kijelöl: az összes miniszterek, az általános közigazgatási hatóságok (alispán, főszolgabíró) egyes különös hatóságok: a vármegyei árvaszék (kis- és nagyközségekben), a m. kir. pénzügyi hatóságok (adóhivatal, pénzügyigazgatóság, stb.), a kir. járásbíróság (hagyatéki, telekkönyvi és nyomozati ügyekben) és a kir. ügyészeg (nyomozati ügyekben), továbbá minden más állami és törvényhatósági szerv igénybe veheti a község közreműködését. Bármely hatóságnak van az emberekkel dolga, azokra szüksége, a községhez kénytelen fordulni, mert az az a terület, ahol a közigazgatás az embereket eléri és amely az embereket és helyi viszonyaikat legjobban ismeri. A községnek ez a hatásköre már mutatja, hogy állami- és önkormányzati közigazgatás közt éles határvonalat, komoly szétválasztást vonni nem lehet és nem is kell. Nem pedig azért, mert mind a kettőnek a tárgya is, a célja is ugyanaz: az ember, akit nem lehet parcellázni állam és község között. Az állam és az önkormányzati közigazgatás költségeit egyaránt ő viseli a maga egyetlen jövedelméből. Az állami- és önkormányzati közigazgatás intézkedéseit az átlag-állampolgár, a névtelen magyar, nem is tudja széjjelválasztani, mert ahhoz az állami intézkedések is a helyhatóságon keresztül érkeznek és a helyhatósági intézkedésekkel szemben beadott felebbezések elbírálása is állami hatóságoknál végződik. A helyzet tehát az, hogy az állami- és önkormányzati közigazgatás egymással igen sűrűn össze van fonódva úgy, hogy egyik sem életképes a

másik nélkül. Az állami közigazgatás is csak a helyhatóságokon keresztül tud a közönséggel érintkezni. A község kézbesít, a község tart nyilván minden szempontból tanköteleseket, leventeköteleseket, katonaköteleseket, országgyűlési választókat, adóalanyokat és az állami adókat is egyénileg a község könyveli és hajtja be, ami mutatja, hogy az állam milyen nagy mértékben van ráutalva a helyi önkormányzati közigazgatásra és viszont fordítva, az önkormányzati közigazgatás is életképtelen a 20. századi államban az állam nélkül. Nem csak attól kapja a védelmet és az irányítást a nemzet külső politikai és gazdasági érdekei tekintetében, hanem a főbb szervezési és jogszabályalkotási szempontokat is az állam adja. Az egyetemi képzésről, a szakértőkről műszaki-, orvosi-, közoktatásügyi-, közgazdasági kérdésekben az állam gondoskodik, nem is szólva arról, hogy az önkormányzatok kiadásainak is nagy részét az állam fedezi. Van tehát sok olyan feladat, amelyeket az önkormányzati szervek egyenként vagy sehogyan, vagy csak az anyagi- és szellemi erők megbocsáthatatlan szétforgácsolásával tudnának ellátni. Központnak nincsen értelme külső szervek: helyi igazgatás nélkül és a helyi önkormányzatok a komplikált 20. századi államban nem élhetnek elzárt életet, hanem rá vannak utalva az államra. *Nincsen tehát külön állami- és külön önkormányzati közigazgatás, hanem a valóságban egyetlen összefüggő közigazgatás van, a magyar közigazgatás.*

Mivel a közigazgatás egységes, összefüggő apparátus, kell hogy azt egységben lássuk, főleg a magyar közigazgatás legfőbb vezetője, a kormány azt tegye, felülről nézze és egységét

gondozza. A szervezet e nagy egységének a tudata fontos minden szervezeti egység vezetőjében, község, város, megye és minden dekoncentrált állami hatóság vagy hivatal főnökére. A községi jegyzőnek is mindig tudatában kell lennie, hogy ő nemcsak a községnek, hanem a magyar közigazgatásnak fontos szerve, de az emberek, a közönség, akikért a közigazgatás van, a közigazgatást szintén egységben látják. Az állami és önkormányzati közigazgatás közt a közfeladatok ellátása tekintetében lehet munkamegosztás, de az embereket kiszolgálni csak a magyar közigazgatás tudja. A felülről jövő sokféle parancs és szerv összehangolása az emberekre való kihatásukban a helyi közigazgatásnak egyik sajátos feladata. Az embereket tehát épúgy nem csak a helyi közigazgatás érinti, mint a kormányt nem csak az állami közigazgatás érdekli. *Az önkormányzat feladata tehát az egész magyar közigazgatást az emberekhez közelvinni.*

