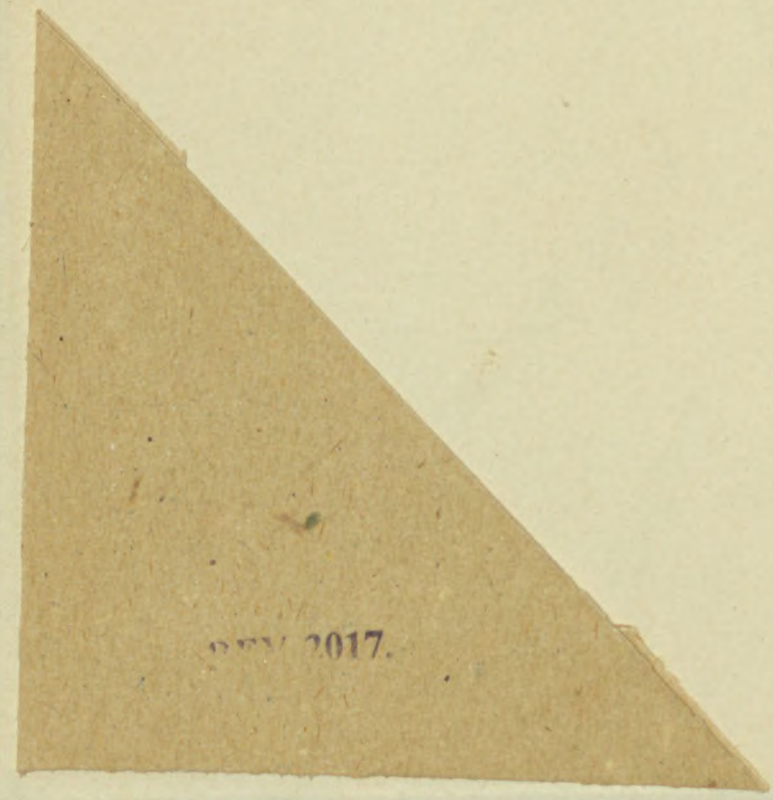


EN  
R  
TAS

350

M 18

*Ellettansamnak és  
tanántansamnak.*



REV 2017.

Helytörténet

# MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A KÖZIGAZGATÁS SZEREPE A XX. SZ. ÁLLAMÁBAN  
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE  
MŰKÖDÉSE ÉS JOGI RENDJE

ÍRTA

MAGYARY ZOLTÁN

A KIR. M. PÁZMÁNY PÉTER TUDOMÁNYEGYETEM  
NYILVÁNOS RENDES TANÁRA

Móricz Zsigmond Városi Könyvtár - Tata



5 531000 250041



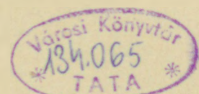
BUDAPEST 1942

KIRÁLYI MAGYAR EGYETEMI NYOMDA

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A KÖZIGAZGATÁS SZEREFÉ A XX. SZ. ÁLLAMBARAN  
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZÉSE  
MŰKÖDÉSE ÉS JOCI KENNÉJE

MAGYAR KÖNYVTÁR



REV. 2017.



BUDAPEST 1945  
KIRÁLYI MAGYAR EGYETEMI NYOMDA

Az athénieket én is, mint a többi görög, bölcseknek tartom. Azt látom mármost, hogy amikor tanácsba gyűlnek össze, ha a városnak a házépítések ügyében kell intézkednie, akkor az építőmestereket hivatják, hogy az építkezésekre vonatkozó tanácskozásban részt vegyenek, ha pedig hajóépítésről van szó, akkor a hajóépítőket; s így járnak el minden más dologban is, amiről úgy gondolják, hogy megtanulható és megtanítható... Amikor azonban államügyről kell tanácskozni, akkor felállhat és tanácsot osztozathat nekik az ács éppúgy, mint a kovács, a cipész, a kereskedő, a hajótulajdonos, gazdag és szegény, előkelő és pór, és ezeknek nem hányja senki a szemére, úgy, mint az előzőknek, hogy noha sehol sem tanulták és senki ebben tanítójuk nem volt, mégis megpróbálnak tanácsot adni. Nyilván azért, mert (az athéniak) úgy tartják, hogy ezek a dolgok nem taníthatók.

Platon, Protagoras. 319. B—320. A.

## ELŐSZÓ.

Ez a mű a közigazgatástudomány válságos korszakában jött létre, amikor a régi minták már elavultak, új pedig még nincs.

Ennek a válságnak tudatosítása nemcsak a szerző egyéni meglátása, hanem az a külföldi irodalomban általában elterjedt. Duguít „Les transformations du droit public“ c. 1925-ben megjelent művében a következőket mondja: „Vannak a népek történetében korszakok, amelyekben az eszmék és intézmények, amelyek résztvesznek az általános fejlődésben, maguk is külön átalakuláson mennek át. Akár akarjuk, akár nem, minden jel arra vall, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a multban jogintézményeink alapjai voltak, szétesnek és helyüket másoknak adják át, hogy a jogrendszer, amelyen modern társadalmunk élete eddig nyugodott, feloszlik és új rendszer épül fel teljesen új eszmék alapján. Ez minden országban így van, amely a fejlődésnek ugyanarra a fokára jutott.“ (X. l.) Forsthoft „Der Staat als Leistungsträger“ c. művében kifejti annak szükségességét, „hogy a közigazgatási jog dogmatikáját a modern közigazgatás valóságával szorosabb kapcsolatba hozzuk“ (Előszó), mert „a jogállami ideológia ahhoz a társadalmi képhez igazodott, amelynek valóságértéke csak a mult század közepéig volt.“ (4. l.) Azt pedig, aki az angol és a főleg 1921. óta nagy fejlődésnek indult amerikai közigazgatástudományi irodalmat tanulmányozza, meglepi az az egyértelműség, amellyel a közigazgatástudomány életközelségének ténymegállapító tanulmányok újján való biztosítását követelték. Ugyanígy jutottak arra a belátásra, hogy a közigazgatás célja a gazdaságosság és eredményesség (economy and efficiency), valamint hogy a közigazgatás jogszerűsége a cél biztosítására nem elegendő. Charles Beard, a politikai tudomány egyik legnagyobb amerikai tekintélye, „The American Leviathan. The Republic in the machine age“ című könyvében (1931.) írja, hogy „műve abból az erőfeszítésből született, hogy a politikát, közigazgatást és technikát egybefogja, tekintettel a gép korszakában kifejlődött új szükségletekre“. (Előszó.) Igaza van Madáchnak: „A tudomány sántán követi csak a meglévő ifjú tapasztalást.“

A közigazgatásnak nálunk és az európai kontinens államai-ban uralkodó szemlélete tehát általában elszakadt a XX. század életétől. Vannak ugyan már különböző nyelven a részletekre vonatkozó becses tanulmányok, amelyek az új felismerésből származtak, de a rendszeres művek sem adják a közigazgatásnak teljes képét, figyelmen kívül hagyják lényeges problémáit, nem tárják fel teljes szervezetét és annak dinamikáját s nem nyújtanak támpontot a részek relatív jelentőségének megítélésére. Az európai kontinens

művei a közigazgatást csak jogi szempontból, az angolszász államok művei pedig csak a technikai oldalról (management) tárgyalják. Az eredmény az, hogy annak, aki bármelyik iskolából jön és lép be a közigazgatásba, ott az az érzése, hogy magára van utalva: amit tanult, az életben nem igazítja el.

Ez a mű kísérlet a közigazgatási jogot és a közigazgatást egyaránt felölelő közigazgatástudomány új szintézisének megalkotására. A nézetek, amelyek benne kifejezést nyernek, fokozatosan fejlődtek ki és jellegzetes részleteikben magyar és idegennyelvű tanulmányokban, nemzetközi kongresszusokon és külföldi egyetemeken tartott előadások és viták útján ismertekké váltak és a külföldi szakkörök által elfogadást találtak. Az összefoglaló vizsgálat és rendszeres tanulmány tárgyául elsőnek természetesen a magyar közigazgatást választottam, amelynek kellő alapossággal való megismerése legkönnyebben volt elérhető, de egyúttal azért is, hogy a tudomány új eredményei elsősorban saját hazámnak álljanak szolgálatára és a magyar ifjúságnak szolgáljanak okulására.

A műben megnyilvánuló felfogás három forrásból állott elő, amelyek közt jelentőségben nehéz volna különbséget tennem. Ezek: 1. a közigazgatás gyakorlati ismerete, amelyet húszévi közszolgálatom és a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére nyert kormánybiztosi megbízatásom két éve alatt volt módomban megszerezni; 2. elméleti tanulmányaim, amelyek kiszélesítésére a legtöbb jelentős államban végzett utazásaim és vizsgálataim rendkívül kedvező lehetőséget nyújtottak; 3. a Magyar Közigazgatástudományi Intézet, amely a válogatott munkatársakkal és tehetséges tanítványokkal együtt való rendszerű kutatásnak és tudományos anyaggyűjtésnek olyan teljesítményű műhelyévé vált, amelyen segítség nélkül ilyen természetű úttörő munkára ebben a tudományszakban bajos lett volna vállalkozni. Az Intézet hozzájárulása egyrészt annak kiadványsorozata, amelyben megjelent monografiák a szintézis előkészítéseként faragott építőköveknek szerepét töltik be, másrészt közvetlenül a mű megírásához végzett anyaggyűjtés, térképek és ábrák megszerkesztése és megrajzolása. Ki kell emelnem, hogy a 22. §. (A magyar föld) dr. Elek Péter okl. gazdasági tanár, tanársegédem, a 23. §. (Az emberek) túlnyomórészt dr. Kiss István tanügyi segédtitkár, tanársegédem műve. Az anyaggyűjtésben főleg dr. Lovász János tanársegédem volt segítségemre, aki a mutatókat is készítette. A térképek és ábrák rajzolása Valentiny Károly műegyetemi hallgató műve.

Sokat köszönök kívülük Feleségemnek, aki a mű írása, és azoknak a tanítványaimnak, akik a korrektúra olvasása közben érdemi észrevételeket tettek és az olvasó benyomásait közölték: dr. Martonyi Jánosnak, a kolozsvári Ferenc József tudományegyetem rk. tanárának és dr. Valló József pénzügyi titkárnak.

Budapest, 1942. év május havában.

MAGYARY ZOLTÁN.

## TARTALOM

### I. RÉSZ.

#### A L A P F O G A L M A K

##### I. FEJEZET

##### A Z A D M I N I S Z T R Á C I Ó.

	Oldal
1. §. Az adminisztráció fogalma .....	3
1. Az adminisztráció általában. — 2. Az adminisztráció két eleme.	
2. §. A szervezés alapelvei .....	4
3. A szervezés két főmozzanata. — 4. A munkamegosztás. — 5. Az összhang biztosítása (koordináció). — 6. A szervezet felépítése. — 7. A szervezet tagolása. — 8. Az összhangbiztosítás megoldási formái.	
3. §. A működés célja .....	22
9. A működés célja: az eredményesség.	
4. §. Az adminisztráció fontosságának felismerése .....	25
10. A tudományos üzemvezetés fogalma. Taylor. — 11. A szabványosítás fogalma.	
5. §. Az adminisztráció tudománya .....	31
12. Hoover műve a főnökök döntő felelőségéről. — 13. Fayol elmélete az adminisztrációról. — 14. A főnök segédszervei. A vezérkar. — 15. Az adminisztráció tudományának továbbfejlődése.	

##### II. FEJEZET

##### A K Ö Z I G A Z G A T Á S.

6. §. A közigazgatás fogalma .....	39
16. Adminisztráció és közigazgatás közti különbség.	
7. §. A közigazgatás és a többi állami funkció .....	41
17. A törvényhozás és bíraskodás különválása. — 18. A főfunkciók széjjelválasztásának tana. — 19. A főfunkciók széjjelválasztásának tökéletlensége. — 20. A főfunkciók viszonya egymáshoz.	
8. §. A közigazgatás és a jog .....	48
21. Magánjog és közjog. — 22. A közigazgatási jog fogalma. — 23. A közigazgatás és a magánjog. — 24. A kincstár (fiscus) fogalma. — 25. A közigazgatási jog kifejlődése.	

	Oldal
9. §. A mai magyar közigazgatás történeti kialakulása .....	55
26. Szent Istvántól a mohácsi vészig. — 27. A hivatásos közszoigálat kifejlődése külföldön. — 28. Magyar fejlődés 1526-tól 1867-ig. — 29. Az 1867. utáni magyar fejlődés. — 30. A magyar fejlődés jellemzése.	
10. §. A közigazgatás túlsúlyának kifejlődése .....	71
31. Az állam átalakulása az 1848. évi alkotmányreform óta. — 32. Az erős exekutíva lényege.	
11. §. A közigazgatás eredményessége .....	75
33. Az eredményesség, mint követelmény. — 34. A legalitás elve. — 35. Az eredményesség előtérbenyomulása. — 36. A közigazgatás racionalizálása.	
12. §. A közigazgatás környezete .....	81
37. A közigazgatásra ható tényezők.	
13. §. A közigazgatástudomány .....	84
38. A közigazgatástudomány két iránya. — 39. A közigazgatási jog fejlődése. — 40. A francia fejlődés. — 41. A német fejlődés. — 42. Az olasz fejlődés. — 43. Az angol fejlődés. — 44. Az amerikai fejlődés. — 45. A közigazgatástan fejlődése. — 46. A közigazgatástudomány magyar irodalma.	
<b>III. FEJEZET</b>	
<b>A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI ÉS MŰKÖDÉSI ELVEL.</b>	
14. §. A szervezési elvek a közigazgatásban .....	103
47. A szervezési elvek felsorolása.	
15. §. A centralizáció .....	104
48. Politikai és adminisztratív centralizáció. — 49. A centralizáció történeti fejlődése. — 50. A centralizáció eszközei. — 51. A centralizáció előnyei. — 52. A centralizáció mérve és határai. — 53. A centralizáció válsága.	
16. §. A decentralizáció .....	112
54. A decentralizáció fajtái. — 55. Az önkormányzat. — 56. Az önkormányzat előnyei. — 57. A centralizáció hatása az önkormányzatra. — 58. A dekoncentráció.	
17. §. A hierarchia .....	120
59. A hierarchia fogalma. — 60. Az alá- és fölérendeltség tartalma. — 61. Az engedelmisségi kötelesség határa. — 62. A hierarchikus ellenőrzés.	
18. §. Az integráció .....	126
63. Az integráció fogalma. — 64. Az integráció példái.	
19. §. A közszoigálat .....	129
65. A közszoigálat fajtái. — 66. A nem hivatásos közszoigálat.	
20. §. A közigazgatás működési alapelvei .....	136
67. A működési alapelvek.	

## II. RÉSZ.

## A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE

## IV. FEJEZET

## A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ALAPJAI ÉS FELADATAI.

	Oldal
21. §. A magyar közigazgatás alapjai .....	141
68. A közigazgatás alapjai. — 69. A terület és népesség viszonya. — 70. Az országrendezés. — 71. A közellátás fontossága.	
22. §. A terület .....	143
72. Földrajzi alapok. — 73. Éghajlat, víz, talaj. — 74. A közigazgatás szervezetének a területtel való összefüggése.	
23. §. A népesség .....	154
75. A népesség közigazgatási jelentősége. — 76. A település. — 77. A népesség eloszlása. — 78. A népesség összetétele.	
24. §. A gazdasági apparátus .....	162
79. A gazdasági élet közigazgatási fontossága. — 80. A mezőgazdaság. — 81. A bányászat és ipar. — 82. Forgalom, kereskedelem, hitel. — 83. A munkaerő.	
25. §. A közigazgatás feladatai. A közigazgatási politika .....	174
84. A közigazgatás céljai. — 85. A közigazgatási politika.	
26. §. A közigazgatás nyilvántartásai .....	175
86. A nyilvántartások csoportosítása. — 87. Személyekre vonatkozó nyilvántartások. — 88. Dolgokra vonatkozó nyilvántartások. — 89. Statisztikai és egyéb források.	
27. §. A jogszabályok gyűjteményei .....	193
90. A törvények gyűjteménye. — 91. A rendeletek gyűjteményei. — 92. A szabályrendeletek gyűjteményei. — 93. Jogszabálymutató.	
28. §. A közigazgatástudományi intézetek .....	195
94. A közigazgatástudományi intézetek hivatása.	

## V. FEJEZET

## A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE.

29. §. A magyar állam szervezetének áttekintése .....	197
95. Az állam főszervei. — 96. A magyar állam szervezetének áttekintése.	
30. §. A kormány .....	200
97. Az államfő. — 98. A magyar kormány. — 99. A miniszterek szerepe és jogállása. — 100. A kabinetrendszer gyengéi.	
31. §. A közintézmények .....	207
101. A közintézmények fajtái. — 102. Egyéni és testületi szervek. — 103. A szervezeti egységek jogi személyisége.	

	Oldal
32. §. A közigazgatás szervezete ..... 215	215
104. A közigazgatás fogalma. — 105. A közigazgatás eloszlása.	
33. §. A közigazgatás szervezete ..... 219	219
106. A közigazgatás fontossága. — 107. A közigazgatás áttekintése. — 108. A bevett és elismert egyházak. — 109. A szellemi élet közigazgatási szervezetei. — 110. A vitési rend. — 111. A gazdasági élet fakultatív közigazgatási szervezetei. — 112. Az érdekképviseletek. — 113. Társadalomjóléti közigazgatási szervezetei. — 114. Az érdekképviseletek átmeneti formái.	
34. §. A közüzemek ..... 247	247
115. A közüzemek fogalma. — 116. A közüzemek fajtái. — 117. Közvetlen közüzemekben részesített magánvállalatok.	
35. §. A hatóságok ..... 258	258
118. A magyar közigazgatási hatóságok. — 119. A hatósági közegek.	
36. §. A vármegye ..... 266	266
120. A vármegyék kialakulása és száma. — 121. A nemesi vármegye jellege. — 122. A vármegye hatásköre és jogállása. — 123. A vármegye szervezete. — 124. A főispán. — 125. A közigazgatási bizottság. — 126. A kormányfelügyelet a vármegyével szemben. — 127. A vármegyék és járások területi beosztása.	
37. §. A község ..... 297	297
128. A község és város közti különbség. — 129. Az állandó település közigazgatási fontossága. — 130. A falvak és városok közhatalmi megszervezése. — 131. A községek területe. — 132. A községek lakossága. — 133. A községek hatásköre. — 134. A helyhatóság. A község fogalma. — 135. A községek szervezete. — 136. A községek és a vármegye. — 137. A községek és az állam. — 138. A községi szervezet változásai.	
38. §. A város ..... 327	327
139. A városfejlődés mozgató erői. — 140. A városalakító erők fajtái. — 141. A városrendezés. A magyar városok áttekintése. — 142. A város a magyar közigazgatási jog szerint. — 143. A megyei város. — 144. A törvényhatósági jogú város. — 145. A városfejlesztési törvény.	
39. §. A külterület. A tanyakörzet ..... 342	342
146. A külterület fogalma. — 147. A tanyák, majorok. — 148. A tanyakörzetek és tanyaközpontok.	
40. §. Budapest. A nagyváros ..... 347	347
149. A nagyváros fogalma. — 150. Budapest székesfőváros közigazgatási szervezete. — 151. A Fővárosi Közmunkák Tanácsa.	
41. §. A szakigazgatási szervek ..... 353	353
152. A hatósági jogkörrel nem bíró közigazgatási szervek. — 153. A miniszterelnökség alá rendelt szervek. — 154. A belügyminisztérium alá rendelt szervek. — 155. A pénzügyminisztérium alá rendelt szervek. — 156. A földművelésügyi minisztérium alá rendelt szervek. — 157. Az iparügyi minisztérium alá rendelt szervek. — 158. A kereskedelem- és közlekedésügyi minisztérium alá rendelt szervek. — 159. A vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá rendelt szervek. — 160. Az igazságügyminisztérium alá rendelt szervek. — 161. A honvédelmi minisztérium alá rendelt szervek. — 162. A közellátási minisztérium alá rendelt szervek.	
42. §. A jogorvoslati fokozatok ..... 365	365
163. A jogorvoslati hatóságok fejei. — 164. Tisztán jogorvoslati hatóságok. — 165. A jogorvoslati fokozatok.	

	Oldal
43. §. A közigazgatási szervezet egysége és alkalmazása a változó viszonyokhoz ..... 372	372
166. A közigazgatási szervezet rendszertelen képe. — 167. A közigazgatási szervezet egysége.	