III. Mit kíván a közönség a közigazgatástól? Nem annyira a személyes részvételt a döntésben, azaz az önkormányzatot, hiszen az ügy is csak igen kisszám privilégiuma a mandátum alapján, hanem azt, hogy a közigazgatás kiszolgálja és hogy tudja, mi történik, azt vele megértessék, felvilágosítsák, megnyugtassák. Nem is az érdekli, hogy mit csinál a helyhatóság, hanem, hogy mit csinál a közigazgatás. Az emberek ma már ne mis tudják megmondani, hogy mit csináljon a közigazgatás, hogyan lássa el a feladatait. *Az embereket a közigazgatás teljesítményei és költségei érdeklik: a közigazgatás eredményessége és gazdaságossága.*

Ezekből a megfontolásokból következik annak felismerése, hogy mi az új időskben az új

szükséglete? Amikor új időkről beszélünk, nem a háborúra, sem nem csak a háború utáni időkre, hanem általában a 20. századi korra célzunk, megkülönböztetésül a 100 év előtti, a 19. századi, az 1848 körüli- vagy utáni időktől. A 19. század nagy teljesítménye volt a jogállam megteremtése. A jogállam az egyénnek védelmét jelenti a közigazgatással szemben. Az egyén jogkörének a biztosítását és független bíróság által való védelmét. Ez nagy eredmény volt, értékes vívmány és arról többé nem is mondunk le, de a 20. századi államban az egyénnek nem csak ez az értéke többé, az emberek nem csak azzal törődnek, hogy a közigazgatás jogait ne sértse, tőlük törvénytelen né kívánjon és velük egyenlően bánjon, hanem érdekük az is, hogy a közigazgatás teljesítményeket produkáljon, jól működjék. A jogállam közigazgatása megtette azt, hogy attól való féltelmében, hogy jogszabályt sért, nem csinált semmit (ezt a közigazgatás hallgatásának nevezték), a mai cselekvő állam közigazgatása már kötelezés pozitív működésre, a kezdeményezésre is, mert működésének hiányát az emberek nem tudják pótolni. A közönség tehát ma már nem csak negatívumokban van érdekelve, hanem a pozitívumokban, a közigazgatás iniciatívájában is. Minél jobban kiszélesedik a közigazgatás feladatköre — háborúban átmenetileg még inkább ez a helyzet, mint egyébként — annál fontosabbak az eredmények, annál jobban irányítja a közönség figyelmét ezekre. Az emberek ma már nem kívánhatják a közigazgatás működésének korlátozását. A közigazgatás működésében beálló zavart elemi létszükségleteik kielégítését tenné bizonytalanná. A közigazgatásnak tehát a jogalkalmazás és a

végrehajtás nem a célja és nem a tartalma, csak a kerete, a formája. Nyilvánvaló, hogy könnyebb egyszerűen jogásznak lenni, mint a jogszabályok betartásával a gazdaságosság és eredményesség következményeit is kielégíteni. Ez nem ellentétes a jogászai beállítottsággal, hanem annál több. A gazdaságosságot és eredményességet a jogszabályok keretében kell elérni, azzal össze lehet egyeztetni.

IV. A községi közigazgatás és annak vezetője a jegyző tehát az egész magyar közigazgatás szempontjából rendkívüli fontosságú szerepet tölt be. A közigazgatás és az emberek közti érintkezés legfőbb felületét alkotják és nem is lehet szó arról, hogy ez megváltozzék. Minél jobban fejlődik a közigazgatás, annál több kérdésben és esetben kell az emberekkel érintkeznie és ez szükségképpen a községi közigazgatás feladatkörének és munkájának növekedésére vezet. Ezzel számolni kell és ebbe bele kell nyugodni. A legfontosabb következmény ami ebből következik az, hogy a kormány, amely a közigazgatás legfőbb vezetője és amelynek azt egységben kell látnia, mindig gondot fordítson arra, hogy a községi közigazgatás szervezete lépést tartson a növekvő feladataival.

Alkik tisztában van a közigazgatástudomány mai állásával és eléggé ismeri a magyar közigazgatás mai állapotát, az tudja, hogy a községi közigazgatás teljesítményei fokozásának a létszámemelés nem az egyetlen és sokszor nem is a legcélravezetőbb útja. A létszám szaporítása extenzív megoldás. Intenzívnek a munka jobb szervezését, a szükséges segédeszközökkel és segédletekkel való ellátását kell tekinteni.