## VI. FEJEZET

## A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE

44. §. A közhivatalnok fogalma ..... 375	375
168. A közhivatalnok fogalma.	
45. §. A magyar közhivatalnok szervezete ..... 378	378
169. A közhivatalnokok felosztása. — 170. A státusok. — 171. Az államtól különböző szolgálatadók. — 172. Egyéb szolgálati viszonyok. — 173. A katonai szolgálat. — 174. Koncesszióval bíró magánvállalatok.	
46. §. A közhivatalnok jogállása ..... 387	387
175. A közhivatalnoki jogviszony tartalma. — 176. A szolgálati kötelezettség tartalma. — 177. A közhivatalnokok viszonya egymáshoz. — 178. A közhivatalnoki jogviszony külső oldala. — 179. A hatóságok és hatósági közegek fokozott büntetőjogi védelme. — 180. A szolgálati pragmatika.	
47. §. A közhivatalnoki alkalmazás feltételei ..... 394	394
181. Az alkalmazás általános és különös feltételei. — 182. A gyakorlati képesítés.	
48. §. A közhivatalnokok személyének kiválasztása ..... 399	399
183. A közhivatalnokok kiválasztási módjai. — 184. A kiválasztási módok tökéletesítése.	
49. §. A közhivatalnok megszűnése ..... 402	402
185. A közhivatalnok megszűnésének módjai. — 186. Kivételes rendelkezések a közhivatalnok megszüntetéséről.	
50. §. A közhivatalnok kötelezései és jogai ..... 404	404
187. A közhivatalnok kötelezései. — 188. A közhivatalnokok jogosítványai.	
51. §. Az illetmény- és nyugdíjrendszer ..... 408	408
189. A közhivatalnokok pénzbeli előnyei. — 190. Az illetményrendszer. — 191. A nyugdíjrendszer.	
52. §. A közhivatalnokok felelőssége ..... 412	412
192. A közhivatalnokok hármas felelőssége. — 193. A közhivatalnokok fegyelmi felelőssége. — 194. A fegyelmi vétségek és büntetések. — 195. A közhivatalnokok büntetőjogi felelőssége. — 196. A közhivatalnokok vagyoni jogi felelőssége.	
53. §. A személyzeti politika ..... 425	425
197. A személyzeti politika fogalma. — 198. A közhivatalnokban érdekelt tényezők szempontjai. — 199. A szervezet és az egyén eredményességének megkülönböztetése.	
54. §. A szervezet eredményességének biztosítása ..... 429	429
200. A főnök szerepe. — 201. A fizetési rendszerek szerepe. — 202. A szervezet eredményességének egyéb eszközei.	



	Oldal
55. §. Az egyén eredményességének biztosítása .....	433
203. A személyi kiválasztás fontossága. — 204. A személyzet minősítése. — 205. Az előléptetés.	

## VII. FEJEZET

## A KÖZIGAZGATÁS DOLOGI ESZKÖZEI.

56. §. A közigazgatás, mint gazdasági alany .....	441
206. A közigazgatás gazdasági alanyai. — 207. A háztartó gazdasági egységek. — 208. A gazdaságosság követelménye a közháztartásban.	
57. §. A köztulajdon .....	443
209. A köztulajdon fajtái. — 210. A köz magántulajdona. — 211. A közigazgatás használatában levő vagyon. — 212. A közhasználatban álló vagyon. — 213. A fokozott használat. — 214. Koncesszió. — 215. Közigazgatási szolgálat.	
58. §. A kisajátítás .....	447
216. A kisajátítás fogalma. — 217. A kisajátítás jogintézményének fejlődése. — 218. Kisajátítási jogunk alapelvei. — 219. Telekfelosztás, telekhatárrendezés, telekátalakítás. — 220. A kisajátítási jog új fejlődése Németországban.	
59. §. A közszolgáltatások és kezelésük .....	450
221. A közszolgáltatások fogalma. — 222. Az állami és egyéb közszolgáltatások aránya. — 223. A közszolgáltatások kezelésének alapelvei. — 224. A közadók behajtása.	
60. §. Az állami költségvetés .....	460
225. A költségvetés fogalma. — 226. Az állami költségvetés jelentősége. — 227. Az állami költségvetés megállapítása. — 228. A költségvetéssel szemben támasztott követelmények. — 229. Valódi és átfutó vagyonváltozások. — 230. A költségvetés részletes előirányzata és a költségvetési törvény. — 231. Az indemnitás és az exlex.	
61. §. A költségvetés végrehajtása .....	472
232. Az utalványozó hatóságok. — 233. A költségvetési törvény végrehajtásának legfőbb elve. — 234. Eltérések a költségvetési előirányzattól.	
62. §. Az állami számvitel. A számvevőségek .....	480
235. A számvitel jelentősége. — 236. A könyvviteli rendszerek. — 237. A számvevőségek.	
63. §. Az állam pénztári és hitelszervei .....	488
238. A m. kir. Postatakarékpénztár. — 239. Az állampénztárak fajtái. — 240. Az állam hitelszervei. — 241. A központi könyvelés. — 242. Az állam hitelműveletei.	
64. §. A zárószámadás. A számvevőszék .....	493
243. A m. kir. Legfőbb Állami Számvevőszék. — 244. Az állami zárószámadás.	
65. §. A törvényhatóságok és községek háztartása .....	495
245. A vármegyék háztartása. — 246. Nagy- és kisközségek háztartása. — 247. A törvényhatósági jogú és megyei városok háztartása. — 248. Budapest székesfőváros háztartása.	

	Oldal
66. §. A közszállítások .....	502
249. A fogyasztás ellenőrzésének fontossága. — 250. A közszállítások fogalma és kifejlődése. — 251. A közszállítások szabályozása Magyarországon. — 252. A Közszállítási Szabályzat főbb rendelkezései.	
67. §. A középítkezések .....	509
253. Épületek tervezése és kivitelezése.	
68. §. A közigazgatás technikai segédeszközei .....	512
254. Az irodatechnika jelentősége. — 255. A munkamódok és munkaeszközök. — 256. A grafikonok. — 257. Irodabútorok. — 258. A gépkocsi szerepe.	

## III. RÉSZ.

## A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE

## VIII. FEJEZET.

## AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE.

69. §. Kormányzás és közigazgatás .....	519
259. A kormányzás fogalma.	
70. §. A szervei és szakirányú működés .....	523
260. A kétféle működés megkülönböztetése.	
71. §. A szakirányú közigazgatás áttekintése .....	525
261. A szakirányú igazgatás feladatkörei.	
72. §. Az általános igazgatás .....	527
262. Az általános, vagy szervei igazgatás tartalma.	
73. §. A közigazgatási vezérkar .....	528
263. A közigazgatási vezérkar fogalma. — 264. A vezérkar szervezete és jogállása. — 265. A közigazgatási vezérkar a megvalósulás útján.	
74. §. A tervezés .....	535
266. A tervezés fogalma. — 267. A tervezés eddigi példái.	
75. §. A szervezés .....	539
268. A szervezés fogalma. — 269. A szervezés a közigazgatásban.	
76. §. A parancsolás. A vezetés .....	541
270. A parancsadás szerepe. — 271. A jogszabályalkotás.	
77. §. Az összhang biztosítása .....	544
272. Az összhang biztosításának fogalma. — 273. A főnöki kar szerepe.	
78. §. Az ellenőrzés .....	547
274. Az ellenőrzés fogalma.	
79. §. Az ügyintézés .....	548
275. Az ügyintézés fogalma. — 276. Az ügyvitel. — 277. Az ügyvitel elbírálása.	

	Oldal
80. §. Az ügykezelés .....	556
278. Az ügykezelés fogalma. — 279. Az ügykezelés fontosabb mozzanatai.	
81. §. A rendészet .....	561
280. A rendészet fogalma. — 281. A rendészet feladatai. — 282. A rendőri hatalom korlátai. — 283. A rendészet eszközei. — 284. A rendőri engedély. — 285. A rendészet szerepének változása.	
82. §. Pénzügyi közigazgatás .....	573
286. A pénzügyi közigazgatás jellemzése. — 287. A közteherviselési kötelezettség. — 288. A pénzügyi jogszabályok. — 289. A magyar közszolgáltatások. — 290. A pénzügyi közigazgatás eredményessége.	

## IX. FEJEZET

## A KÖZIGAZGATÁS JOGI RENDJE

83. §. A jog szerepe a közigazgatásban .....	579
291. A közigazgatás és a jog viszonya. — 292. A közigazgatástani és közigazgatási jogi szempont. — 293. A közigazgatás jogi szabályozásának foka. A szabad belátás.	
84. §. A közigazgatási jog forrásai .....	582
294. A közigazgatási jog forrásai. — 295. A jogforrások hierarchiája. — 296. A szokásjog a közigazgatásban.	
85. §. A közigazgatási aktusok .....	586
297. A közigazgatás aktusainak sokfélesége. — 298. A közigazgatás ténykedéseinek csoportosítása. — 299. A közigazgatási jogi aktus.	
86. §. A közigazgatási eljárás .....	592
300. A közigazgatási eljárás fogalma. — 301. A fontosabb különleges közigazgatási eljárások. — 302. Az általános közigazgatási eljárás. — 303. Egységes eljárási jogunk kezdetei.	
87. §. A közigazgatás határozatai .....	609
304. A közigazgatási határozatok fajtái. — 305. Különleges közigazgatási határozatok. — 306. A közigazgatási határozat tartalmi kellékei. — 307. A kihirdetés.	
88. §. A közigazgatási jogorvoslatok. A jogerő .....	612
308. A jogorvoslatok célja. — 309. Jogorvoslati jogunk főbb elvei. — 310. A közigazgatási határozatok módosítása egyéb jogcímenen. — 311. A semmis hatósági aktus. — 312. A közigazgatási határozatok jogereje.	
89. §. A közigazgatási bíráskodás .....	622
313. A közigazgatási bíráskodás története. — 314. A közigazgatási bíráskodás fogalma. — 315. A magyar közigazgatási bíróság.	
90. §. A közigazgatási kényszer. Az elévülés .....	633
316. A végrehajtás. — 317. Az elévülés.	

## BEFEJEZÉS

	Oldal
91. §. A jövő fejlődés iránya .....	637
318. A mű rendszerének áttekintése. — 319. A közigazgatás reformjának elkerülhetetlensége. — 320. Közigazgatás és alkotmány.	

## MUTATÓK

Névmutató .....	643
Tárgymutató .....	646
Jogszabálymutató .....	668

## AZ ÁBRÁK JEGYZÉKE

1. Nagyobb szervezet sematikus képe .....	11
2. Összhangbiztosítás koordináló szerv útján .....	21
3. A magyar közigazgatás ma működő intézményeinek létesülési ideje .....	68
4. Az állami alkalmazottak megoszlása és számának növekedése .....	70
5. A Budapest székesfőváros szolgálatában álló összes személyzet létszáma ..	70
6. A magyar közigazgatás szervezeti egységei .....	199
7. A társadalomjóléti köztestületek áttekintése .....	245
8. A vármegyék fontosabb adatai .....	267
9. A törvényhatóságok és községek beosztása .....	302
10. A magyar városok lakosságának foglalkozási összetétele .....	332 és 675
11. A magyar városok fontosabb adatai .....	333—334
12. Probst-féle minősítési lap .....	437—438
13. Az állami és egyéb közszolgáltatások aránya az 1939. évben .....	454
14. Az állami költségvetés előirányzata az 1942. évre .....	466
15. Az 1942. évre előirányzott kiadások természetük szerinti csoportosításban ..	467
16. Az ügyintézési mozzanatok jelkulcsa .....	551
17. Az úttisztálók intézésének ügymenete a kereskedelem- és közlekedésügyi minisztériumban .....	552
18. Több hatóságot megjáró ügy ügymenete .....	553
19. A budapesti magánépítkezési ügyek intézésének ügymenete .....	554
20. Tájékoztató központ beiktatásának előnye .....	555

## A MELLÉKLETEK JEGYZÉKE

1. Magyarország népsűrűségi térképe .....	152 és 155
2. A népesség fejlődése .....	152 és 159
3. A népesség nemzetiségi megoszlása .....	160
4. A népesség vallási megoszlása .....	160
5. A népesség foglalkozási megoszlása .....	162 és 168
6. Az összes művelési ágak átlagos kataszteri tiszta jövedelmének földrajzi megoszlása .....	163 és 168
7. A magyar közigazgatás szervezetének vázlata .....	A kötet végén.
8. A magyar érdekképviseleti szervek áttekintése .....	246 és 248
9. A községek szervezeti megoszlása .....	320 és 325
10. A községek nagysága és a település jellege .....	320 és 325
11. A közszolgálati alkalmazottak illetményeinek rendszere .....	408 és 409

BEFEJEZÉS

1. A nyelv és a beszéd ..... 107

2. A nyelv és a gondolat ..... 107

3. A nyelv és a társadalom ..... 107

4. A nyelv és a kultúra ..... 107

5. A nyelv és a tudomány ..... 107

6. A nyelv és az élet ..... 107

7. A nyelv és a művészet ..... 107

8. A nyelv és a filozófia ..... 107

9. A nyelv és a pszichológia ..... 107

10. A nyelv és a pedagógia ..... 107

11. A nyelv és a jog ..... 107

12. A nyelv és a politika ..... 107

13. A nyelv és a gazdaság ..... 107

14. A nyelv és a közélet ..... 107

15. A nyelv és a népi kultúra ..... 107

16. A nyelv és a tudományosság ..... 107

17. A nyelv és a nyelvészet ..... 107

18. A nyelv és a nyelvhasználat ..... 107

19. A nyelv és a nyelvteremtés ..... 107

20. A nyelv és a nyelvújítás ..... 107

A NYELV ÉS A BESZÉD

1. A nyelv és a beszéd ..... 107

2. A nyelv és a gondolat ..... 107

3. A nyelv és a társadalom ..... 107

4. A nyelv és a kultúra ..... 107

5. A nyelv és a tudomány ..... 107

6. A nyelv és az élet ..... 107

7. A nyelv és a művészet ..... 107

8. A nyelv és a filozófia ..... 107

9. A nyelv és a pszichológia ..... 107

10. A nyelv és a pedagógia ..... 107

11. A nyelv és a jog ..... 107

12. A nyelv és a politika ..... 107

13. A nyelv és a gazdaság ..... 107

14. A nyelv és a közélet ..... 107

15. A nyelv és a népi kultúra ..... 107

16. A nyelv és a tudományosság ..... 107

17. A nyelv és a nyelvészet ..... 107

18. A nyelv és a nyelvhasználat ..... 107

19. A nyelv és a nyelvteremtés ..... 107

20. A nyelv és a nyelvújítás ..... 107

# I. RÉSZ

## ALAPFOGALMAK

## I. FEJEZET.

### Az adminisztráció.

#### 1. §. Az adminisztráció fogalma.

Az adminisztráció általában.

1. Az *adminisztráció* intézést, ügyek végzését, dolgok megcsinálását, kérdések megoldását, célszerű cselekvést jelent. De mindezt még nem nevezzük adminisztrációnak, ha nem lép túl az egyén, illetve a család, tehát a vérségi kötelék érdekkörén. Az adminisztráció fogalma több emberből álló szervezett egységet tételez fel. Ilyen egységek igen sokfélék lehetnek: mezőgazdasági, kereskedelmi cégek, ipari, közlekedési vállalatok, pénzügyintézetek, (mindezek akár egyéni cég, akár kereskedelmi társaság alakjában jönnek létre), egyesületek, társadalmi alakulatok, községek, városok, vármegyék, egyházak, a hadsereg stb. Mindezek szervezett egységek és ezért van adminisztrációjuk. Az *adminisztráció tehát az ember társaslény mivoltából származó adottság.*

Az adminisztráció idegen szó. Németül *Verwaltung*, angolul, franciául *administration* felel meg neki. Jó magyar kifejezése nincs. Magyarul csak *igazgatást* mondhatunk, amint a *közigazgatás* kifejezést általánosan használjuk is. Az *igazgatás* szó azonban így a magyarban kettőt jelent: egyrészt azt, ami az adminisztráció fenti értelmé, másrészt azt, ami a főnöki funkció, a latin *directio* fogalmának felel meg. Az adminisztráció fenti értelmében a direkciónak is benne van. Az adminisztráció tehát tágabb, a direkciónak a szűkebb fogalom. Mi a tágabb értelemben használjuk s ezért használjuk az idegen kifejezést.

Az adminisztráció kiépítésének módja szorosan összefügg a nyának viszonyaival. Más ez földbirtoknál, egyéni vállalatnál, részvénytársaságnál, más valamely egyesületnél, közületnél, vagy éppen az államnál stb. Ezért megkülönböztetünk magánigazgatást és közigazgatást (*private administration* és *public administration*), de tudnunk kell, hogy mind a kettő *igazgatás* (adminisztráció). Az adminisztráció funkciója és alapelvei közösek, mert az emberi cselek-

vés és szükségletkielégítés módjai is azok. Ezért a magánigazgatás és közigazgatás közt sok az azonos vonás, köztük szoros kapcsolat van.

Ebben a fejezetben az adminisztrációt általános értelemben tárgyaljuk. Azokat a kérdéseket vizsgáljuk, amelyek mind a magánigazgatásra, mind a közigazgatásra egyaránt jelentőséggel bírnak.

Az adminisztráció két eleme.

2. Az adminisztráció fogalmából következik, hogy abban két elemet kell megkülönböztetnünk: az adminisztráció egyrészt *szervezet*, másrészt *működés*.

Abból, hogy adminisztrációról csak ott lehet szó, ahol több emberről álló szervezett egységet találunk, következik a *szervezet* (németül, angolul és franciául egyaránt: organisation) szükségessége. Több ember együttes cselekvése célszerű szervezet nélkül, mint ezt majd látni fogjuk, nem lehetséges.

Az adminisztráció másrészt cselekvést is jelent. Az adminisztráció feladata kérdések megoldása, eredmények elérése, ügyek végzése, azaz cselekvés. Mivel szakadatlan cselekvésről van szó, ezért nevezzük *működésnek*. A szervezet tehát nem öneél, nem önmagáért van, hanem eszköz egy cél megvalósítására. A szervezet különböző aszerint, hogy mi a cél? Amikor a cél megszűnik, a szervezet is feloszlik.

A szervezetnek és a működésnek ez a szíjjelválasztása azonban csak elméletben lehetséges. A valóságban összefolynak, a kettő egy. Azért helyesebb a kérdést úgy felfognunk, hogy amikor szervezetről van szó, akkor az adminisztrációra nyugalmi (statikus) állapotban, amikor a működésről van szó, akkor az adminisztrációra mozgó (dinamikus) állapotban gondolunk. A működés a szervezet funkciója.

## 2. §. A szervezés alapelvei.<sup>1</sup>

A szervezés két főmozzanata.

3. Az élet nagyon sok olyan feladatot vet fel, amelyet egy ember nem tud megoldani. Minden nagyobb vállalkozás több, sőt sok ember együttes munkáját kívánja. A tapasztalat tanított meg arra, hogy az eredmény sokkal jobb ott, ahol az együttműködő emberek közt munkamegosztás van, mint ahol nincs. A munkamegosztás magával hozza az összhangbiztosítás szükségét. A munkamegosztás és az összhangbiztosítás a szervezés két főeleme.

A szervezés olyan működés, amely egy szervezetet létrehoz. A szervezés nem éri el célját, ha ötletszerű rögtönzés, vagy kapkodás, mert a szervezetnek állandónak kell lennie, ez pedig csak úgy érhető

<sup>1</sup> V. ö. Luther Gulick: Notes on the Theory of Organisation. Papers on the Science of Administration. Institute of Public Administration. Columbia University. New York, 1937.

el, ha a szervezet alkalmas megoldásokat használ. Vannak a szervezésnek tapasztalatilag bevált és elméletileg tisztázott elvei, amelyeknek figyelmen kívül hagyása a szervezet rovására megy. A legfontosabb szervezési elveket behatóan kell ismertetnünk.

A munkamegosztás.

### 4. A. Miért kell a munkát megosztani? Mert

a. az emberek nem egyformák. Különböző a képességük, tudásuk, tapasztalatuk és gyakorlatuk. A specializálódás azért is előnyös, mert így az emberek egyes irányokban nagyon tökéletesednek;

b. egy ember nem lehet egyszerre két helyen;

c. egy ember nem tud egyszerre két dolgot csinálni;

d. az emberi tudás és ügyesség köre oly nagy, hogy senki sem tud abból egy töredéknél többet elsajátítani.

A szervezés az emberi természetnek, továbbá a térnek és időnek ezeket a korlátait a munkamegosztás segítségével le tudja győzni.

A munkamegosztás lehet *menyiségi* és *minőségi*.