Láttuk, hogy a községi igazgatás különleges szerepe a magyar közigazgatás szereposztásában az, hogy egyedül ő rendelkezik a helyi ismeretekkel, azokat ő tudja közölni a felettes hatóságokkal, s azok ismeretében az embereket tudja megnyugtatni abban a tekintetben, hogy a tényeket a közigazgatás is ismeri legalább úgy, mint az emberek. A közigazgatás azonban nem érheti be azzal, hogy tényismerete olyan felületes és töredékes legyen, mint az embereké, hanem a közigazgatás tényismeretének alaposnak, teljesnek és rendszeresnek kell lennie. Enélkül nem állhat hivatása magaslátán sem a helyi, sem az állami közigazgatás és anélkül nem lehetséges a községi közigazgatás munkájának intenzitását sem emelni.

A helyi viszonyok adatszerű ismeretének forrásai kétfélék: egyrészt statisztikaiak, amelyek főként a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal kiadványaiban, másrészt a Hivatal által ki nem adott anyagban találhatók és hivatalos célra hozzáférhetők. Másrészt egyéb adatok, amelyeket a helyszínen külön kell gyűjteni. A Statisztikai Hivatal kiadványaiban foglalt adatok azonban témánként vannak országosan feldolgozva, úgy hogy azok az adatok, amelyek egy-egy községre vonatkoznak, nagyszámú kötetben vannak szétszórva, amely kötetekkel a községek egyrészt nem rendelkezhetnek, másrészt azok számukra hétköznapi használatra alkalmatlanok. A községre vonatkozó adatokat kell tehát gyűjteni és összegyűjtésük használatosságában nagyon emelkedik akkor, ha egyúttal fejlődési adatokat is tartalmaz, pl. a népszámlálási adatokat nem csak az utolsó népszámlálásból, hanem 1910 óta 10 évenként egymás melletti hasábkokban közli és még inkább

akkor, ha fejlődési diagrammokkal vagy térképekkel van kiegészítve.

Az adatok ilyen összeállítására szükség van egyrészt avégből, hogy a község és a szakigazgatás különböző szervei minden szükséges adatokat használják, másrészt különösen akkor nagyjelentőségű, amikor a használó személyek változnak. A közigazgatásban gyakoriak az át-helyezések, előléptetések és az újonnan oda-helyezett tisztviselő éppen a helyi ismeretek hiánya miatt évekig bátortalan és korlátoltan használható. Ilyen adattár segítségével pedig nyomban tájékozódhat és folytatja a munkát ott, ahol azt az elődje elhagyta. Fontos az is, hogy az adattárak, amelyekkel az egész közigazgatást el kell látni, mindenütt egységes szerkezetben készüljenek. Éppoly fontos azonban, hogy egyáltalán készüljenek és a közigazgatást végre egyszer ellássák velük. Eddig több kísérlet volt ilyen adattárak kitermelésére, amelyek azonban egyrészt tartalmilag nem tudták a kérdést megoldani, másrészt nem került általános bevezetésükre a sor.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet ismerve a probléma nagy fontosságát és figyelembe véve az eddigi kísérleteket, Komárom vármegye a tatai járásában már közel 10 éve végzett kutató- és szervező munkájának tapasztalatait felhasználva kidolgozta egy *Közigazgatási Adattár*-nak nevezett segédlet tervezetét és azt a tatai és gesztesi járások 43 községére nézve ki is töltötte, azokat készen használatra átadta az érdekelt községek előljáróságának, illetve a járási főszolgabíróságnak, véleményüket kérve használhatóságáról és esetleges hiányairól.

Az Intézet által készített adattár a követ-

kező főszempontok szerint csoportosítva mutatja be a közigazgatást érdeklő tényekre vonatkozó adatokat:

- általános területi adatok,
- népleírás (demográfia 1900-tól népszámlálásonként),
- népmozgalom,
- alkóházadatok,
- mezőgazdaság,
- ipar, kereskedelem, stb.,
- helyi jogforrások (szabályrendeletek, koncessziók),
- általános igazgatás (önkormányzat, pénzügy, rendészet, stb.),
- szakigazgatás,
- háztartás (költségvetés, zárszámadás, vagyoni állapot).

Mindezek a tárgycsoportok a szükséges részletességnek megfelelő számú lapra terjednek ki, úgy hogy egy községről összesen 64 lap készül. A lapok táblázatai továbbvezetésre alkalmas hasábokat is tartalmaznak.