A mennyiségi munkamegosztásra jó példa az, ha egy cipőgyárban, ahol 1000 munkás dolgozik, mindegyik maga csinálja meg az egész pár cipőt: kiszabja a bőrt és a bélést, felszegezi a kaptafára, megvarrja a felsőrészt, rávarrja a talpat, elkészíti a sarkat és a csatokat, kitisztítja a cipőt és becsomagolja. Így kb. két nap alatt készít el egy párt, tehát az 1000 ember minden nap 500 pár cipőt produkál. Lehet azonban a munkát ugyan e közt az 1000 ember közt úgy is megosztani, hogy a felsorolt munkarészek közül mindegyik mindig ugyanazt végzi. Egyrészt a bőrt szabja, a másik rész a felsőrészt varrja, egy további rész talpat, sarkat, tisztít vagy csomagol. Ezt minőségi munkamegosztásnak nevezzük. A specializálódás révén az emberek különleges gyakorlatot szereznek, sokkal gyorsabban és jobban dolgoznak, nem kell minduntalan szerszámot cserélni és helyet változtatni, az anyagot jobban kímélik. Ezáltal a termelés olcsóbb lesz, az 1000 ember pedig ugyanazzal az erővel, ugyanabban az ütemben napi 2000 pár cipőt tud elkészíteni.

A munkagépek bevezetése nagyon fokozza a munkamegosztást és a specializálást. A varrógép, az írógép és a kerékpár a leghétköznapi példák, amelyek az embereket megosztják olyanokra, akik tudják azokat használni és olyanokra, akik nem tudják. De a specializálódás nemcsak gépekkel és szerszámokkal kapcsolatban, hanem a feldolgozott, vagy kezelt anyagok szerint is kifejlődik. (Kőfaragó — fadaragó; kőműves — betonozó; esikós — gulyás — juhász stb.) Ugyanígy specializálódás áll elő az elméleti tudás különböző területei, a különböző képzettség szerint (nyelvismeret, gyorsírás, jog, orvostudomány, műszaki tudományok stb.). Ez a specializálódás a tudomány és a technika haladásával, újabb gépeknek és találmányoknak elterjedésével

még fokozódik. A velük kapcsolatban elérhető munkamegosztás egyrészt az emberek hajlamaitól és ügyességétől, másrészt a tanulástól és a gyakorlattól függ.

*B. A munkamegosztás határai.* Egy fokon túl a munkamegosztás már nem jár előnnyel. Mik a munkamegosztás határai?

A legfontosabbak a következők:

*a. A munkaidő.* Amikor egy adott szervezetben az egy emberre jutó munkamennyiség nem tölti ki annak egésznapos munkaidejét, akkor a munkamegosztás már nem jár előnnyel. Vannak helyzetek, amelyekben ezt nem is lehet elérni és egy specialista kénytelen ki nem használt idejére más munkát is vállalni, főleg kisebb szervezeti egységekben és kis helyeken. (Pl. falun van orvos, de nincs külön sebész, szülész, fogorvos stb.)

*b. A technika állása és a szokás.* Technikailag összefüggő munkakörök nem választhatók szét, és a munkavállalók szervezetei által előírt specializálásoktól eltérő kombinációk nem vihetők keresztül. Ez a határ természetesen változó, mert a technika haladása és a közoktatás fejlődése sokban módosítja. Ezek nélkül a változások nélkül merev munkamegosztással állnánk szemben. Figyelembe kell azonban vennünk azt is, hogy a munkamegosztás fokozása a munkapiacot szűkíti, mégpedig mind a munkaadók, mind a munkavállalók számára. Pl. amióta a kőműves- és vasbetonmunka különvált, a kőművesek nem vállalhatják a vasbetonozók munkáját és fordítva. Viszont a munkaadó nem vehet fel kőművest vasbetonozó helyett akkor sem, ha vasbetonmunkás nem áll rendelkezésre, kőműves pedig bőven található.

*c. A munkafolyamat organikus egysége* útját állja annak, hogy több ember osztozzék egy munkán, mint ahánynak bekapcsolása előnnyel jár. A varrógép használatánál pl. nem lehet különválasztani és külön emberre bízni a cérnabefűzést, vagy az írógépelésnél a rádiózást. Három szabó gyorsabban varr meg egy ruhát, mint egy, de 50 szabó nem dolgozhat egy ruhán. A házépítésnél sem lehetséges olyanfokú munkamegosztás, hogy tízezer kőműves egy óra alatt építsen fel egy házat.

A munkamegosztás határa mindig ténykérdés. Meg kell állapítani, hogy származik-e még előny belőle, vagy nem?

*C. Az egész és a tagok.* A munkamegosztás kifejezés maga mutat arra, hogy egy egységes műnek többek által való elvégzését jelenti. Ezért a munkamegosztás azt a veszélyt rejtí magában, hogy elhomályosodik az egész gondolata, ködbe vész az egységes terv, a részek közötti összefüggés és a kiindulás, ahova pedig a munka végén vissza kell térni.

Ha a cipőgyárban a munkát minőségileg osztják fel, úgyhogy a cipőkészítés különböző mozzanatait más-más végzi, akkor szükség van munkavezetőre. A zenekarnál, ahol a különböző hangszereken más-más ember játszik, szükség van partitúrára és karmesterre. Ha házat épít-

tenek, szükség van építési tervre és művezető építészre, aki a különböző mesteremberek munkáját úgy irányítsa, hogy mindegyik azt végezze és olyan sorrendben végezze, ami kell ahhoz, hogy a terv megvalósuljon. *A megosztott munkát tehát össze kell illeszteni, össze kell tartani.* Ez állandó éberséget, szívós erélyt, minden szakmunkához alapos hozzáértést és biztos áttekintést kíván. Csak így lesz a megosztottan végzett munkában összhang. A munkamegosztásnál tehát a specialisták mellett szükség van olyan szakemberre is, aki a tervet készíti, a munkafelosztást végzi és az összhang felett őrködik. E nélkül sok idő-, munka- és anyagvesztés állna elő. Minél messzebbmenő a munkamegosztás, annál nagyobb a zavar veszélye és annál nagyobb szükség van az összhang biztosítására. Munkamegosztás és összhangbiztosítás egymást feltételező fogalmak. Szervezés a kettő együtt. Az ember, akinek feladata a munkamegosztás és az összhangbiztosítás, a *főnök*. A főnök funkciójával később részletesebben foglalkozunk.

Az összhang biztosítása (Koordináció).

5. Az összhang biztosításának két módja van. Elérhető:

*a. alá- és fölérendelés útján,* amikor a munkaegységek közti kapcsolatot és együttműködést úgy érjük el, hogy több egység fölé egy embert állítunk azzal a megbízással, hogy irányítsa az alárendeltek munkáját, az alárendeltek pedig kötelezzük az irányításhoz való alkalmazkodásra. Így alakul ki a *főnök* és az *alárendeltek* viszonya, amely ismétlődik fölfelé is: a főnököknek is vannak főnökeik, akiknek ők az alárendeltjeik, azoknak megint vannak magasabb főnökeik és így tovább, amíg az egész vállalatnak, vagy szervezeti egységnek a fejéhez nem érünk. A fölé- és alárendeltségi viszonyoknak ezek a fokozatai, amelyek a szervezetnek gúla-alakot adnak, alkotják a *hierarchiát*, a tekintélyuralmat (l. 17. §.);

*b. egy eszme uralma útján,* amikor a munkamegosztással együtt-dolgozók eszét és akaratát ugyanaz a mindenki által megértett cél irányítja. Ehhez a célhoz minden tag saját akaratából, felső parancs nélkül, automatikusan, sikeresen és lelkesen alkalmazkodik. Erre példák: egy család összetartása, az egy valláshoz tartozóknak, a köztisztviselőknek összetartása, vagy háborúban az egész nemzet minden tagjának törekvése arra, hogy megnyerjék a háborút. Ez a két mód nem zárja ki egymást, sőt nincs szervezet, amelynek összhangja e kettőnek felhasználása nélkül elérhető volna.

A koordinációnak is vannak akadályai és nehézségei, főleg a *méret* és az *idő*. Kis szervezetben könnyű a szervezés, egyszerű a főnök és az alárendeltek viszonya s minden munkás tisztában van az egész céljával. Nagy és komplikált szervezetenél a szervezés sokkal nehezebb, a hierarchia szálai bonyolultak. Ilyenkor fennáll az a veszély, hogy az alárendeltek, a részmunkások nem látják tisztán, vagy elfelejtik a

főcél és java energiájukat elsősorban a saját előmenetelük és egyéni érdekeik szolgálatára fordítják.

Az összhang biztosításában az idő is fontos szerepet játszik, mert a szokás kifejlődésének egyik feltétele. Az ember a szokás rabja. Akik egy kis üzemben kezdettől fogva együtt vannak, fokozatosan beleilleszkednek a szerepükbe és a kezdeti hibákat idővel kiküszöbölik. Úgyeséget csak kellő gyakorlat útján lehet elsajátítani, amit pl. a hadsereg nagyon jól tud és felhasznál (lovaglás, gépkocsivezetés, repülés). Ugyanígy a gyorsírásnál, nyelvtanulásnál, számolásnál, zenénél, stb., gyakorlat nélkül nem jutunk el odáig, hogy a tudásunk mechanikus, odagondolás-nélküli legyen. Ez bekövetkezik az összhangbiztosításnál is, ha az együttműködés zavartalan körülmények közt elég sokáig tart. De ha hirtelen kell egy nagy üzemet létesíteni, vagy átszervezni, akkor az összhang biztosítása sokkal nehezebb, mert a szokás hiányzik, ami pedig az összhangnak fontos alapja. A másik nehézség, hogy minden átszervezésnél, változtatásnál a régi szokáshoz való lomha ragaszkodás akadályozza az új összhang gyors elérését. Ez mutatja, hogy az összhang biztosítása milyen különböző erőfeszítéseket igényel kis és nagy szervezeti egységekben, egyszerű és összetett helyzetekben, állandósult és változó szervezetben.

A munkamegosztás és az összhangbiztosítás közti főkülönbség a következő: a munkamegosztás legtöbbször megelőzi a munkafolyamat lényeges elvégzését, tehát annak előfeltétele. Az összhangbiztosítás pedig mindig a munkafolyamat elvégzése alatt szükséges, tehát annak folyamatos feltétele.

A szervezet felépítése.

6. A. A szervezés folyamata a következő *mozzanatokból* áll:

1. lépés: a végzendő munka meghatározása;
2. lépés: a főnök kijelölése azzal a megbízással, hogy a feladat megoldásáról gondoskodjék;
3. lépés: az alárendelt, illetve a munkaegységek számának és különböző specialistáknak megállapítása, akikből a munkamegosztás állani fog. Ez függ a feladat nagyságától, a technika állásától és a társadalmi fejlődéstől;

4. lépés: a kapcsolat létesítése és fejlesztése a főnök és az alárendelt és a munkamegosztás esetleges további részei közt.

A szervezésnek ez a negyedik lépés a főproblémája, amelynek rossz megoldása esetén a másik három hiábavaló.

B. *A személyes vezetés határa.*<sup>1</sup> A főnök és az alárendelt viszonyának megállapításában az emberi természet adottságai uralkodnak. Amint az ember keze csak kevés billentyűt tud a zongorán átfogni, éppen úgy az ember csak korlátolt számú alárendelt munkáját tudja

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: Hány közvetlen alárendeltje lehet egy főnöknek? Közigazgatástudomány, 1940. 65. 1.

jó eredménnyel irányítani. Ha az alárendelték száma túl nagy, akkor elégtelen lesz a felügyelet, az alárendeltnek a revízióra várni kell stb., tehát ilyenkor a főnökben lesz az oka az összhang vagy a munkateljesítmény esökkenésének. Az adminisztráció tudománya éppen ezért behatóan vizsgálja azt, hogy hány közvetlen alárendeltje lehet egy főnöknek. A kérdés vizsgálata során figyelemmel kell lenni arra, hogy nemesak közvetlen egyes kapcsolatok vannak a főnök és egy-egy alárendeltje között, hanem a közvetlen egyes kapcsolatokon felül vannak csoportkapcsolatok is a főnök és az alárendelték kisebb-nagyobb csoportjai között. A főnöknek más a mondanivalója, ha egyik vagy másik alárendeltjével külön-külön beszél, mintha több alárendelthez egyszerre szól. De más az alárendelték magatartása is, ha egyedül állnak a főnök előtt, mintha többen együtt vannak jelen. Ha pl. a főnök nagyobb munkateljesítmény kifejtésére kívánja ösztönözni alárendeltjeit, először összehívja őket együttesen és így adja ki rendelkezéseit, majd esetleg egyenként vagy kisebb csoportokban is szólhat hozzájuk; más lesz a mondanivalója az összességhez, mint az egyesekhez; az összességet csak általánosságban buzdítja a munka fokozására, viszont a részletekre is kitér, amikor egyenként vagy kisebb csoportokban beszél meg a dolgot a beosztottakkal. Célszerű lesz esetleg külön összegyűjteni a fogalmazási karbeli tisztviselőket, külön a számvevőségeket és külön a kezelési személyzetet; más esetben külön kell foglalkozni a kezdőkkel, külön a begyakorolt tisztviselőkkel és külön az al-főnökökkel, akik egyes kisebb csoportok részletmunkáját a főnök megbízásából kezükben tartják. Az alárendelték számának emelkedésével a csoportkapcsolatok száma az alábbi összeállítás szerint emelkedik:

		A csoportkapcsolatok száma
1 alárendelt	A	(—)
2 „	AB	( 1 )
3 „	AB, AC, BC, ABC	( 4 )
4 „	AB, AC, AD, BC, BD, CD ABC, ABD, ACD, BCD, ABCD,	(11)
	s. i. t.	

A főnök és az egyes alárendelték közötti közvetlen egyes kapcsolatok, valamint a főnök és több alárendelt közötti csoportkapcsolatok (függőleges kapcsolatok) mellett figyelembe kell venni az egyes alárendelték közötti vízszintes vagy keresztkapcsolatokat is. Ezek a kapcsolatok az egyik alárendeltnek a másik alárendelthez való viszonyát jelentik. A főnöknek ezekkel a kapcsolatokkal is törődnie kell. Nem közömbös ugyanis a szervezet szempontjából, hogy két vagy több, egymással együtt dolgozó, közös munkára beosztott alárendelt miként vélekedik egymásról, összeférnek-e vagy nem, jó véleménnyel vannak-e egymásról, vagy lenéznek egymást, képzettségük, jártasságuk lehetővé teszi-e, hogy közös munkát együtt végezzenek, stb.

A főnöki kapacitás határának megállapításánál tehát háromféle kapcsolatot kell számításba venni:

a. függőleges egyes kapcsolatok (közvetlen személyes kapcsolatok) a főnök és egyes alárendeltjei (A, B, C, stb.) között;

b. függőleges csoportkapcsolatok a főnök és alárendeltjeinek (A, B, C, stb.) kisebb-nagyobb csoportjai (AB, AC, BC, ABC, stb.) között;

c. vízszintes vagy keresztkapcsolatok egyik alárendelt és a másik alárendelt (A és B, A és C, B és C stb.) között.

Az alárendelték számának növekedésével a függőleges és vízszintes kapcsolatok száma mértani arányban emelkedik és rohamosan közeledik az emberi kapacitás végső határához. A kapcsolatok számának rohamos emelkedését az alábbi összeállítás szemlélteti:

Alárendelték száma:	Függőleges egyes kapcsolatok:	Függőleges csoport kapcsolatok:	Vízszintes kapcsolatok:	Kapcsolatok összesen:
1	1	—	—	1
2	2	1	1	4
3	3	4	3	10
4	4	11	6	21
5	5	26	10	41
6	6	57	15	78
7	7	120	21	148

s. i. t.

Négy alárendelten felül a főnök már alig tudja áttekinteni a fennálló összes kapcsolatokat.<sup>1</sup>

A gyakorlatban a főnöknek nem kell minden esetben minden egyes kapcsolattal egyenként törődnie. Így a vízszintes kapcsolatoknak kisebb a jelentősége, ha a munka olyan természetű, hogy az alárendelték azt egymástól függetlenül, egymásra való tekintet nélkül is elvégezhetik. A csoportkapcsolatok jelentősége csökken, ha egészen egyszerű, manuális (nem szellemi) munkáról van szó. Pl. télen az utcai hóeltakarításnál egy felügyelő 50 hómunkást is tud ellenőrizni és vezetni. Szellemi munkánál azonban, ahol az alárendelt bizonyos önállósággal és felelősséggel végzi munkáját, a vízszintes és csoportkapcsolatok igen fontosak és a főnök csak kevés alárendeltnek irányítását vállalhatja. Az alárendelték száma a munka természetén kívül függ a főnök képességeitől és több más tényezőtől is. Ha pl. a szervezetben gyakori a változás, sok az új ember, akkor a főnök csak kevesebb alárendelttel tud behatóan foglalkozni, állandó szervezet mellett többel. Függ az alárendelték száma a munkahelytől is: ha a főnök összes alárendeltjei egy munkahelyen, egy épületben vannak, akkor többet tud vezetni, mint ha szét vannak szórva. Tapasztalatilag mindenesetre megállapítható, hogy szellemi munkánál egy

<sup>1</sup> L. V. A. Graicunas. Relationship in organisation. Papers on the Science of Administration. New York, 1937. 131. l.

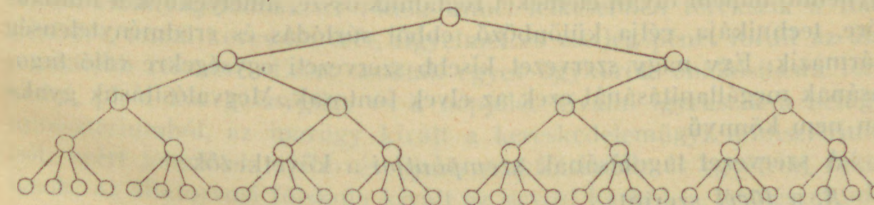
főnöknek legfeljebb 8—10 közvetlen alárendeltje lehet. Olyan főnök esetében azonban, akinek közvetlen alárendeltjei maguk is főnöki beosztásban vannak, az alárendelték száma annál inkább csökken, minél magasabb főnökről van szó.

C. A szervezet méretei. Ha a munka elvégzéséhez több munkaerőre van szükség, mint amennyi egy főnöknek alárendelhető, akkor egy másik főnök alatt egy másik egyenrangú szervezeti egységet kell szervezni. Pl. a gimnáziumban, ha a tanulók száma nagyobb, mint amennyi egy osztályban lehet (50), akkor párhuzamos, a), b), c) osztályokat kell felállítani külön osztályfőnökök vezetése alatt. Ilyenkor a több párhuzamos egység kapcsolatát egy valamennyi fölé rendelt közös főnök biztosítja. A gimnázium valamennyi osztálya az igazgató vezetése alatt áll, aki a tanintézet egységét képviseli. Több gimnázium egy tankerületi főigazgatónak, az összes tankerületi főigazgatók pedig a vallás- és közoktatásügyi miniszternek vannak alárendelve.

Más ismert példa a hadsereg, amelyben több század zászlóalj, több zászlóalj ezredet, több ezred dandárt, több dandár hadosztályt, több hadosztály hadtestet, több hadtest hadsereget és az összes hadseregek együtt a véderőt alkotják.

Így tehát minden szervezet, amely egy szervezeti egység méretét meghaladja, több alsó és kevés magasabb szervezeti egységből áll, amelyek élén annál magasabbrangú főnök áll, minél magasabb fokot tölt be a vezetése alatt álló szervezeti egység a szervezetek hierarchiájában. Csak azok az egységek tartoznak egy szervezetbe, amelyeknek közös főnökük van, és ezért a szervezet csúcsán mindig egyetlen főnöknek kell lennie, aki egyúttal a legmagasabb főnök is (Chief Executive).

A nagyobb szervezetek képe tehát sematikusán a következő gúlát mutatja (1. sz. ábra):



1. sz. ábra. Nagyobb szervezet sematikus képe.

A szervezeti egységek vagy önállóak, vagy nem önállóak, a szerint, hogy milyen a hatáskörük és közvetlen fölöttes főnökükhöz való viszonyuk. A gimnázium osztályai külön szervezeti tagozatok, de nem önálló egységek, a gimnázium önálló szervezeti egység. Az ezred önálló, a zászlóalj és a század nem önálló egység. Egyes zászlóaljak (pl. vadász, utász) önálló egységek. A minisztériumok önálló egységek, az ügyosztályaik nem önálló egységek. Egy gyárvállalat önálló egység, de annak különböző műhelyei és osztályai nem önálló egységek.



*D. A tagok viszonya a szervezethez.* A szervezés elméleti tárgyalásában sok zavar forrása, hogy egyesek felülről lefelé látják és csinálják a szervezést, mások pedig alulról felfelé. Ez a saját tapasztalatuk és szerepkörük szempontjából teljesen érthető. Akik főnökök, azok a szervezet egységét nézik, amelyet a legmagasabb főnök kisebb munkacsoportokra oszt fel. Viszont azok, akik végzik a munkát, azok a szervezetet úgy tekintik, hogy az egyénekből és azoknak a teljesítményeiből tevődik össze, amelyet a legmagasabb főnök a csúson irányít. Mindkét kiindulás helyes és jogosult, csak az a fő, hogy eljussunk az egésznek egységben való látásáig. Gyakorlatilag egy fontos: azok, akik felül működnek, ne essenek abba a hibába, hogy az egyéni teljesítmények eredményességét feláldozzák a fenti megoldás sematikus tisztasága kedvéért és viszont, akik alulról indulnak ki, óvakodjanak attól, hogy az egyéni teljesítményeknek minden elé való helyezésével nehezsék az összhang kifejlését.

A szervezet tagolása.<sup>1</sup>

7. A szervezeti egységek alakítása azt jelenti, hogy minden egyes embernek ki kell jelölni a helyét, azt, hogy kikkel fog együtt dolgozni és azok közt ki lesz a főnök. Így jönnek létre akkora szervezeti egységek, amelyek a munka eredményes végzésére alkalmasak. A szervezeti egységek alakításában két további fontos tapasztalat irányadó. Az egyik az, hogy a munkaerő, akinek többen parancsolnak, kapkod, rosszul dolgozik és felelőtlen. Ha azonban csak egy főnök parancsol neki, be tudja a munkáját osztani, jól dolgozik és a felelősség alól nem mentesülhet. Itt is érvényes tehát az a mondás, hogy „nem lehet egyszerre két urat szolgálni“. A másik tapasztalat pedig az, hogy ha egy szervezeti egységen belül a munka nem egynemű, hanem olyan elemeket foglalunk össze, amelyeknek a munkaköre, technikája, célja különböző, ebből súrlódás és eredménytelenség származik. Egy nagy szervezet kisebb szervezeti egységekre való tagolásának megállapításánál ezek az elvek fontosak. Megvalósításuk gyakran nem könnyű.

A szervezet tagolásának szempontjai a következők:

- A. a főcél szerint;
- B. a szakmák, illetve a különböző eljárások szerint;
- C. személyek vagy tárgyak szerint;
- D. a földrajzi hely szerint.

ad A. Tagolás a cél szerint.

Ez egy szervezetbe foglalását jelenti mindazoknak, akik ugyanegy feladat megoldásán dolgoznak, pl. az államnál a közoktatás, közegészségügy, igazságszolgáltatás, a hadsereg, a posta, államvasút stb. Ugyan-

<sup>1</sup> Ez a kérdés *Concha Győzöt* is behatóan foglalkoztatta. — V. ö. Politika II. kötet. Közigazgatás. 1905. 22. sk. 1.

úgy a magángazdasági életben is, pl. Magyar Általános Kőszénbánya r.-t., Első Magyar Általános Biztosító r.-t., Hazai Bank r.-t. stb.

A cél szerinti tagolásnak nagy *előnyei* vannak. Ezért a tagolásnak mindig ez az egyik legfőbb alapja. Ezek:

a. leginkább biztosítja valamely nagy cél, vagy feladat megoldását, ha egy vezető alá helyezük mindazokat a szerveket, szakértőket és munkaerőket, akikre annak megoldásában szükség van. Így legkevesebb a súrlódás, a főnök nem szorul másra, nem kell senkire várnia és az övé a teljes felelősség is azért, hogy megbirkózzék a feladattal;

b. a közönség, a közvélemény számára nagy előny, hogy a célt meg tudja érteni. A közvélemény nem tudja megítélni a módszert, de tud ítélni az eredmény alapján;

c. ugyanez előny a személyzet, az alárendeltek szempontjából is, akik tisztában vannak mindig a céllal, a legalacsonyabb rangtól felfelé mindenki, és ez az eszme útján való szervezés előnyét is biztosítja.

De vannak a cél szerint való tagolásnak *hátrányai* is. Ezek a következők:

a. A feladatokat rendszerint lehetetlen oly élesen és tisztán elválasztani, hogy átnyúlások ne legyenek. Így pl. a közoktatás szorosan összefügg a közegészségüggyel és a szociális gondozással. Vagy a szakoktatás a földművelés-, ipar- és kereskedelemüggyel.

b. Az a veszély, hogy a cél szerint tagolt szervezet nem fog lépést tartani a technika és a szakszerűség haladásával, egyrészt, mert a cél elhomályosítja a módszert, másrészt, mert gyakran a munkájának az a része, amelyre szakértő volna szükséges, nem tölti ki annak egész munkaidejét és ezért annak alkalmazásáról lemond.

c. Az is előfordulhat, hogy ilyen szervezetben egyes alárendeltebb részek elhanyagolódnak. A főnök minél lelkesebben törekszik a főcél elérésére, annál kevesebb erőt, figyelmet és esetleg pénzt fordít az alárendeltebb részekre. Ezért szoktak egyes ügykörök önállósításra törekedni, pl. a közegészségügy és a népjólét kiválni igyekszik a belügyminisztériumból, az iparügy kivált a kereskedelemügyi minisztériumból; ezért létesültek újabb és újabb szakfőiskolák és egyetemi fakultások: az állatorvosi főiskola kivált az orvosi karból, a természettudományi kar sokfelé kivált a bölcsészeti karból stb.

d. A cél szerint tagolt szervezet hajlamos a túlságos koncentrációra és így eltávolodik az emberektől, a közönségtől. A másik veszély pedig az, hogy ha dekoncentrálják, kihelyezik is az alsó szerveket, azok az alsóbb fokokon nehezen tudnak egymással együttműködni, s egymással a központon keresztül igyekeznek érintkezni, ami rendszerint nehézkes.

e. Az olyan szerv, amely teljesen el van látva minden fő- és szakszervvel, annyira önálló, sőt független tud lenni, hogy kevésbé hajlandó tekintettel lenni más szervekre és a közönségre, állam igyekszik

lenni az államban. (Pl. a hadsereg az volt az osztrák-magyar monarchiában.)

ad *B. Tagolás a szakma, vagy az eljárás szerint.*

Ez a szervezési mód igyekszik összefogni egyetlen osztályba, vagy egyetlen szervbe mindazokat a munkaerőket, akik azonos eljárást alkalmaznak, vagy azonos szakértelemhez kötött munkát végeznek, vagy ugyanolyan felszerelést, gépeket használnak. Így a közoktatás-ügyön belül, amely célszerűtől tagozat, különböző szakmabeli, más-más szaktudást, vagy eljárást alkalmazó munkaerőkre van szükség: pedagógusok, jogászok, orvosok, számvevők, segédhivatal, gyógyszerészek, mérnökök, fűtők, altisztek, mosónők, szakácsok stb. A pedagógusokon belül elemi, polgári, középiskolai, szakiskolai, egyetemi stb. Ezek a munkaerők külön-külön szervezeti egységekbe tagolódnak a célszerűtől tagozaton belül. A kórházban az orvosi szaktudás szerint külön vannak a belgyógyászati, sebészeti, nőgyógyászati, gyermek-, elmebeteg- stb. osztályok.

Az eljárás szerinti tagolás *előnyei* a következők:

a. Azáltal, hogy azonos készültsgű, azonos munkát végző munkaerőket egyesít egy szervezeti egységbe, köztük az egymástmegértés és együttműködés kedvező feltételeit biztosítja;

b. biztosítja a technika haladásának felhasználására. Ha nagyobb számú szakértő együttműködik, azok figyelemmel tudják szakmájuk haladását kísérni és kellő szakértelemmel tudják az új vívmányok felhasználását képviselni. Azáltal pedig, hogy egyesít nagymennyiségű azonos technikájú munkát, lehetővé teszi annak messzemenő specializálását és gyakran munkagépeknek a használatát is. Így a Statisztikai Hivatalnál (187. l.) számológépek, az Illetményhivatalnál (476. l.) címíró- és könyvelőgépek bevezetését. Ugyanide sorolandó a nyomdák használata, valamely iratból nagyszámú példány előállítására. Mindezeknél az eljárásoknál nagyobb tökély, gyorsaság és rendszerint pénzübeli megtakarítás érhető el;

c. ha egyes funkciók horizontális tagolással egyesítve vannak, mint pl. tervezés, kodifikáció, anyagbeszerzés, költségvetés stb., ez nagyon megkönnyíti a legmagasabb főnök számára a célok szerint tagolt szervek közti összhang biztosítását;

d. igen alkalmas a személyzet jobb előmenetelének és így a személyzet buzgalmanak és odaadásának előmozdítására. A nagyobb státusz előnyeit biztosítja és több magas állás szervezését teszi szakemberek számára lehetővé, ha együtt vannak pl. a mérnökök, orvosok, vagy statisztikusok. Ha ugyanezek a munkaerők szét vannak tagolva a vertikális szervekben, mindenütt csak kis létszámban lehetnek és ezért vagy nem érhetnek el magasabb állásokat, ami hátrányos nekik, vagy mindenütt kivívják a magasabb állásokat, ami hátrányos a szervezetnek.

Ennek a tagolásnak is vannak *hátrányai*:

a. Ezt az elvet is sokszor lehetetlen kizárólag alkalmazni.

b. Előfordulhat, hogy ez a szervezés rovására szolgál a cél megvalósításának, mert a specialisták azt nézik, hogy „hogyan?“, nem pedig azt, hogy „mit?“ csinálnak. Ennek közismert példája az aktagyártás, egy ügyben intézkedések sorozatának tétele, amelyek következtében az ügy esetleg évekig elhúzódik; minden intézkedés önmagában formailag helyes, de az érdemi döntés nem tud megszületni.

c. Ennél a szervezési módnál az összhang gondos biztosítása különösen fontos. A célszerűtől tagolásnál ugyanis csak arra kell a koordinálásnál ügyelni, hogy a szervek össze ne ütközzenek, „vállvetve“ működjenek. Az egyiknek hibája, vagy gyarlósága az összeredmény szempontjából hiány, de a másik munkáját rendszerint nem zavarja. Az eljárás szerinti tagolásnál viszont a koordinálásnak nemesak arra kell törekednie, hogy összeütközés ne legyen, hanem arra is, hogy a pozitív együttműködést biztosítsa. Itt a szervek „kéz a kézbe“ dolgoznak. Egyiknek a hibája, mulasztása a másik munkájának eredményét teljesen megsemmisítheti.

A szervezésnek ez a módja a teljesítmény nagy fokozását teszi lehetővé, de csak akkor, ha az összhang biztosítása kellően működik.

ad *C. Tagolás a személyek vagy tárgyak szerint.*

Ez a tagolási mód egy szerv (osztály, hivatal stb.) munkakörébe igyekszik összefoglalni a célra, vagy az eljárásra való tekintet nélkül olyan embereket, vagy tárgyakat, akik, illetve amelyek valamely közös vonással bírnak. Így külön iskolák vannak a fiúk és lányok számára, az iskolában a növendékek évfolyamonként külön osztályokba tartoznak. Az árvaszék az árvák és gondnokoltak gondozását látja el. Vannak szervek a munkanélküliek, vagy a külföldiek ügyeinek intézésére (Értelmiségi Munkanélküliek Kormánybiztosa, Idegenforgalmi Hivatal, Külföldieket Ellenőrző Hatóság, Letartóztató Intézetek stb.). A tagolás alapja gyakran az anyag, vagy áru, pl. a kereskedelemben (könyvkereskedés, férfiruha-, rádió-, cipőkereskedés stb.), vagy a közigazgatásban erdészeti, levéltár, földadókataszter. Formailag idetartoznak a köztisztviselők, a kamarák és a testületi önkormányzatok egyre szaporodó egyéb alakulatai is.

Ennek a tagolási módnak nagy *előnye*, hogy

a. kényelmes a közönség szempontjából, amely sok ügyét egy szervnél elvégezheti (pl. árvaszék, vagy idegenforgalmi hivatal) és egyszerűsítés a közigazgatás szempontjából. Így csökken a lehetősége annak is, hogy a fél ellentétes hatósági rendelkezéseket kapjon, ami egyébként nincs kizárva.

b. Ugyanolyan személyekkel, vagy tárgyakkal való foglalkozás nagy gyakorlatra vezet.

c. A munka összefoglalását teszi lehetővé olyankor, amikor oly szétszórt vagy kevés számú a tennivaló, hogy az egy szervet kellően nem foglalkoztatna.

A *hátrányok* a következők:

a. Ez a tagolás sokszor a specializálódás előnyeiről való lemondást jelent, mert ugyanarra a szervre bíz különböző funkciókat. Pl. egy mérnököt oszt be egy kórházhoz, annak építészetéhez, gépészetéhez, villamosberendezéshez, tűzoltáshoz stb. egyaránt kell értenie. Ha azonban elég nagy a feladat ahhoz, hogy több munkaerőt kelljen alkalmazni, akkor a specializálódást is meg lehet valósítani.

b. Ez csak kiegészítő tagolási elv lehet, mert könnyű egyes csoportokat összefogni, mint a fenti példák mutatják, de a lakosság nagyobb része mindezekből kimarad és nem lehet annyi csoportot alkotni, hogy azok mindenkit felvegyenek. Más a helyzet a korporatív szervezésnél. Ezenkívül figyelembe kell azt is venni, hogy az ilyen csoportalakításnál is csak arról lehet szó, hogy több feladatot, de arról nem, hogy a csoport tagjaira nézve mindent végezzen el, például az árvák, vagy hadirokkantak gondozása nem fog számukra a közbiztonságról, a vízellátásról, vagy a felsőoktatásról saját külön szerveivel gondoskodni.

c. Ez a csoportalakítás azzal a veszéllyel jár, hogy nagy létszámú csoportok, pl. hadirokkantak, némely országban a dohánytermelők, kávétermelők vagy szakszervezetek stb. politikailag meg tudnak szervezkedni és nyomást gyakorolva az ügyeikkel foglalkozó szervre, maguknak aránytalan előnyöket tudnak kivívni. Így aránytalanságok állhatnak elő a társadalmi rendben. Ennek a demokratikus államberendezés jobban ki van szolgáltatva, mint a korporatív.

ad *D. Tagolás földrajzi alapon.*

Ez a szervezés összefoglalja azokat, akik egy helyen teljesítenek szolgálatot, tekintet nélkül a feladatra, vagy eljárásra, amely rájuk nézve jellemző. Ez elsősorban a területi önkormányzati beosztás alapja: község, város, járás, megye igazgatása mind területi alapon áll. Ugyanígy Kárpátalja, korábban Horvát-Szlavonország önkormányzata stb. De ugyanez a tagolás a gazdasági életben, az egyházaknál s minden más kiterjedt szervezetben is szükséges.

Ez a tagolás minden nagyobb szervezetnél nélkülözhetetlen. Másként a szervezet és az emberek közt, akik földrajzilag szétszórtan laknak, nem lenne kapcsolat. Ha az adminisztráció csak a fővárosban volna, sem nem szolgálhatna a vidéki embereknek, sem nem ellenőrizhetné őket. A munkamegosztást tehát úgy kell végezni, hogy a munkaerőnek csak egy része legyen a központban, a többi szétszórtan ott, ahol az emberek, vagy a dolgok kívánják. Ha a munkaerők nagyszámúak, akkor szükség van a központ és a külső szervek közé ékelt fokozatokra. A kérdés, hogy mekkorák a legelső földrajzi tagoza-

tok? Sok esetben a községek. De vannak szervezetek, amelyeknek elég a járási vagy a megyei, vagy több községet másként összefoglaló tagolás. Lehet a cél, vagy eljárás szerinti tagolás előtt földrajzi tagolást végezni, közvetlenül a legmagasabb főnök alatt, pl. a szövetséges államban, amilyen volt Németország 1933 előtt. Vagy lehet először a cél, vagy eljárás szerinti tagolást és azok alatt a földrajzi tagolást végezni. Nálunk az előbbire példa Kárpátalja kormányzói biztosa, aki felsőfokú területi megosztás alapján tölti be hatáskörét és azután ő alárendelve jön létre a cél szerinti tagolás. Ugyanígy alacsonyabb fokon, Budapest székesfőváros, amely önmaga csinál cél szerinti tagolást saját igazgatásában. Az utóbbira példa a minisztériumok ügykörmegosztása célszerű tagolás szerint és azután az egyes minisztériumok által saját alárendelt szerveik számára területi beosztás készítése, pl. a pénzügyminisztérium kb. vármegyénként pénzügyigazgatóságokat és járásonként adóhivatalokat, a földművelésügyi minisztérium törvényhatósági és járási gazdasági felügyelőket, állatorvosokat, más területi beosztással pedig erdőigazgatóságokat és erdőfelügyelőségeket, kultúrmérnöki és folyammérnöki hivatalokat stb. szervezett. Az egy-egy részterületre illetékes szerv dolgozhat közvetlenül a legfőbb főnök alatt a központban, vagy kihelyezve a vidékre. Az előbbire példa a külügyminisztérium, ahol külön osztály lehet Közép-Európa, egyéb Európa és a tengerentúli államok számára.

A területi tagolás útján létrejövő ú. n. decentralizált szervek vagy rendelkeznek önkormányzattal, mint a törvényhatóságok és községek, vagy nem, mint a járások és az állami igazgatás területi szervei (dekoncentrált szervek). (L. 16. §.)

A területi tagolásnak nagy *előnyei* vannak. Ezek:

- könnyebb a különböző szervek működését kisebb, mint nagy területen összhangban tartani; jobban is ismerik egymást;
- könnyebb a működésben az adott terület szükségleteihez alkalmazkodni, mivel azokat is jobban ismerik;
- közelebb viszik az igazgatókat az igazgatottakhoz, az adminisztrációt az emberekhez.

A decentralizált tagolásnál nagy önállóságra és szabad elhatározásra, felelősségvállalásra van a vezetőnek szüksége. Ezeknek a tagozatoknak a vezetésére nagy kvalitású emberekre van szükség, legalább olyanokra, mint hasonló központi osztályok vezetéséhez.

A *hátrányok* a következők:

- nehezebb átfogó, az egész nemzetet, vagy több területi egységet átfogó programokat megvalósítani;
- rövidlátó, maradi, vagy önző politikának nagyobb a veszélye;
- megnehezül a specializálódásból és a technikai haladásból származó előnyök kihasználása, mert kisebb az alap;

Magyary: A magyar közigazgatás.



d. a magasabb főnökök gyakran haboznak, hogy a kellő önállóságot megadják az alacsonyabbaknak, és így az alacsonyabb főnököknek nem elegendő a tekintélye;

e. az alacsonyabb főnökök helyi politikai befolyások alá juthatnak.

A területi tagolásnál mindig kényes kérdés a területi beosztás, a határok megvonása. Különös nehézség származik abból, hogy a különböző feladatok nem egyenlő elosztásban merülnek fel és ezért különböző területi beosztást indokolnak. Még nagyobb baj, ha a beosztások egymásra való tekintet nélkül készülnek és minden beosztás más földrajzi határokat állapít meg. Ez a magyar közigazgatás területi tagolására nagy mértékben áll.<sup>1</sup>

*A tagolási elvek összefüggése.* A tagolásnak egyik szempontját sem lehet a többinél alkalmasabbnak mondani, mert mind a négy szoros kapcsolatban van egymással. Azok minden szervben és minden munkaerőben mindig megtalálhatók: minden munkaerő valamely célért dolgozik, valamilyen eljárást használ, emberekkel vagy dolgokkal foglalkozik és valahol működik. Ha több munkaerő munkája mind a négy pontban egyezik, azok könnyen alkothatnak egy szervezeti egységet és állhatnak ugyanaz alatt a főnök alatt. Ha azonban a négy pont közül nem mind egyező, akkor a munkájuk nem teljesen egyöntetű és ezért meg kell válogatni, hogy mely munkaerők vonhatók össze egy egységbe, egy főnök alá.

Ha egy nagyobb szervezetet e négy szempont valamelyike szerint létesítünk, nyomban szükségessé válik, hogy a többi szerint másodlagos, harmadlagos stb. tagolást csináljunk. Így, ha az elsődleges tagolás földrajzi alapon történik, szükség van további tagolásra is a cél, az eljárás, az emberek szerint, sőt esetleg újabb tagolásra terület szerint. Ha az elsőrendű tagolás a cél szerint történik, kell tagolni az eljárás és hely szerint is stb.

Minden szervezet élő és dinamikus egység. Minden tevékenység születik, kifejlődik, erőteljes delelőjén van és gyakran előregszik, hanyatlak. Egy szervezési elv, amely alkalmas lehet az egyik stádiumban, esetleg nem megfelelő a következőben, különös tekintettel azokra a különböző előnyökre és hátrányokra, amelyeket az egyes tagolási elveknél kifejtettünk. Minden nagy szervezetben az a helyzet, hogy annak egyes részei a fejlettség különböző fokain vannak.

Három tényező lesz nagy hatással a különböző tagolási szempontok kiválasztására és változtatására: a. az idő, b. a méret, c. a technika fejlettsége.