A községekről összefoglaló *Járási Adattár*, a járásokról és megyei városokról összefoglaló *Vármegyei Adattár* is készült, megfelelő térképekkel és diagramokkal.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet a Kérdés gyakorlati megoldására vonatkozó tanulmányait és javaslata eredményét önálló kötetben is kiadja, és ahhoz mellékeli a Tata nagy-községre vonatkozó községi adattár, a tatai járásra vonatkozó járási adattár és a Komárom vármegyére vonatkozó vármegyei adattár teljes példányát nyomtatásban, összes mellékleteik-

kel együtt.¹⁾ A Magyar Közigazgatástudományi Intézet a kiadványban rá fog arra is mutatni, hogy a községeknek ilyen adattárral való ellátása nem oldható meg rendelettel akként, hogy a községeknek kötelességévé teszik ilyen adattár készítését, mert azok a megfelelő statisztikai anyaghoz sem hozzáférni nem tudnak, sem annak feldolgozásában gyakorlattal nem bírnak, hanem azokat leggyorsabban és technikailag legmegfelelőbbben egy helyen kell elkészíttetni és velük a községeket ellátni, amint a Magyar Közigazgatástudományi Intézet az említett két járás községeivel tette.

Az adattár bevezetése alapjául fog szolgáltathatni a községi nyilvántartások dzsungele rendezésének és azt nagyon meg fogja könnyíteni.

Jó nyilvántartások és adattár a közigazgatás munkáját nagyon tökéletesítik, a község munkatérhét pedig ugyanakkor csökkentik.

Az, hogy a községi közigazgatás az emberek, valamint az állami igazgatás számára mit ér, legnagyobb mértékben a jegyző egyéniségétől függ. A segédletek, a munkaszervezés csak akkor vezet jobb eredményre, ha a jegyző hasznukat tudja venni. Nem elég, hogy a jegyző a jogszabályokat tudja és hogy jó bürokrata legyen. A jegyző szakképzettsége és állandósága révén rendszerint a bírónál nagyobb egyéni súlyt szerez és a képviselőtestület tulajdonképpen vezetője lesz. De ő a községnek, mint szervezeti egységnek is a főnöke, nem csak a község háza alkalmazottainak, hanem a községnek is. Ezért a jegyzőnek főnöki képességekkel kell rendelkeznie. Olyan egyéni-

1) A közigazgatási adattárak. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 42. sz. 1944. (Előkészületben.)

ségnek kell lennie, akit követnek, akire hallgatnak, akinek tekintélye van, kell programjának lennie, tudnia kell, hogy a községből mit lehet és mit akar csinálni, hova akar eljutni 5 év és 10 év múlva, kell fantáziájának és kezdeményezésének lennie, szervezőnek kell lennie, erélyre van szüksége, hogy a terveket megvalósítsa, a nehézségeket leküzdje, tudjon vezetni, parancsolni, összhangot biztosítani, megtalálni a község lakosságában azokat az egyéneket, akikkel lehet dolgozni, azokat fogja össze, azokból alakítson csoportot, neveljen híveket a haladás számára, akik fokozatosan megnyerik a közömbösök nagy tömegét és semlegesíteni és feszélyezni tudják az önzőket és rosszakaratúakat. *A községi vezetőjegyzőnek állandóan arra kell gondolnia, hogy ha 10—20 éven, vagy hosszabb időn át áll községe élén és számonkérlik majd tőle azt, hogy mit köszönhet a község neki, mi je nem volna a községnek, ha annak idején az ellenjelöltje került volna a helyére, önérettel tudjon az eredményeire hivatkozni.*

A másik nagyfontosságú tényező, amelytől a községi közigazgatás színvonala függ, a szervezet milyensége, amelynek a jegyző az alkotó része. Az egyén munkájának határfoka függ a szervezet jóságától, amelynek keretében dolgozik. Az alárendelt munkájának határfoka nagymértékben függ a főnök jóságától, a főnök értékétől. Általánosan ismert közhely, hogy a hadseregben döntő szerepe van a vezérnek, a legkiválóbb hadsereg sem tud győzni, ha tehetségtelen a vezére, de kiváló vezér kis csapattal is túlerővel szemben is csodákat tud elérni. Ezt bebizonyították az iparra, az ipari termelésre és ugyanez vonatkozik a közigazgatásra is. A köz-

igazgatás eredményessége tehát nem érhető el részleges reformokkal, csak az alsó fokozatok tökéletesítésével, hanem a közigazgatás nagy összefüggésénél, a közigazgatási szervezet egységénél fogva, amelyre rámutattunk, függ a felső vezetéstől is, attól, hogy kik, hányan és hogyan rendelkeznek a községgel, hogy a község felettes hatóságai élén és a magyar közigazgatás csúcán is mindig valódi főnökök állnak-e? Ennek a kérdésnek fejtegetésére azonban itt nincs tér és alkalom, csak rá óhajtottam mutatni erre az összefüggésre is.¹⁾

1) L. Magyar Zoltán. Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje. Budapest, 1942. Egyetemi Nyomda. 674 l.