Az idő az imént kifejtetteken kívül szerepet játszik annyiban is, hogy ha a szervezet nem győzi az összes feladatoknak egyszerre való

<sup>1</sup> L. Hantos Gyula: A magyar közigazgatás területi alapjai. 1931. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet 2a. számú kiadványa.

végzését, a súlypontot időről-időre máshova kell vetni és a munkaerőket és eszközöket ott szaporítani, összevonni. Ennek legszemléltetőbb példája a harctér, ahol nincs állandóan offenzíva az összes frontokon, hanem egyes pontokon kell az erőket összevonni és ott túlsúllyal sikert elérni. A súlypontnak ez az eltolódása az állami életben is előfordul, pl. ha erélyes miniszter kerül egy tárca élére, akkor rövidebb időre annak lendületet tud adni, vagy ha egy városnak sikerül miniszter-képviselőt kapnia, annak fejlődése kiugrik. A parlamentáris rendszerben azonban a súlypontnak ez a mozgása többnyire nem tervszerű, hanem gyakran változó és a véletleneken is múló.

A méret nem annyira a végzett munkának, mint inkább az alkalmazottak számának nagysága és a munka földrajzi szétszórtsága által hat.

A tudomány haladása, új gépek kitalálása, a társadalmi átalakulások, a mód, ahogyan az emberek magánéletükben élnek és dolgoznak, mindez állandóan kihat a szervezet munkájára és tagolására.

Ugyancsak nem szabad szem elől téveszteni az adminisztráció technikájának fontosságát abban, hogy a nagyüzem szervezetében mi lehetséges és mi nem? Hol volnánk könyvnyomtatás, méterrendszer, kettős könyvelés, részvénytársaság, váltó vagy telefon, autó, távíró, rádió, televízió stb. nélkül? Amint a felfedezések és a termelési technika egyéb haladása minden gyár szervezetét nagyon megváltoztatta, éppúgy az adminisztráció technikájának haladása nagy kihatással van az adminisztratív funkció minden mozzanatának (előrelátás, szervezés, parancsolás, összhangbiztosítás, ellenőrzés, l. ezeket 33. l.) mikénti elvégzésére.

Az összhangbiztosítás megoldási formái.

8. A szervezés főcélja, láttuk, az összhang biztosítása. Ennek eszközei:

a. A hierarchia: *alá- és fölérendeltség.* Ez a különböző tagolások közt felmerülhető súrlódások elsimítására azáltal szolgál, hogy ha ellentét keletkezik egy cél szerinti főosztály (minisztérium) külső (dekoncentrált) közege és egy másik cél szerinti főosztály (minisztérium) külső (dekoncentrált) közege közt, akkor a megoldás az, hogy mindegyik a maga felettese elé terjeszti az ügyet s azok is feljebb terjesztik mindaddig, amíg egy olyan főnökig nem ér, aki mindkettőnek felettese és az dönt.

b. Vannak az ellentétek, összeütközések megoldásának (interdepartmental coordination) más eszközei is. Ilyenek: szervező osztályok, tárcaközi bizottságok, koordinátorok, kormánybiztosok, rendszeres tárcaközi megbeszélések stb. Mindezek szervezeti megoldások, amelyeknek célja, hogy az apparátus összhangját biztosítsák. Ezek

a közigazgatásban a tanácskozás módszere, a konzultatív eljárás alkalmazását jelentik, amelyek enyhítik, hajlékonyabbá teszik a hierarchikus alá- és fölérendeltség merevségét. De a tanácskozó módszer csak rendkívüli helyzetek, vagy közigazgatáspolitikai kérdések tisztázására alkalmas. Ez a módszer egyúttal nehézkes, a felelősséget elhomályosító és időtrábló, ezért a rendes közigazgatás céljára nem alkalmas. Ha egy szervezetben gyakran, vagy éppen állandóan szükség van ilyen segítségre, ez azt mutatja, hogy a szervezet rossz. Az ilyen koordináló szervek a rendkívüliség miatt a felsőbb szervek különös figyelmét és támogatását kívánják. Nem szabad annak előfordulnia, hogy ilyen szerveket létesítenek és aztán magukra hagyják, vagy állandósulni engedik azokat.

c. *Állandó koordináló szervek* is előfordulnak a területi tagolás útján ugyanarra a területre eső külső szervek összhangjának biztosítására. Ezek eredményes megoldása sem könnyű. Háromféle megoldás fordul elő:

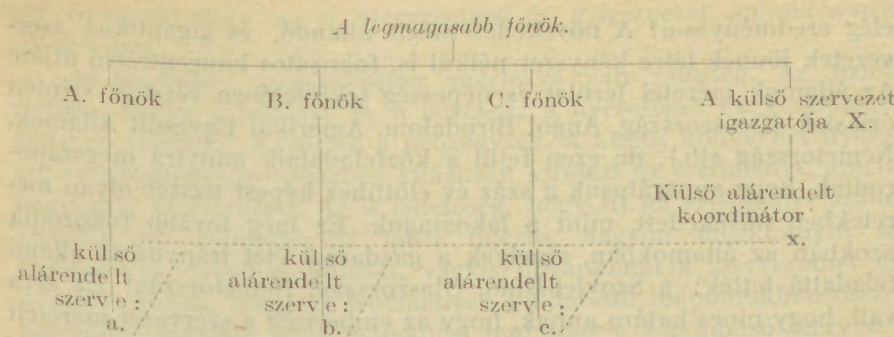
aa. a közeli elhelyezés. Például egy járás székhelyén egy épületben való elhelyezése a főszolgabírói hivatalnak, az adóhivatalnak, a járásbírósnak, a járási tisztiorvosnak, a járási állatorvosnak és a járási gazdasági felügyelőnek. Ez külön szervezés nélkül ténylegesen könnyűvé és előnyössé teszi számukra a sűrű személyes érintkezést. Ugyanily jelentőségű az összes középtokú szerveknek egy városban való elhelyezése.

bb. Bizottság szervezése a koordináló szervek vezetőiből, helyi elnökkel, aki azonban csak primus inter pares. Ilyen nálunk a közigazgatási bizottság minden törvényhatóságban. Tagjai az önkormányzati szervek és a dekoncentrált szervek vezetői, továbbá a törvényhatósági bizottság tíz választott tagja, elnöke a főispán (L. 36. §.)

cc. A koordináló külső szerveknek egy a területükre kiterjedő hatáskörrel bíró közös főnök alá rendelése, aki egy központi koordináló szervnek felelős. Erre nálunk alkalmas példa nincs. Ellenben jó példa a porosz Regierungspräsident, aki kb. a magyar vármegyének megfelelő tagozaton a különböző dekoncentrált szervek hierarchikus főnöke, aki valamennyivel szemben utasítási joggal bír. Ugyanígy a Harmadik Németbirodalomban a Gauleiter-Statthalter, akinek hatásköre egy egész tartomány szerveire kiterjed, koordinálójuk a birodalmi belügyminiszter.

Ilyen esetben a legfontosabb kérdés, hogy a koordinátor kinek legyen alárendelve? Luther Gulick a következő ábrán mutatja be a problémát (2. sz. ábra):<sup>1</sup>

<sup>1</sup> L. i. m. 36. l.



2. ábra. Összhangbiztosítás koordináló szerv útján.

Kinek legyen X alárendelve? Hiba volna, ha A-nak, B-nek vagy C-nek volna. A külső szervek igazgatójának, akinek főfeladata a külső koordináció, legalább is egyenlő rangban kell lennie azokkal a magasabb főnökökkel, akiknek kihelyezett alárendeltjeit van hivatva összehangolni. Tehát a külső szervek igazgatójának a cél szerinti legfőbb főnökökkel együtt a legmagasabb főnöknek kell alárendelve lennie.

Mindezeknek a koordináló megoldásoknak főnehézsége az, hogy könnyen megzavarja a vezetést, mert megsérti azt az elvet, hogy mindenkinek lehetőleg csak egy főnöke legyen és az, hogy elkerülhetetlen különböző fokú szervek összefoglalása ugyanegy koordinátor alatt. Így kultúrtechnikai hivatal és törvényhatósági gazdasági felügyelő, vagy iparfelügyelő és államépítészeti hivatal esetében, mivel a törvényhatósági gazdasági felügyelő és az államépítészeti hivatal területe egybeesik egy vármegyével, a kultúrtechnikai hivatalé és az iparfelügyelőé viszont több vármegyére és törvényhatósági városra terjed ki. Gyakran különösen nehéz a katonai és polgári közigazgatás szervei közti összhang biztosítása.

d. *Az összhang biztosítása eszme által.* Az összhang biztosítása nagyobb üzennél, vagy szervezeti egységben csak szervezeti megoldásokkal kellő fokban nem érhető el. Uralkodó központi eszme által a munkaerők önkéntes összhangzó működése nagyon megkönnyül. A legmagasabb főnök legnehezebb dolga nem a parancsolás, hanem annak elérése, hogy az alárendeltékben a közös célért való együttműködés óhaját és készségét kifejllessze. Ezzel lesz valódi vezér.

Az eszme uralma, ha különböző erejű is, megtalálható minden hivatásos foglalkozásnál: az egyházban, a hadseregben, az önkormányzatokban és általában a hivatásos közigazgatásban. Ez azt jelenti, hogy a vezető a célt egyre kevésbé kényszer és fegyelmi eszközök, hanem inkább rábeszélés, nevelés útján éri el.

e. *Az összhangbiztosítás határai.* A gazdasági életben merült fel a kérdés, hogy a szervezet bizonyos méretek túlhaladása esetén még

elég eredményes-e? A növekedés mégis állandó, és gigantikus szervezetek jönnek létre kényszer nélkül is, fokozatos koncentráció útján. Az államok méretei terület és népesség tekintetében részben szintén óriásiak (Oroszország, Angol Birodalom, Amerikai Egyesült Államok, Németország stb.), de ezen felül a közfeladataik annyira megszapordtak, hogy apparátusuk a száz év előttihez képest tízszer olyan méretekben növekedett, mint a lakosságuk. Ez még tovább fokozódik azokban az államokban, amelyek a gazdasági élet irányítását állami feladattá tették: a Szovjet-Unió, Olaszország, Németország. Ez arra vall, hogy nincs határa annak, hogy az emberiség a szervezet méreteit fokozza, ha ezáltal valamely haladást, vagy előnyt tud elérni.

Az autoritár államok példát nyújtanak arra, hogy az eszme által való szervezés mily nagy mértékben volt fokozható. De mindig korlát az, ha a szervezési szaktudás és szervezési ügyesség hiányzik. Ezért van szükség a tudományos kutatás fejlesztésére mind a gazdasági élet, mind a közigazgatás terén és jobb adminisztratív eljárások bevezetésére.

Nem mondhatjuk tehát azt, hogy a szervezésnek vannak határai, amelyeken az emberiség túl nem mehet. A fejlődés feltétele azonban az, hogy a célszerű tagolás és az összhang biztosítása terén tudatos munkával keresse a javítást.

A fejlődés feltételei azonban kedvezőbbek a magángazdasági életben, ahol a verseny érvényesül, mint a közigazgatás szervezetében, amely mindig monopóliumot élvez és mással fel nem váltható.

### 3. §. A működés célja.

A működés célja: az eredményesség.

9. A szervezet az adminisztráció számára nem öncél, hanem eszköz a cél elérésére. A cél az emberekből álló minden szervezet számára éppúgy szükségletek kielégítése, feladatok megoldása, tehát bizonyos eredmény elérése, mint az egyes embernél.

A különbség az, hogy az egyes embernél a cselekvő és a számonkérő személy ugyanaz, és így a cselekvés eredményének megítélése sokszor nem tudatos, a cselekvéssel gyakran egybefolyik és az igény az eredmény tekintetében sokszor rendkívül alacsony. Más azonban a helyzet a szervezetnél. Itt a főnök és az alárendeltek együttműködése mindig tudatos és a főnöki funkció lényegéhez tartozik a programcsinálás, azaz a cél kitűzése, továbbá a parancsadás és végül az ellenőrzés, azaz az eredménynek a kitűzött céllal és az adott parancsal való összehasonlítása. Itt az eredmény megítélése sokkal szigorúbb, mert a szervezet eredmény hiányában célját veszti és meg is szüntethető, ami az egyénnél az eredményesség bármily alacsonyága okából sem lehetséges. Így válik az eredményesség

oly fontossá, hogy az a szervezetnek és a szervezet működésének céljává lesz.

Az eredmény megítéléséhez mértékre van szükség. Az üzleti életben, amely a kiadást és a bevételt, a nyereséget és veszteséget pénzben fejezi ki, a mérték a pénzegység. A kettős könyvvitel nyereség-veszteségmérlege pénzben világosan kifejezi az eredményt, annak nagyságát és forrásait. Az a lehetőség, hogy itt az eredményt számszerűleg ily világosan ki lehet fejezni, nagyon megkönnyíti az eredmények összehasonlítását, vagyis ugyanannál a szervezetenél eldöntését annak, hogy az eredmények különböző időpontokban összehasonlítva javulást, vagy hanyatlást mutatnak-e, különböző szervezeti egységek eredményeinek egy időpontban való összehasonlítása esetén pedig azok rangsorolását: az elsőnek, másodiknak, utolsónak a megállapítását.

Az eredménynek és az eredmény fokának a megállapítása azonban nem ily könnyű az emberi működésnek azokon a területein, ahol ilyen alkalmas mértékegység és mérőeljárás, mint a gazdasági életben a pénz és a kettős könyvvitel, nem áll rendelkezésre. Az eredmények mérése azonban mindenütt szükséges és annak módja mindig az összehasonlítás. A különböző munkaerők, különböző anyagok, eljárások és szervezetek közt mindig van egy, amely többet ér és különb, mint a többi. Ezt a *mind közt legjobb eljárást* azonban sokszor csak fáradtsággal lehet megtalálni.

Gyakori, sőt a legelterjedtebb az az eljárás, hogy a megítélésre hivatottak egyéni, szubjektív véleménye az irányadó, így abban a kérdésben, hogy a szakácsnő jól főz-e, mert, ha nem, felmondunk neki; hogy a gyermek otthoni zenetanulásánál van-e eredmény, mert ha nincs, abbahagyjuk; abban, hogy melyik kereskedőnél vásároljunk stb. Ugyanilyen szubjektív ítélettel, a tapasztalatnak felületes emlékezet alapján való értékelése útján dönt némely kereskedő abban a kérdésben, hogy melyik utcában vegyen ki üzlethelyiséget, hogyan rendezze be, hány alkalmazottra van szüksége; vagy az iparos arról, hogy az alkalmazottai hogyan dolgoznak, a használt anyagok technikailag mennyire megfelelőek, a gépeket mikor kell kicserélni stb. És ugyanez a szubjektív megítélés uralkodik a közélet legtöbb terén: jó-e a községi közigazgatás, jó-e a műszaki osztály, hogyan dolgozik az árvaszék, helyén van-e a polgármester, a mostani vagy az előző főispán volt-e megfelelőbb ember, emelkedett-e vagy esett-e a minisztérium színvonala az utolsó tíz évben, hivatása magaslatán áll-e egy miniszter, a miniszterelnök, a kormány stb.?

Nyilvánvaló, hogy az eredménynek ezzel a móddal való megállapítása rendkívül ingadozó lesz, mert majdnem ugyanolyan mértékben függ a bíráló személyében rejlő okoktól (hány esetre alapítja a véleményét, milyen figyelemmel, milyen szakértelemmel gyűjtötte az adatokat, mennyire elfogulatlan stb.), mint az elbírált ember, eset,

vagy ügy körülményeitől. Ezért lehetséges az, hogy ugyanarról az emberről, vagy esetről különböző embereknek eltérő, sőt esetleg ellenkező a véleményük. Nem lehet, hogy valamennyi egyformán helyes legyen, sem az nem lehet, hogy egy vállalatnak, hatóságnak, egyesületnek stb. ugyanarról a kérdéstről többféle véleménye legyen. A különböző vélemények közül az irányadónak kiválasztása rendszerint akként történik, hogy kijelölik azt a szervet, vagy embert, szervezetben mindig a főnököt, akinek a véleménye döntő, tehát megint nem a vélemény tárgyi tartalma az irányadó, bárkitől származik is, hanem egy személyé, bármilyen szubjektív és tárgyi alapok tekintetében gyarló, esetleg hatalmi szempontokon nyugvó is a véleménye.

Ennél a módszernél mindenesetre különb, a tárgyi helyesség nagyobb valószínűségét nyújtja az, amikor az iskolában a tanár egy tanéven át osztályoz, az egyes feleletek és dolgozatok eredményét feljegyző és nemcsak egy évvégi összbenyomás, hanem egyúttal az emlékében már elmosódott, de megörökített feleleteknek is a számbavétele alapján mond ítéletet. Ugyanígy javított módszer az is, ha egy tisztviselőről minősítési lapot vezetnek és abba a mindenkorai főnökök évről-évre beírják a véleményüket és így a több évi, esetleg változó emberektől származó, vélemények egybevetéséből tárgyilagos eredmény megállapítása érhető el. Hasonlóképpen a tiszta becslésen, szubjektivitáson alapuló eljárással szemben szilárd támpontot ad a gazdasági életben a könyvvitel és a mérlegkészítés, aminek a korlátja az, hogy csak a pénzben értékelhető eredményeket és tényeket tudja megörökíteni és értékelni. A legkedvezőbb a helyzet azokban az esetekben, amikor mérőeszközök állnak rendelkezésre, így az orvos a lázt hőmérővel, a szervezet működését laboratóriumi vizsgálatokkal állapítja meg, a mérnök, a kémikus mér és természettudományi módszerekkel állapít meg tényeket és azokból konstatál és következtet, nem pedig feltételez, odavet vagy becsül.

Az objektív mérőmódszerekkel megállapított eredmények érvénye független attól, aki megállapította és nem is csak addig áll fenn, amíg az illető mást nem gondol. Ilyen megállapítás esetén nem lehet különbség az alárendelt és a főnök véleménye közt és nincs helye szavazásnak, a vélemény szótöbbséggel való, tehát véletlentől függő megállapítása végett. A mind közt legjobb eljárás megállapításának ez a tárgyilagos módja sokkal megnyugtatóbb és további elhatározások alapjául sokkal használhatóbb, mint a szubjektív értékelési mód. A legjobb megoldást tehát (*the one best way*, mint az amerikaiak mondják) tudományos tanulmány és vizsgálat útján kell kiválasztani, esetleg kifejleszteni. Ha ezt elérjük, akkor a szokásos, az empirikus, sokszor ötletszerű eljárás helyére az indokolt, az összes lehetőségek közt tárgyilag legmegfelelőbb megoldás kerülhet, amelynek legjobb

volta bizonyítva van. Ezért ezt az eljárást *tudományosnak* nevezzük szemben az empirikussal.<sup>1</sup>

#### 4. §. Az adminisztráció fontosságának felismerése.

A tudományos üzemvezetés fogalma. Taylor.

10. A szervezés jelentősége és az eredményességnek, mint az adminisztráció céljának felismerése az utolsó félévszázad folyamán bontakozott ki és nyert általános elismerést.

A XIX. század első felében a gőzgép feltalálását követő *technikai forradalom*, amely a munkagépek és a vasutak, gőzhajók kifejlődését megindította, s az egyre növekvő ipari termelést lehetővé tette, a már izmosodó liberalizmus atmoszférájában rohamosan terjedt és olyan változásokat idézett elő, amelyek méretben, gyorsaságban és intenzitásban minden korábbi kor változásait messze meghaladják. A gőz mellé járultak később az új energiaforrások: a gáz, a villany és az olajmotor. Az ipari termelés egyre specializálódott, kapacitása növekedett. A kézműipar helyét a gépipar, a gyárak, sőt nagyüzemek foglalták el. Kifejlődött a termelőeszközöket magántulajdonban tartó kapitalizmus, a munkaadóknak és a náluk sokkal nagyobb számú, bér ellenében munkát vállalóknak idővel egymással szembeforduló társadalmi osztályaival. A technikai haladás és nyersanyagok felkutatása, valamint a piac megszervezése kapcsán kifejlődnek a termelés és értékesítés gazdaságosságának előmozdítása végett, a horizontális és vertikális kombinációk. Horizontális kombinációnak nevezik azt, ha egynemű vállalatokat (pl. több nyomdát), vertikális kombinációnak pedig azt, ha a termelés különböző fokozatait (pl. papírgyár, nyomda, könyvkiadás, könyvkereskedés, lapkiadás) vonnak egységes vezetés alá. Kialakulnak a részvénytársaságok, kartellek, trösztök és az egész termelést finanszírozó pénzüzetek és bankok. Már körülbelül 1870 óta az új n. nagykapitalizmus korát éljük. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági élet többé nem az egyének a létért való küzdelme szabadverseny mellett, amelyben a jobb kiválasztódik, mint a liberalizmus hirdette, hanem a verseny fokozatos korlátozása, amelyben az egyén önmagára utaltan többé nem tud megállni és ezért szervezkednie kell. A tőke részvénytársaságok alakjában tevődik össze, a munkaadók kartellekben és trösztökben egyesülnek, a munkavállalók szakszervezeteket, a fogyasztók szövetkezeteket alkotnak.

A változás nem egyszerre áll be és azt nem az állam mozdítja elő. A társadalom és a gazdasági élet a liberalizmus elvei szerint függet-

<sup>1</sup> V. ö. White, Leonard D.: Introduction to the Study of Public Administration. New York, 1929.

Willoughby, W. F.: Principles of Public Administration. Washington, 1927. Institute for Government Research.

lenséget kívánnak az államtól, amelyet egyesek az éjjeliőr (Nachtwächterstaat) szerepére kívánnak szorítani. A verseny szabadsága belső okokból, a kapitalizmus fejlődése következtében, fokozatosan korlátozódik, míg a végén maga a gazdasági élet fordul az államhoz, először vámvédelemért. Ezzel vége a szabadkereskedelemnek és egyúttal vége a tiszta liberalizmusnak. Egyre szaporodtak azok a társadalmi és gazdasági jelenségek és jogi tények, amelyek a liberalizmus elveivel nem egyeztethetők össze. A XX. század elején már kifejlődött az imperializmus, ami alatt a föld minden fontos nyersanyagot termelő területének és összes fontos piacainak a vezető kapitalista államok által való lefoglalását és teljes felosztását értjük. A gazdasági kapcsolatok országok, sőt földrészek határait is túllépik és nemzetközi kartellek és érdekcsoportok állnak elő.

A liberalizmus tehát állami kényszer nélkül, gazdasági belső okokból alakult át, azaz fejlődött túl önmagán. Ez a folyamat tehát nem is a világháború következménye, bár csak az első világháború (1914—18) után lett teljesen nyilvánvalóvá. Már jóval korábban megindult, a világháborúról csak azt mondhatjuk, hogy ezt a fejlődést meggyorsította.

A liberalizmus ma ott van, ahová a világháború nélkül is eljutott volna, de talán csak egy-két évtizeddel később. Marx és Lenin szerint éppen a világháború volt a következménye az imperializmusnak, amely a nagykapitalizmus kifejlődésével szoros kapcsolatban van.

A technikai fejlődés napjainkban változatlan iramban halad tovább. Az autó, a repülőgép, a rádió, a sztratoszféra-repülés fejlődése mutatja a tempót és az új perspektívákat.

Ennek a vázolt technikai fejlődésnek egyik fontos kísérője volt a szervezeti egységek állandó növekedése és ezzel a szervezés emelkedő fontossága.

A gőz-, gáz-, olaj- és villanymotorok feltalálása és a nagyszámú munkagépek konstruálása gyárak kifejlődésére vezetett. Ezek a berendezések nagyszámú munkás alkalmazását tették szükségessé és az azokba fektetett tőke a kamatát másképen nem hozhatta meg, mint ha a munkásoknak egymáshoz és a gépekhez való viszonya szabályozva van és működésük állandóan tervszerű vezetés alatt áll. Az organizáció tehát az ipari forradalom következtében megindult kapitalista fejlődéssel együttjár. Viszont azonban az organizáció a méretek további növekedését teszi lehetővé. A növekedés horizontális és vertikális irányú. Nemcsak az egy-egy iparcikk termelésével foglalkozó üzem növekedett a befektetett tőke arányában és foglalkoztatott egyre több munkást, hanem vállalati kombinációk is jöttek létre akként, hogy az ipari termelés és előállítás különböző fázisaival foglalkozó üzemek egyesültek és a vállalkozás keretébe bevonták az ipari megmunkálást megelőző nyersanyagtermelést, pl. a bányászatot, vagy elektromos energiatermelést és a termelés befeje-

zése utáni fokozatokat: a forgalombahozatalt, a kereskedelmet és a szállítást, valamint az egész folyamat finanszírozását. Az egyes üzemek és a kereskedelmi fiókok lehettek különböző helyeken, különböző városokban, sőt különböző országokban és világrészekben, mert ez csak tőke és organizáció kérdése.

A tőke képződésének gyorsulása és szerepének növekedése adta ennek az egész korszaknak a nevét: *kapitalizmus*. A tőkeképződés és a tőkeakkumuláció érdekében a gazdaságosság szempontját állították előtérbe. A gazdaságosság (*economy*) elvét, amely a kereskedelmi könyvelésen keresztül ellenőrizhető, soha szem elől nem tévesztették. Akkor is érvényesült, amikor más, szintén szükséges szempontok, esetleg háttérbe szorultak. Ez vezetett olcsó munkaerő alkalmazására, a munka rovására is. Ez vezetett a munkabérek olyan megállapítására, amely a munkás számára kielégítő életmódot nem biztosít. Ez vezetett arra, hogy kezdetleges eljárásokat, tökéletlen szervezési módokat tűrtek, mert a kapitalizmus extenzív kezdő korában haszonra szert tenni még így is lehetett.

A gazdasági verseny erősödése azonban oda vezetett, hogy a költségek minden egyes tételének pontos irányítására volt szükség a haszon kellő százalékának eléréséhez. A kapitalizmus extenzív kora itt tért át az intenzív gazdálkodás korára. A termelési költségek összes elemeinek vizsgálata során azonban nem lehetett figyelmen kívül hagyni az *organizáció* kérdését sem. Az ipar figyelme jogi szempontoktól függetlenül, tisztán technikai és pszichológiai okokból terelődött az üzemben foglalkoztatott emberek és gépek egymáshoz való viszonyának munkaközben való állandó irányítására, ami tehát a működéssel kapcsolatos, párhuzamos, szakadatlan, különleges tevékenységet jelent és amint minden gépnek és minden munkásnak működése lehet jó, vagy nem jó, gazdaságos, vagy nem gazdaságos, éppen úgy ez a szervező munka is különbözőképpen végezve, a mértéket más- és másképen befolyásolja. A szervezés, mint többek munkájának összefogása és összhangbahozása, per definitionem főnöki funkció. A gazdasági verseny élesbülése tehát ráterelte a gazdasági élet figyelmét a *főnök* funkciójára. A vállalat anyagilag érdekelve van abban, hogy milyen a főnöke, a vezérigazgatója. A főnök minősége a nyereség-veszteségszámlának egyik fontos komponense. A vezérigazgató értéke és eredményei azonban függenek a neki közvetlenül alárendelt al-főnökök értékétől, azoknak az eredményei és értéke az ő alárendeltjeiktől, a legalsóbb főnöké pedig a munkásokétól. Így terelődött a figyelem arra, hogy nemcsak az anyaggal és a pénzzel, hanem a termelés emberi tényezőjével is, a *gazdaságosságon* (*economy*) felül az *eredményességgel* (*efficiency*) is törődni kell.

Ennek a kérdésnek tudományos megoldását az amerikai *Frederick Winslow Taylor* (1856—1915) végezte el, aki 1880-ban kezdte meg kísérleteit és 1911-ben tette közzé alapvető munkáját: *The Principles*



of *Scientific Management* címmel.<sup>1</sup> Ebben a műben gondolatát a következőképen fejti ki:

„A jobb, hozzáértőbb emberek utáni kereslet, a nagy részvénytársaságok elnökeiktől le a háziszolgáig sohasem volt nagyobb, mint mostanában. És soha eddig a kereslet hozzáértő emberek után nem haladta meg ennyire a kínálatot. Akit azonban keresünk, az a kész, kiképzett ember; az ember, akit más valaki képezett ki. Csak ha teljesen tudatában vagyunk annak, hogy a mienk az a kötelesség, amint az a lehetőség is, hogy rendszeresen *neveljük* és fejlesszük ezt az embert a helyett, hogy vadásszunk arra, akit más képezett ki, csak akkor fogunk a nemzeti eredményesség útjára találni.“

„A múltban az általános felfogást helyesen juttatta kifejezésre az a mondás, hogy az iparvezérek születnek, nem nevelődnek és az volt a nézet, hogy ha valaki talál alkalmas embert, nyugodtan rábízhatja, hogy a helyes módszert ő találja meg. A jövőben tisztában kell lennünk azzal, hogy a vezetőknek nemesak születniök kell, hanem jó kiképzésre is szükségük van, és hogy nincs az a nagy ember, aki a személyzeti kérdés régi kezelése mellett remélhetné, hogy felvegye a versenyt átlagemberekből álló csoporttal is, ha azok jól vannak szervezve és eredményesen együttműködnek.“

„A múltban az ember volt a fontos, a jövőben a rendszer lesz az előbbrevaló. Ez természetesen semmiesetre sem jelenti azt, hogy a jövőben nagy emberekre nem lesz szükség. Ellenkezőleg minden jó rendszer főcéljának kell lennie, hogy elsőrendű embereket neveljen. Ilyen rendszer mellett a legkiválóbbak biztosabban és gyorsabban fognak az élre emelkedni, mint bármikor korábban.“

A sportnál, amelyben az angolok és amerikaiak annyira otthon vannak, mindenki természetesnek találja, hogy egy csapatnak minden tagja erejének és tudásának teljes megfeszítésével vegyen részt a küzdelemben, mert különben megvetik és kiközösítik. A munkában ez a *csapatszellem* (team spirit) hiányzott. Taylor rámutatott, hogy e nélkül a maximális boldogulást sem a munkaadó, sem az alkalmazottak nem érhetik el, mert az csak a legmagasabbra fokozott eredményességnek lehet a következménye. Ezért mindkettőnek: a vállalatnak és a munkásnak egyaránt érdeke minden egyén, alárendelt és főnök kiképzése és fejlődése, úgyhogy az ismert legjobb eljárással, a tőle telhető legjobb erőbeosztással és a leggyorsabb ütemben végezhesse a ráeső munkát. Ez a munkának átgondolt és kifinomított szervezése és vezetése nélkül nem érhető el.

A különféle módszerek és eljárások közt, amint erre már utaltunk is, az iparban is mindig van egy, amely gyorsabb és jobb, mint a többi. Ezt a *mind közt legjobb eljárást* (the one best way) azonban fel kell fedezni és a lehetőség szerint tovább kell

<sup>1</sup> Harper and Brothers. New York and London. 1911

fejleszteni tudományos tanulmány és vizsgálat útján. Taylor azt üzte ki a céljául, hogy ily módon az empirikus, megszokott eljárást a tudományosan indokolt eljárás fokozatosan felváltsa. Ez nem a munkásnak, hanem a főnöknek a feladata. Ahol a főnökök e szerint az elv szerint járnak el, azt nevezi Taylor *tudományos üzemvezetésnek* (scientific management).

Taylor vizsgálatait a fizikai munkán kezdte. Az eljárás az, hogy ki kell választani a megfelelő embert. Az üzemvezetőnek pontosan vizsgálnia kell annak egész működését, azután pontosan előírnia számára a legmegfelelőbb szerszámokat, a legmegfelelőbb mozdulatokat és eljárást, és azt be is kell gyakoroltatnia, valamint mindig ellenőriznie. Így tehát az üzemvezetésnek a legszorosabb személyes kapcsolatba kell jutnia a munkással és munkájának egy részét át kell vennie. Ez a *tudományos üzemvezetés lényege*. Így képessé tudja tenni az embert arra, hogy kifejtse maximális teljesítőképességét, aminek fejében fokozott bérre is van igénye. Taylor példaként részletesen leírja, miként volt elérhető az, hogy az a munkás, aki tanulatlan eljárással öntöttvasdarabokból naponként 12,5 tonnát rakodott, tudományos tanulmányozás után való begyakorlással ugyanannyi energiával (tudniillik a végén nem volt fáradtabb), ugyanannyi idő alatt 47 tonnát tudott rakni, valamint, hogy a kőműves az óránként lerakott 120 téglá helyett ugyanazzal a fáradsággal óránként 350 téglára tudott fejlődni stb.

A tudományos üzemvezetés gondolata azóta továbbfejlődött és számos olyan területre is kiterjesztették, amelyekkel Taylor még nem foglalkozott, sőt amelyekre nem is gondolt.<sup>1</sup> Taylor szerint tökéletes mechanizmusnak, vagy módszernek azt nevezzük, amely a munkás energiájával a leggazdaságosabban jár el. Gépek és szerszámok esetében a hennük fekvő tőkét is számításba kell vennünk. A munkákonómiát az bizonyítja, ha az időegység alatti teljesítmény emelkedik a munkás nagyobb fáradsága nélkül és a munkával való takarékoskodást azzal való tékozlás helyett biztosítja a munkának olyan megszervezése, amely a munkának időegység alatti maximális átlagát, standardját veszi számításba. A tudományos üzemvezetés módszere tehát a tények pontos ismeretére, az adatokra van felépítve. Véleményeit mindig ezekre, nem pedig érzésekre és feltevésekre alapítja. A ténymegállapítást, az adatoknak ezt a felkutatását és gyűjtését és azoknak a mind közt legjobb megoldás kiválasztása végett való állandó összehasonlítását nevezik *kutatásnak* (research). A scientific management ezt a magatartást követeli az együttes munka minden tagjától és minden problémával, kicsivel és naggyal szemben egyaránt. A kuta-

<sup>1</sup> L. *Scientific Management in American Industry*. Published for the Taylor Society by Harper and Brothers. New York, 1929.  
F. B. Copley. *Frederic W. Taylor, Father of Scientific Management*. Harper and Brothers. New York, 1923.

tás (ténymegállapítás és összehasonlítás alapján való rangsorolás), mint módszer állandó és alapvető, ha a kutatás tere és tárgya bármint is változik.

A tudományos üzemvezetés tehát a folytonos javulásra való szakadatlan törekvést jelent: nem jó, hanem mindenkor a legjobb megoldást igyekszik elérni. Ebben az értelemben a szociális haladásnak és abban a helyes értelemben vett konzervatívizmusnak is az eszköze, amely nem megállást, merevséget és mozdulatlanságot jelent, hanem a szükséges haladás irányítását és az állandó egyensúlyt a változás közepett: a hatalmat arra, hogy a változást elő tudjuk idézni, ha az kívánatos, és el tudjunk kerülni váratlan változásokat, amelyeket ismeretlen erők okoznak, s a változás irányát, terjedelmét, ütemét szabályozni tudjuk.

A tudományos üzemvezetés kénytelen működési területét mindig kitágítani. Egy munkahely problémái maradék nélkül nem oldhatók meg akkor, ha az őt környező, a vele kapcsolatban levő többi munkahelyeket is hasonló elvek szerint nem rendezzük. És ez a szükségesség progresszív. A szomszéd helynek vannak további új szomszédai, amelyekre szintén ki kell terjeszkedni, és így a tudományos üzemvezetés nem állhat meg mindaddig, amíg ezek az elvek egy üzem összes munkásaira, összes alkalmazottaira nézve alkalmazást nem nyernek. De itt sem állhat meg. Egy gyár vagy vállalat átszervezése után szükség van ugyanannak az iparágak többi gyáraiban hasonló rendezésre, ha ez megvan, akkor a többi iparágakba is, és az összefüggések odáig vezetnek, hogy az egész nemzetgazdaság összhangbáhozatalára (*Planung, planning*), hosszútávú tervezésre is szükség van.<sup>1</sup>

A szabványosítás fogalma.

11. A tudományos üzemvezetés mozgalma erős ellenállásra talált. Az 1910—11. években heves elméleti küzdelem indult meg ellene, amely félreértésektől sem volt ment, de ez a vita nem tudta megcáfolni és megdönteni. A világháború alatt viszont a gyakorlat bőséges tapasztalatai igazolták a scientific management tételeit és lehet mondani, hogy a háború óta a tudományos üzemvezetés céljai és részletei iránt egyre növekvő megértés mutatkozik. A tudományos üzemvezetés mozgalmát az európai kontinens államai *racionalizáció* néven ismerik, amelyet különösen Walther Rathenau formulázott nagy hatással.<sup>2</sup>

A racionalizálásnak egyik, a gyakorlatban leginkább elismert ága az ipari *szabványosítás* (standardizálás, normalizálás). Ennek a lényege az, hogy az iparcikkek típusai közül, amelyek rendkívül sokfélék, mert az iparcikkek az előállításukkal foglalkozó gyárak mind eltérő méretben gyártják, tudományos vizsgálat és kísérlet útján ki-

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: A gazdasági vezérkar. Közigazgatástudomány. 1939. 220. l.

<sup>2</sup> L. Gaston Raphaël: Walther Rathenau. Littfass. Berlin C. 29.

választják azokat, amelyek a legtartósabbak és legolcsóbbak, és így legalkalmasabbak tömegfogyasztásra, s az ipar autonóm megegyezésével, vagy országos jogszabállyal a többi típusok további gyártását megszüntetik. Így elérhető a nagyobb mértékben, tehát olcsóbban való termelés, a tömegfogyasztás növelése, tehát a közszükségletek jobb kielégítése, valamint a tervgazdálkodás (l. 74. §) különböző problémáinak megoldása.

A szabványok kidolgozása teljesen a tudományos üzemvezetés módszerével történik. Alkalmazásuk keresztülvitele szervezési feladat.<sup>1</sup>

Magyarországon a szabványosítás hivatalos szerve a Magyar Szabványügyi Intézet, amelynek kiadványa: *Magyar Országos Szabványok (MOSZ)*.

#### 5. §. Az adminisztráció tudománya.

Hoover műve a főnökök döntő felelősségéről.

12. A tudományos üzemvezetés gondolatirányának nagyfontosságú terméke az a jelentés, amely Herbert Hoover, az Egyesült Államok volt elnöke kezdeményezésére jött létre. Hoover, amikor az 1920-ban alapított *Federated American Engineering Societies* első elnöke lett, működését azzal kezdte, hogy egy 17 mérnökből álló bizottságot (*Committee on Elimination of Waste in Industry*) alakított. Ez az emberi társadalomra különösen fontos hat iparágban: az építőiparban, a fémiparban, a textiliparban, a férfiruha-, a cipő- és a nyomdásziparban kimutatta a termelés veszteségességének a forrásait. Jelentésében egyúttal javaslatot is tett azoknak mikénti kiküszöbölésére. A több mint 400 oldalas jelentés címe: *Waste in Industry*.<sup>2</sup> Rendkívüli hatását jellemzi, hogy racionalizálási manifesztumnak is nevezik<sup>3</sup> (a Marx-féle kommunista manifesztumra való utalással).

A jelentés szerint az iparban előforduló veszteségeket a következő négy okra lehet visszavezetni:

a. A termelés alacsony volta az anyagoknak, az üzemi berendezéseknek, a felszereléseknek és a munkásoknak célszerűtlen felhasználása következtében;

b. a termelés szaggatottsága, a munkaerők, anyagok, üzemi berendezések és felszerelések nemfoglalkoztatása következtében,

c. a teljesítmény lefokozása, amit vagy a vállalkozó és az üzemvezetőség, vagy a munkásság okoz szándékosan;

d. elveszett termelés, amit rossz egészségi állapot, fizikai hiányok és ipari balesetek okoznak.

<sup>1</sup> L. Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit. Handbuch der Rationalisierung. Spaeth und Linde. Berlin.

<sup>2</sup> Németül: Verlustquellen der Industrie. Berechtigter Auszug von I. M. Witte. Verlag von R. Oldenbourg. 1926.

<sup>3</sup> L. A. Fourgeaud: La Rationalisation. Etats-Unis, Allemagne. Payot. Paris. 1929. 32. l.

Ezek mindegyikét az összes vizsgált iparokban részletesen kimutatták és ugyanabban az iparágban a jó és rossz üzemek eredményeinek összehasonlításával jelölték meg a veszteség forrását és kiküszöbölésének vagy legalább is csökkentésének útját.

A jelentésnek ki kellett terjeszkednie egyúttal annak a vizsgálóra is, hogy ezeknek a veszteségeknek előfordulásáért a felelősség hogyan oszlik meg az üzemvezetőség, a munkások és egyéb tényezők (bankok, közvélemény, üzleti csoportosulások stb.) közt. Ezeknek a vizsgálatoknak az eredményét a következő táblázat tünteti fel:

A vizsgált iparág	Az üzemvezetőség		A munkásság		Egyéb tényezők		A pontok összszáma
	f e l e l ő s s é g e						
	pontok- ban	%-ban	pontok- ban	%-ban	pontok- ban	%-ban	
1. Férfiruha .....	48.33	75	10.50	16	4.95	9	63.78
2. Építőipar .....	34.30	65	11.30	21	7.40	14	53.00
3. Nyomdaipar .....	36.36	63	16.25	28	5.00	9	57.61
4. Cipőipar .....	30.25	73	4.85	11	5.83	16	40.93
5. Acélipar .....	23.23	81	2.55	9	2.88	10	28.66
6. Textilipar .....	24.70	50	4.70	10	19.80	40	49.20

A használt pontozási rendszer a relatív felelősség fokának megjelölésére szolgál. Az elméleti 100 pont az összes lehető veszteségeket jelöli. Mivel azonban nincs olyan ipar, amely a maximális veszteséggel dolgoznék, az egyes iparágakra jellemző veszteség pontszáma mindig 100-nál kevesebb. A fenti táblázatból az tűnik ki, hogy a legtöbb veszteséggel termelt a férfiruhaipar, amit a jelentés meg is magyaráz azzal, hogy ebben az iparban találta a legkisebb termelési ellenőrzést, a tudományos kutatómunkásság teljes hiányát stb.

A vizsgálat és a fenti táblázat főeredménye annak megállapítása, hogy a veszteségességnek több mint 50%-áért az üzemvezetőség, tehát a főnökök felelősek. A munkásságra kevesebb mint 25%, egyéb tényezőkre még kevesebb esik.

Fayol elmélete az adminisztrációról.

13. Az ipar kifejlődése által felvetett problémáknak elméleti tisztázása terén nagyjelentőségű további lépést köszönünk a francia Henri Fayol-nak (1841—1925.) Figyelmét az adminisztráció problémája kötötte le, amely nemesak az ipari üzemeknek, hanem minden vállalatnak fontos, a nagyiparnak pedig egyik leglényegesebb problémája. Fayol vezérigazgatója volt egy bányavállalatnak, 50 évi tapasztalat és előkészület után adta ki 1916-ban: *Administration Industrielle et Générale* című művét.<sup>1</sup> Ebben fejtette ki elméletét:

<sup>1</sup> Paris, Dunot, Editeur, 1920. 174 l. V. ö. Magyary Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. Statisztikai Közlemények, 1936. 18. l.

*doctrine administrative*-jét, amelyet az 1923-ban Brüsszelben tartott második nemzetközi közigazgatástudományi kongresszuson elhangzott *La doctrine administrative dans l'État* című előadásában továbbfejlesztett és az állami közigazgatásra is alkalmazott.<sup>1</sup> Itt előbb említett művének eredményeit óhajtjuk kiemelni.

Az *adminisztráció elmélete* elveknek, szabályoknak és eljárásoknak a rendszere, amelyeknek az a céljuk, hogy megkönnyítsék a szervezeti egységek vezetését, ideértve mindenféle üzemet, kicsit és nagyot, kereskedelmit és iparit, politikait, egyházit, vagy mást.

Mindazok a műveletek, amelyek az ipari vállalatokban előfordulhatnak, Fayol szerint a következő hat csoportra oszthatók:

1. technikai műveletek (termelés, gyártás, átalakítás);
2. kereskedelmi műveletek (vétel, eladás, csere);
3. pénzügyi műveletek (tőkék szerzése és kezelése);
4. biztosítási műveletek (dolgozók és személyek biztosítása);
5. könyvviteli műveletek (leltár, mérleg, önköltség, statisztika stb.);
6. adminisztratív (igazgatási) műveletek (előrelátás, szervezés, parancsolás, összhangbiztosítás, ellenőrzés).

Ezek a lényeges műveletek, amelyek közül az 1—5. nem szorul bővebb magyarázatra. Az adminisztráció elmélete éppen a hatodikkal foglalkozik.

Fayol szerint meg kell különböztetni az adminisztrációt a kormányzástól. A kormányzás a vállalatnak (szervezeti egységnek) kitűzött célja irányába való vezetését jelenti, törekedvén arra, hogy a legjobb eredmény legyen elérhető, ami az összes rendelkezésre álló erővel lehetséges; a kormányzás tehát mind a hat lényeges funkció működésének biztosítása. Az adminisztráció azonban csak egyike a hat funkciónak, s ennek következtében kevesebb, mint a kormányzás. De az adminisztráció jelentősége azoknak a főnököknek a szerepében, akik kormányoznak, oly nagy, hogy némelykor úgy tűnik fel, mintha a kormányzás kizárólag adminisztratív funkció volna.

Az adminisztratív funkción Fayol *a.* az előrelátást, *b.* a szervezést, *c.* a parancsolást, *d.* az összhang biztosítását és *e.* az ellenőrzést érti.

*a.* Az *előrelátás* a programmesinálás lényege. A múlt és jelen ismeretéből következtetünk a jövő valószínűségeire és lehetőségeire, tervet készítünk a fejlesztésre, a javításra, vagy a visszafejlesztésre.

*b.* A *szervezés* az üzem általános felépítésének a rendeltetéséhez mért megállapítása és megvalósítása. Jelenti az egész formájának, a részletek helyének megadását, a keret meghatározását és annak tartá-

<sup>1</sup> L. Deuxième Congrès International des Sciences Administratives de Bruxelles, 1923. Comptes rendus des Séances du Congrès. 17. l.

lommal való megtöltését, jelenti a szabatos adminisztratív munkamegosztás kidolgozását, biztosítva az üzemnek minden teljesítményt, ami szükséges és pontosan kijelölve az egyes részek hatáskörét. Így az organizáció viszi át az életbe az előrelátás elméleti célkitűzéseit.

c. A *parancsolás* jelenti a mozgásbahozását mindazoknak a szerveknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott és az organizáció megvalósított. A kiadott paranccsal egyidejűen minden fokon megindul a tekintély és a felelősség, a működés és a fegyelem szerepe. (Egyes és általános parancs.)

d. De a parancsolás maga nem tudná a főnök akaratának teljes végrehajtását biztosítani, ha nem egészítené ki az *összhang biztosítására* való erőfeszítés. Összhangba hozni annyit jelent, mint az egészbe harmóniát és egyensúlyt vinni, a dolgoknak és a cselekedeteknek megfelelő arányait megadni. Jelenti továbbá az eszközöknek a célhoz való alkalmazását, a különböző erőfeszítések egyesítését és egyöntetűvé tételét, szoros kapcsolat létesítését az egyes csoportok között, amelyek ugyan különbözőnek feladataikban, de találkoznak a közös célban.

e. Az eredmények vizsgálata jelenti az *ellenőrzést*. Ellenőrizni annyit, mint meggyőződni arról, hogy a munka az adott pillanatban az elfogadott programnak, az adott parancsnak és az érvényes elveknek megfelelően történik-e? Az ellenőrzés összehasonlít, megvitát, bírál, és egyáltalán arra törekszik, hogy fokozza az előrelátást, egyszerűsítse és erősítse a szervezetet, növelje a parancsolás tökéletességét és megkönnyítse az összhang biztosítását.

Az adminisztratív funkció, amelynek tartalmát Fayol a fenti öt elemmel határozta meg, túlnyomórésztben a főnökre hárul és ezért elemeiről, mint a főnök teendőiről lehet beszélni (l. 7. l.).

Henry Fayol azáltal, hogy külön pontba veszi az összhang biztosítását, a szervezés fogalmát szűkebb értelemben használja, mint ahogyan mi a fentiekben tettük. Ez azonban nem adhat félreértésre okot. Fontos annak megállapítása, hogy a szervezés főnöki funkció. A szervezés azonban a főnöknek nem egyetlen funkciója, hanem a főnöki funkcióknak csak egyike.

Az ipari vállalatban a technikai funkció nem szorítkozik a munkásra, vagy kívülről még a mérnökre, hanem felnyúlik a vállalat vezetőségéig és viszont az adminisztratív funkció nem kizárólagos dolga a főnöknek, hanem abban részük van az összes alárendelteknek is. De a különféle funkciókban jelentékenyen különbözik a főnökök és az alárendeltek részvételének aránya. Ezt a megállapítást Fayol különösen fontosnak tartja. Könyvében az alábbi táblázatot közli arról, hogy az ipari nagyvállalatok személyzeténél mennyi a különböző szükséges képességek relatív fontossága.

Az alkalmazottak csoportja	S z a k é r t e l e m						Teljes érték
	admi- nisztra- tív	műszaki	kereske- delmi	pénz- ügyi	bizto- sítási	könyv- viteli	
<i>Nagyüzemben</i>							
Munkás .....	5	85	—	—	5	5	100
Előmunkás .....	15	60	5	—	10	10	100
Műhelyfőnök .....	25	45	5	—	10	15	100
Osztályvezető .....	30	30	5	5	10	20	100
Műszaki igazgató....	35	30	10	5	10	10	100
Igazgató .....	40	15	15	10	10	10	100
<i>Több egyesített üzemenél:</i>							
Vezérigazgató .....	50	10	10	10	10	10	100
<i>Allami üzemenél:</i>							
Miniszter .....	50	10	10	10	10	10	100
Államfő.....	60	8	8	8	8	8	100

Ebből a táblázatból kitűnik, hogy a munkásban a legnagyobb fontossága a technikai képességeknek és a szakértelemnek van, és amilyen mértékben emelkedünk a lépcsőn, növekszik az adminisztratív képesség jelentősége és csökken a technikai képesség fontossága. A legmagasabb főnöknél legfontosabb az adminisztratív képesség. Fayol ezt az eredményt alapvető jelentőségűnek és általános érvényűnek tartja. Minden szervezetben az alacsonyabb tényezők legfontosabb képessége a szakmabeli technikai képesség és a legmagasabb főnöknél az adminisztratív képesség, bár a technikai képesség a legmagasabb főnöknél sem hiányozhatik.

Érdekes a következtetés, amit Fayol ebből levon. Azt mondja: egy vállalat boldogulásához az kell, hogy az említett hat funkció jól működjék. Ha ezeknek csak egyike is nem működik, annak a vállalat kárát vallja, sőt bele is pusztulhat: kell tehát, hogy bármely vállalat személyzete képes legyen a hat fontos funkció betöltésére, beleértve az adminisztratív funkciót is. Meglepő azonban az, hogy az adminisztratív funkció tekintetében, bármilyen nagy is annak a jelentősége, mindenki tájékozatlan, a vállalat tagjai éppúgy, mint a kívülállók, sőt az egész közvélemény s nem képesek megítélni az adminisztratív cselekedeteket. Ez a tájékozatlanság olyan konzekvenciákra vezet, hogy egy főnök technikai kérdésben nem véthet bizonyos igények és szabályok ellen a nélkül, hogy minden tekintélyének elvesztését kockáztassa, de ezzel szemben adminisztratív kérdésekben büntetlenül követheti el a legnagyobb hibákat, s lehet kontár.

A baj forrása szerinte ott van, hogy az adminisztratív képességeket is ugyanúgy lehet és kell megszerezni, mint a technikai képességeket, előbb az iskolában és aztán a gyakorlatban. Mégis az adminisztráció tanítása mindenütt hiányzott, még a főiskolákon is. Ennek nagy okának kell lennie, és ez az ok nem más, mint hogy *hiányzott az adminisztráció elmélete, ha pedig nincs elmélet, nincs mit tanítani.*

A kiváló főnökök túlnyomó részének sem ideje, sem kedve nincs az írásra, és többnyire letűnnek a nélkül, hogy akár elméletet, akár csak tanítványokat is hagyjanak maguk után. Az valóban nem tartozik még a kiváló főnök kötelességéhez sem, hogy az adminisztratív elmélet kidolgozásához hozzájáruljon. Fayol azonban oly fontosnak tartotta a hiány pótlását, hogy annak betöltése végett írta meg *Doctrine Administrative*-jét.

Az adminisztratív funkció szerve és tárgya a személyzet. Míg a többi funkciók anyagokkal és gépekkel foglalkoznak, az adminisztráció az emberek vezetését jelenti. A személyzet jó szelleme és működése egyes elvek figyelembevételétől függ, amelyekkel Fayol részletesen foglalkozik, de hangsúlyozza, hogy az adminisztráció tekintetében nincs helye merevségnek, vagy abszolútnak, ott minden a mértéken fordul meg. A mérték, ami tapintatnak és tapasztalatnak eredménye, az adminisztrációnak egyik legfontosabb tulajdonsága.

A főnök segédszervei. A vezérkar.

14. A főnök funkciója, amelynek tartalmát megismertük, minőségileg más, mint az alárendelté. Annál nehezebb is, minél magasabbfokú a főnök. A legnagyobbak az igények a legmagasabb főnökkel szemben. De a főnök nem kénytelen összes funkcióit egymaga végezni. Lehetnek segítségei. Technikai segítséget jelent számára a titkár, a segédtsízt, a gyors- és gépíró stb. Egy nagy vállalat, vagy szervezet élén azonban a legmagasabb főnöknek, akit az amerikai irodalom *Chief Executive*-nek nevez, az érdemi főnöki funkcióknak a gyakorlásában is munkatársakra van szüksége, akik közt természetesen szét kell osztani a munkát. A munkamegosztás alapja a fenti funkcióknak, mint a főnökség osztályainak a megszervezése. Lehet külön speciális feladatként adni a tervezést és tervező osztályt (Planning Board) létesíteni. Külön osztályra bízni a szervezést s azon belül külön alosztályokra a költségvetést és a személyzeti politikát. Külön osztályra a parancsadást és azon belül a kodifikációt. Az összhang biztosítása nagy szervezetnél a legéletbevágóbb funkciók egyike és erre a célra külön szerv létesítése sokszor célszerű. Az ellenőrzésnek viszonylag legrégebben vannak külön szervei (felügyelőbizottság, revizorok, számvevőszékek stb.). De ezek csak gazdasági szempontból ellenőriznek. Szükség van más szempontú ellenőrzésre is; erre szolgál a statisztika, a konjunktúrakutatás, az eredményesség ellenőrzése (efficiency engineers), a bírói ellenőrzés.

Mindezek a funkciók mindig abban lelik sajátosságukat és lényegüket, hogy a legmagasabb főnöknek alárendelt egész szervezetre vonatkoznak, tehát az egészet tartják szem előtt, a szervezetet mindig egységben nézik. Ezért mondják általános igazgatásnak (*general administration*), azokat az egyéneket és szerveket pedig, amelyek annak a

végzésére vannak rendelve, angolul *general staff*nak, németül *Generalstab*nak, magyarul *vezérkarnak* nevezik.

Vezérkart eddig csak a hadseregnél találhattunk. Ezért azt sokáig a modern hadseregek különlegességének tekintettük. Fokozatosan azonban rájöttünk arra, hogy a vezérkar nem a modern hadseregek sajátossága, hanem a nagy szervezeti egységek vezetésének követelménye és ezért vezérkarra mindenütt szükség van, ahol biztosítani akarjuk, hogy a vezetés hivatása magaslatán maradjon akkor is, ha annak feltételei megnehezültek. Ma már vannak vállalatok, amelyeknek 2—300.000 alkalmazottjuk van,<sup>1</sup> tehát több, mint a magyar államnak és vannak városok, amelyeknek 3—5—8 millió lakosuk van, tehát sok államnál nagyobbak. Ezeknél van a legmagasabb főnöknek vezérkarra szüksége, mert a vállalatra vagy a szervezeti egységre (legyen az gazdasági, politikai, vallási vagy katonai) általában életbevágó fontosságú, hogy a legfőbb vezetése az egészet, bármekkora legyen is a szervezet, teljesen át tudja tekinteni, mindig egységesen lássa, az egész összhangját fenntartani és tervszerűen alakítani tudja. Ezért a megfelelő megoldásokat egyre többfelé megtalálhatjuk, akkor is, ha nem vezérkarnak nevezik, hanem különböző más neveket viselnek is. A lényeg, hogy ezek mindig a legmagasabb főnöknek vannak közvetlenül alárendelve és az ő erejének és képességének a szervezet mérete által megkívánt fokra való emelését teszik lehetővé. A mai nagy szervezeti egységek legmagasabb főnökének szüksége van a vezetésben olyan emberekből álló csoport támogatására, amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amellyel ő maga nem rendelkezik. Ez a vezérkar (L. 73. §.)

Az adminisztráció tudományának továbbfejlődése.

15. Taylor, Hoover és Fayol tanításának hatása egyaránt nagy és tartós volt. Olyan kérdésekre adták meg a szabatos és megvilágosító választ, amelyek mindig alapvetők, sőt elemiek voltak minden kollektív működésben, amelyeket azonban talán éppen ezért maguktól értetődőnek vettek és a munka eredményességének kétségtelenül nem előnyére, elhanyagoltak. Ezek: az ember szerepe az adminisztrációban (Taylor) és az adminisztráció fogalma, s abban különösen a főnök szerepe (Fayol és Hoover). Hatásukat fokozta, hogy olyan időben foglalkoztak ezekkel a kérdésekkel, amikor az ipari forradalom és a nagykapitalizmus hatásaként a nagy szervezeti egységek korábban soha nem ismert jelentőségre tettek szert és éppen adminisztrációjuk problémáinak mikénti megoldásán fordult meg a sikerük.

<sup>1</sup> United States Steel Corporation (1930-ban) ....	211.055,
General Motors Corporation .....	172.938,
Pennsylvania Railroad System .....	166.607,
General Electric Company .....	78.380,
American Telephone and Telegraph Co. ....	324.343 alkalmazottal.

Az adminisztráció elméletének a kérdései azóta állandó vizsgálat tárgyai. A nagy irodalom sorából kiemelkedik az amerikai Luther Gulicknak, a Columbia egyetem tanárának és a newyorki Institute of Public Administration igazgatójának munkája: *Principles of Organization*, amely magának a szervezésnek elméleti kérdéseit tisztázza és Taylor és Fayol művei mellett szintén standard munkának tekinthető. Fejtegetéseit és megállapításait a 2. § behatóan tárgyalja.

Igy fejlődött ki az *adminisztráció tudománya*, amelynek Fayol még a hiányát panaszolta. Ma tehát már van a ma problémáira vonatkozó elmélet, amit tanítani lehet és ez az előfeltétele annak, hogy az adminisztrátorok, a jó főnökök ne csak autodidaxis útján teremjenek, hanem rendszeres képzés útján készüljenek a feladataikra. Az adminisztráció tudománya bebizonyította, hogy az adminisztrációra is vonatkozik az eredményesség követelménye, a mindenkor legjobb megoldásért való felelősség, ami a szakadatlan javításra és haladásra kötelez. Ezért az 1935-ben Londonban tartott Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus (*International Congress for Scientific Management*) az adminisztráció tudományát „*the science of the optimum*“-nak, „*la science de l'optimologie*“-nak: a legjobbra való törekvés tudományának nevezte.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> L. Hopf, Harry Arthur, Management and the Optimum. VI. Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus iratai. Development Section, 144. l.

## II. FEJEZET.

### A közigazgatás.

#### 6. §. A közigazgatás fogalma.

Adminisztráció és közigazgatás közti különbség.

16. A közigazgatás az állam adminisztrációja. Az állam is szervezett egység, amely céljai elérése végett szakadatlanul cselekszik. A szervezetéhez tartozó emberek közt munkamegosztás van és a megosztott munka részei között az összhangot állandóan biztosítani kell. Ezért mindaz, amit az adminisztrációról és a szervezésről, valamint a működés eredményességéről mondtunk, a közigazgatásra is vonatkozik.

Mivel azonban az állam különleges társadalmi alakulat, a közigazgatást csak úgy határozhatjuk meg, ha kimutatjuk, hogy melyek azok, az állam sajátosságából származó különleges vonásai, amelyek által különbözik az egyszerű adminisztrációtól. Ezek a vonások a következők:

1. A közigazgatás alkalmazza és gyakorolja az állam hatalmát, impériumát, tehát a cselekvésben olyan tényezővel rendelkezik, amely csak az államnak áll rendelkezésére és amely ezért különös lehetőségeket, működési teret és feladatokat nyit meg és jelöl ki számára.
2. A közigazgatásnak azonban nem minden működése hatalomgyakorlás, hanem sok olyan feladata is van, amelyek megoldása nem az akaráson, hanem a tudáson, nem a parancsoláson, hanem a képességen múlik. Ilyenek az út-, hídépítés, tanítás, gyógyítás, termelés, kutatás, közlekedés, könyvelés, megőrzés, múzeum stb. Ezek olyan szakfeladatok, amelyeket más, fizikai és jogi személyek is végezhetnek és többnyire végeznek is. Ezek a feladatok és a megoldásuk tehát nem különlegességei az államnak, és ezért ténykérdés, hogy azokkal foglalkozik-e és minő fokban? Pl. az állam a közoktatással 200 év előtt még maga nem foglalkozott, ma azonban már igen, de ma is különböző mértékben: az elemi oktatással nálunk csak kis részben (kb. 30%), a felsőoktatással azonban csaknem kizárólag (kb. 95%).
3. A közigazgatás az államot alkotó emberek közérdekű, vagy közösen jobban megoldható szükségleteinek kielégítésére hivatott.

<sup>1</sup> L. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. 1914. 623. l.

Evégből maguktól az összes emberektől is bizonyos magatartást, vagy teljesítést (pl. közszolgáltatást) követel, saját közegeivel nyilvántartja, szervezi őket, köztük az összhangot fenntartani igyekszik, részben pedig saját közegeivel gondoskodik a közszükségletek kielégítéséről. Azoknak az embereknek kijelölése, akiknek a szükségletei közszükségleteknek tekintendők, mindig tárgyi szempontok, nem pedig önkény szerint történik és azoknak a szükségleteknek a kiválasztása, amelyeknek kielégítése a közigazgatásra tartozék, szintén a köz érdeke szerint történik és a köz érdeke szerint változhatik. Az állam által kielégítésre vállalt szükségletek száma általában emelkedik (közlekedés, oktatás, gyógyítás, termelésirányítás, pénzügyi támogatás stb.), de részben csak ideiglenesen, háborúban és inséges időben, vállal feladatokat, amelyekről a normális viszonyok közt újból lemond (pl. élelmezés, anyagelosztás stb.).

4. Mivel az állam szervezetét és minden működését a jog szabályozza, mert jogi keretek és szabályok nélkül az állam hatalma korlátlan önkénnyé válnék, a közigazgatásra is teljesen kiterjed ez a jogi atmoszféra. A közigazgatás szervezete és a szervek hatásköre a jog rendelkezésein alapszik, és a közigazgatás egész működése jogszabályok szerint, vagy legalább jogszabályok keretében folyik. A közigazgatás feladata a fennálló jogrend védelme is, sőt a közigazgatás maga jogot is alkot. Mivel a közigazgatás mindig cselekvés valamely közérdekű feladat megoldására, amely rendszerint különböző technikai (orvosi, mérnöki, pedagógiai stb.) szakértelmet kíván, a jognak állandó jelenlétének fogva a közigazgatás működésében rendszerint ezt a két elemet: szakszerű (valamely technikai) és jogi elemet, találjuk.

5. A közigazgatás az államnak nélkülözhetetlen és ezért legrégebb működése. Állam közszükségletek és ezek kielégítése nélkül nincs. Voltak a történelmi fejlődés folyamán az első alkotmány megalapításáig terjedő korok, és minden ma létesülő új államnál is van a kialakulásnak hosszabb-rövidebb időszaka, amelyben az államnak csak közigazgatása van. Történelmi fejlődés eredménye a törvényhozói és bírói funkcióknak az adminisztrációtól való különválása. A mi mai közigazgatásunk meghatározásánál a törvényhozói és bírói hatalom hatáskörére tehát figyelemmel kell lennünk.

6. Az állam a maga főhatalmát más társadalmi tényezővel nem osztja meg. Ha egyes társadalmi alakulatokra (egyház, város, vármegye stb.) hatalmának egy részét át is ruházza, a főhatalmat mindig fenntartja magának. A közigazgatás is részesül az államnak ebben az egyedülállóságában: a közigazgatásnak ezért nincsenek versenytársai. Míg minden más adminisztrációt a többi adminisztrációk versenye állandó tökéletesítésre készítenek (pl. a gazdasági vállalatoknál, társadalmi egyesületeknél, sportegyesületeknél stb.), ez a közigazgatásnál nem érvényesül. Egy községnek, városnak egyszerre csak egy

igazgatása van, és az ott lakók ott helyben egyidejűleg egy másik jobbat nem állíthatnak melléje. Ugyanez a helyzet az államnál is. Ezzel rokon ok, hogy a városok, községek megszűnéséről nem lehet szó, mert fizikai adottságokon: emberek állandó településén nyugszanak. A közigazgatásnak szakadatlanul kell működnie, ezért a közigazgatás szervezete magát könnyen öncélúnak képzei.

Ezeknek a vonásoknak figyelembevételével a közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására.<sup>1</sup>

Ennek a meghatározásnak a tartalmát több szempontból behatárabb vizsgálat alá kell vonnunk, ami további fontos részletek megvilágítására fog vezetni.

### 7. §. A közigazgatás és a többi állami funkció.

A törvényhozás és bíraskodás különválása.

17. Az állami élet megindulásának feltétele, mint már utaltunk rá, a főhatalom, vagyis minden másénál erősebb hatalom kifejlődése. Ennek főfeladatai a belső rendnek fenntartása, az igazságszolgáltatás és az országnak külső ellenségtől való megvédése. Akinek kezében ez a főhatalom van, az uralkodni tud a többen és azon nem uralkodhatik senki, sem az ország határain belül, sem azon túl. Az államok határai éppen a szerint rajzolódtak ki, hogy addig terjednek, ameddig ez a főhatalom terjed. Ez a hatalom lehet korlátlan, vagy korlátozott, de ilyen hatalom nélkül állam nincs. A főhatalom gyakorlása során a törvényhozás és az igazságszolgáltatás csak fokozatosan válik külön a cselekvéstől, a vezetéstől, az állami élet szakadatlan fenntartásától. Az adminisztrációt, a közigazgatást azóta nevezik végrehajtásnak, amióta a törvényhozói funkció nemcsak különvált, hanem az elsőbbséget is a közigazgatás és a bíraskodás fölött megszerezte. A törvényhozás és az igazságszolgáltatás mellett a harmadik funkciót helyesen nem végrehajtó hatalomnak, hanem *cselekvő hatalomnak* kellene nevezni.

Nálunk Szent István és közvetlen utódai saját belátásuk szerint önhatalmúlag gyakorolták felségjogaikat. A keresztény középkor individuális jogrendszer az egyetemes erejű egyházi törvényeken és az ország békéjét, az uralkodó személyét és hatalmát védő törvényes intézkedéseken kívül nem ismert az összes alattvalókra kötelező egyetemes érvényű törvényeket. A különböző származású, különböző osztályokhoz, vagy más-más magánhatalom alá tartozó, különböző helyen lakó népcsoportok jogait és kötelelességeit individuális és partikuláris jogszabályok és törvények szabályozták.

<sup>1</sup> A közigazgatás fogalmának meghatározásáról I. Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. 1939.

A középkori törvényhozás másik jellemző sajátága, hogy nem törekszik az élő jog, vagy valamely jogterület minden részletre kiterjedő kodifikációjára, hanem inkább tudatosan tartózkodik a szokás által szentesített, a gyakorlatban megvalósult, közismert jogi állapotok, a kétségtelen jogviszonyok érintésétől és rendszerbefoglalásától. Csupán az éppen időszerű, új vagy magyarázatra szoruló konkrét jogi kérdések törvényes tisztázására törekszik.<sup>1</sup>

A középkor partikuláris jogrendszerének szükségszerű következménye volt a korlátozott szabályalkotó, statutumalkotási jog.<sup>2</sup>

A nemességi jog már országos jog volt. A nemesség a XIII. századtól kezdve résztvett az országgyűlésen a törvényhozásban. A XV. század elején, Zsigmond király alatt jut elismerésre az az elv, hogy törvény csak az, amit a király az országgyűléssel együtt hoz. 1608-ban szűnik meg a nemesség személyes megjelenése és kialakul az országgyűlésen a felső- és alsótábla. Az 1848:IV. t.-c. kimondja, hogy évenként legyen országgyűlés, és az V. t.-c., hogy azt népképviselési alapon kell választani.

Az igazságszolgáltatás fejlődése szintén lassú. A király személyes bíráskodásából fokozatosan kiépült a nádori szék, megyei szék (sedria), városi bíró (villicus) és az úri szék. A megyei sedria a XIII. századtól kezdve fél-, vagy harmadmegyei sedriákra oszlott, amelyek a járások kialakulásának lettek az alapjai.

Fellebbezési fórumok lettek: a királyi különös jelenlét (speciális presentia regia), főkancellár, személynök, perszonális, városi ügyekben és pénzügyi vétségekben a tárnokmester. És továbbra is a nádor. Mindezek egyúttal közigazgatási funkcionáriusok is.

Az 1848:XI. t.-c. az úriszéket megszüntette és hatáskörét a vármegyére ruházta. Az 1869:IV. t.-c. szervezte meg minden fokon az állami (királyi) bíróságokat és szüntette meg a megyei törvényszékeket.

A főfunkciók széjjelválasztásának tana.

18. A fejlődés Európa egyéb államaiban nagyjában megfelel a hazai fejlődésnek, mégis azzal a különbséggel, hogy a hűbériség a nyugati államok nagy részében nevezetes szerepet játszott. A korábbi fejlődést mellőzve csak a *három állami funkció széjjelválasztása tanának kialakulásával* óhajtunk foglalkozni, mivel ez a tan a XVIII. század vége óta Európa- és Amerika-szerte igen nagy hatást gyakorolt.

Az abszolút államban, amely Nyugat-Európában a XVII. és XVIII. században sokfelé s többek közt Franciaországban is kialakult, az uralkodó az egész közhatalmat, beleértve a törvényhozást is, saját kezében tudta összpontosítani. Ekkor alakultak ki a mai

<sup>1</sup> L. Hóman—Szekfű, Magyar történet. II. kiad. I. kötet 226. l.

<sup>2</sup> L. Hóman, i. m. II. kötet 126. l.

centralizált nagyhatalmak és azokban célszerűségi okokból voltak ugyan külön bírói hatóságok, de azok a közigazgatástól a mai értelemben elválasztva nem voltak, sem függetlenséggel nem rendelkeztek. Montesquieu 1748-ban megjelent híres könyvében: „A törvények szelleméről“, lépett fel azzal a követelménnyel, hogy a fejedelmi abszolutizmussal szemben az egyéni szabadságot a három főfunkció: törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás széjjelválasztása útján védjék meg. „Örökös tapasztalat — mondotta —, hogy akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen. Addig megy, amíg korlátokba nem ütközik. Hogy vissza ne élhesen a hatalmával, olyan elrendezésre van szükség, hogy az egyik hatalom korlátozza a másikat.“ (XI. k. IV. fej.) „Ha a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ugyanannak a személynek, vagy testületnek kezében van, nincs szabadság, mert attól kell tartani, hogy az uralkodó vagy a testület zsarnoki törvényeket fog alkotni, hogy azokat zsarnoki módon hajtsa végre. Akkor sincs szabadság, ha az igazságszolgáltatás a törvényhozó, vagy a végrehajtó hatalomtól nincs elválasztva. Ha a törvényhozással volna egyesítve, a polgárok élete és szabadsága bizonytalan volna, mert a bíró törvényhozó volna. Ha a végrehajtó hatalommal volna egyesítve, a bírónak hatalma volna az elnyomásra. Minden veszve volna, ha ugyanaz az ember, vagy testület gyakorolná mind a három funkciót.“ (XI. k. VI. fej.)

Montesquieunak ezek az elvei először az Amerikai Egyesült Államokban mentek át a gyakorlatba, amelyek Angliától való elszakadásuknak 1776-ban történt kimondása után, 1787-ben fogadták el gondosan előkészített alkotmányukat és abban a főfunkciók széjjelválasztásáról oly messzemenően gondoskodtak, hogy azt kevés alkotmány közelítette meg. Az amerikai példa igen nagy hatással volt Franciaországra, és a főfunkciók széjjelválasztását az 1789. évi francia forradalom szintén megvalósította.

A másik nagyhatású könyv Rousseau „Társadalmi szerződés“-e, azt kívánta, hogy a törvényt, mint a közakarat kifejezőjét, a végrehajtással és az igazságszolgáltatással szemben elsőbbség illesse meg. Montesquieu szerint is szükséges, hogy a törvény kösse mind a végrehajtó, mind a bírói hatalmat, ami nem ütközik a főfunkciók széjjelválasztásának elvébe.

A bírói hatalomnak elválasztását legvilágosabban az 1791. évi szeptember 3-i francia alkotmány mondotta ki: „A bíróságok nem folyhatnak be a törvényhozó hatalom gyakorlásába, vagy nem függeszthetik fel a törvények végrehajtását, sem nem avatkozhatnak a közigazgatásba, vagy nem idézhetik maguk elé a közigazgatás közegeit működésük miatt.“ (V. fej., 3. §.)

A francia forradalom eszméi a XIX. század folyamán fokozatosan a legtöbb államban elfogadásra találtak. Hozzánk elég későn, csak 1848-ban jutottak el, de akkori törvényhozásunkra leginkább



közvetve, az 1830. évi belga alkotmány példája útján hatottak. Történelmi alkotmányunk rendszerének megfelelően nem charta, hanem egyes törvények alakjában jelentkeznek a hatásuk.

Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztására az abszolútizmus miatt csak az 1869 : IV. t.-c. megalkotása által került sor.<sup>1</sup>

A törvényhozás a hatásköri bíróságot csak az 1907 : LXI. t.-c.-kel állította fel. A hatásköri bíróság elé tartozik a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság, vagy a közigazgatási hatóság közt, úgyszintén a közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóság közt felmerült hatásköri összeütközések elintézésére, az 1928 : XLIII. t.-c. óta pedig azok a hatásköri összeütközések is, amelyek egyfelől a rendes bíróság, vagy a közigazgatási hatóság, másfelől valamelyik külön bíróság közt, vagy amelyek külön bíróságok közt merülnek fel.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 1869 : IV. t.-c. 1. §. Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.

19. §. A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni.

A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.

25. §. A bírói és közigazgatási hatóságok közt felmerült illetőségi összeütközések elintézésére a törvényhozás további intézkedéséig a minisztérium felhatalmaztatik.

<sup>2</sup> 1907 : LXI. t.-c. 1. §. A rendes bíróság és a közigazgatási bíróság vagy a közigazgatási hatóság közt, úgyszintén a közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóság közt felmerült hatásköri összeütközések elintézésére Budapesten hatásköri bíróság állítatik fel.

7. §. A törvény értelmében hatásköri összeütközések esete akkor merül fel:

1. ha mind a rendes bíróság, mind a közigazgatási bíróság, vagy közigazgatási hatóság, úgyszintén, ha mind a közigazgatási bíróság, mind a közigazgatási hatóság, melyek közül az egyiknek hatáskörébe tartozik az eljárás, ugyanarra az ügyre nézve jogerősen kimondták, hogy az eljárás hatáskörükhöz nem tartozik;

2. ha a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság, vagy a közigazgatási hatóság ugyanarra az ügyre nézve jogerősen kimondták, hogy az eljárás hatáskörükhöz tartozik;

3. ha a rendes bíróság — akár nem jogerősen, akár jogerősen — és a közigazgatási bíróság ugyanannak az ügynek érdemében határozott;

4. ha a rendes bíróság nem jogerősen és a közigazgatási hatóság — akár nem jogerősen, akár jogerősen — ugyanannak az ügynek érdemében határozott;

5. ha a fentemlített bírói, vagy közigazgatási hatóságok egyike hatáskörét a 2. pont értelmében megállapította, a másika pedig a 3. vagy 4. pont értelmében ugyanannak az ügynek érdemében határozott.

A rendes bíróság és a közigazgatási bíróság érdemi határozatának jogerőre emelkedése után azon az alapon, hogy az ügy a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik, eljárásnak nincs helye és a bíróság jogerős határozata a közigazgatási hatósággal szemben irányadó.

1928. XLIII. t.-c. 1. §. A hatásköri bíróság intézi el az 1907 : LXI. t.-c. 1. §-ában megjelölt hatásköri összeütközéseken felül azokat a hatásköri összeütközéseket is, amelyek egyfelől a rendes bíróság, vagy a közigazgatási hatóság, másfelől valamelyik külön bíróság, vagy amelyek külön bíróságok közt merülnek fel.

2. §. Az 1907 : LXI. t.-c. és a jelen törvény alkalmazásában a rendes bíróságokkal (járásbíróság, törvényszék, kir. tábla, kúria) egy tekintet alá esik az a bírói jellegű más hatóság is, amely a rendes bíróság körében van szervezve, vagy amelynek fellebbviteli bírósága rendes bíróság, vagy rendes bíróság körében szervezett külön bíróság.

A főfunkciók széjjelválasztásának elve egészen az első világháború végéig uralkodott, amit az mutat, hogy még a Német Birodalom 1919. évi ú. n. weimari alkotmányát és a Párizs körüli békekkel létesített új államok (Csehszlovákia, Lengyel-, Finn-, Eszt-, Lettország, Litvánia) első alkotmányaikat ennek az elvnek és a francia forradalom egyéb importált újításainak (parlamentarizmus, kabinetrendszer) alapján készítették.

A főfunkciók széjjelválasztásának tökéletlensége.

19. Az elválasztást lehet elvileg követelni, de nem lehet tökéletesen keresztülvinni.

Nálunk is a törvényhozás végez közigazgatást is, pl. megválasztja saját tisztikarát és bizottságait, megállapítja saját költségvetését, vasútépítést engedélyez stb. De végez bíraskodást is, pl. a miniszterek felett, eldönt összeférhetlenséget, felfüggeszt mentelmi jogot.

A bíróság sem szorítkozik csak a bíraskodásra, hanem vannak közigazgatási feladatai is, pl. egyes állások betöltése, utalványozás, azonkívül a perenkívüli eljárások: a telekkönyv, cégjegyzékek vezetése, a bírói végrehajtás<sup>1</sup> stb. A közigazgatás és igazságszolgáltatás szétválasztásának elvébe ütköznek azok a rendelkezések is, amelyek közigazgatási hatóságok aktusaival, vagy határozataival szemben a rendes bíróság előtti jogorvoslatot engednek. Így egyes gyámhatósági határozatokkal szemben, pl. az atyai hatalom megszüntetése kérdésében (1877 : XX. t.-c. 22. §), ha az árvaszék a gyámot, gondnokot a számadásból kifolyólag valamely cselekmény megtételére vagy abbahagyására kötelezi, az 1885 : VI. t.-c. 11. és 12. §-ai esetében. Ugyancsak legújabbban az 1940 : IV. t.-c. szerint a földművelésügyi miniszternek a kishaszonbérletek vagy a haszonbérlet feltételeit megállapító határozata ellen panasznak van helye az ingatlan fekvése szerint illetékes kir. ítélőtáblához (17. §, továbbá 36. §. 8. bek.).

Végül a közigazgatás résztvesz mind a jogszabályalkotás, mind a bíraskodás funkciójában. A rendeletkibocsátás, szabályrendeletalkotás joga mindig megillette, újabbban azonban nem ritka eset az, hogy a közigazgatás törvényhozási felhatalmazást kap arra, hogy törvényeket rendeleti úton módosítson (1912 : LIII., 1924 : IV., 1927 : V., 1931 : XXVI., 1938 : XXXIV., 1939 : II.). De a közigazgatás bíraskodik is, így rendőri és jövedéki kihágások felett (1929 : XXX.

A jelen törvény alkalmazásában külön bíróságok: a honvédbíróságok, a munkásbiztosítási bíróságok, még ha valamely rendes bíróság (járásbíróság) keretében vannak is szervezve, az Országos Földbirtokrendező Bíróság (1920 : XXXVI.) és ezeken felül minden olyan bírói jelleggel szervezett hatóság, amely nem esik az előbbi bekezdés értelmében rendes bíróságokkal egy tekintet alá.

<sup>1</sup> A törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930 : XXXIV. t.-c. 65. §-a szerint a 25 pengőt meg nem haladó követelések tekintetében ingókra a végrehajtást már nem a bíróság, hanem a községi előljáróság foganatosítja a közadók behajtásának szabályai szerint.

t.-c. 59. §, 1928. évi 18.400 P. M. sz. hivatalos összeállítás) és a községi bíráskodásban magánjogi jogviták felett is, ha azok tárgya 1. pénzfizetés, 2. munka teljesítése, 3. ingó dolgok iránti perek, ha a per tárgyának értéke 100 pengőt meg nem halad. Ugyancsak bíráskodhatnak magánjogi kártérítési kérdésekben a rendőri büntetőbíró is. Ezt a bíráskodást túlnyomórészt közigazgatási közegek végzik (városi tisztviselő, községi bíró és jegyző, városbíró, rendőri büntetőbíró. L. 1911 : I. t.-c. 755—766. §, 65.000/909. B. M. sz. r. 43. §).<sup>1</sup>

A fél, ha a községi bíróság határozatával nincs megelégedve, ügyét 15 nap alatt a járásbíró elé viheti. Oda fellebbezhet is.

A törvényhozás és az igazságszolgáltatás megszervezése is közigazgatás, különbség csak a funkcióban van. A főfunkciók közti határok tehát összefolynak. A különböztetés a jellemző funkciók alapján történik.

A főfunkciók viszonya egymáshoz.

**20.** Nem lehetünk azonban az állami főfunkciók egymáshoz való viszonyával kellőképp tisztában, ha csak egymásba nyúló hatáskörüket ismerjük. Praktikus jelentősége van annak is, hogy egymáshoz való viszonyuk különböző.

A törvényhozás jogállása mai alkotmányunkban mind a végrehajtó hatalommal, mind az igazságszolgáltatással szemben kiváltságos. Ezt a törvény uralmának nevezzük, ami hármat jelent: a. A törvényhozás hatáskörébe tartozik az állami akaratnak, legalább főirányjaiban való megállapítása, a közigazgatásába csak annyiban, amennyiben a törvényhozás hallgatott egy tárgyban, vagy a szabá-

<sup>1</sup> 1911 : I. t.-c. 755. §. A községi bíráskodást gyakorolják:

1. törvényhatósági joggal felruházott városban és megyei városban a közgyűlés által erre a célra kijelölt egy, vagy több tisztviselő;

2. nagyközségben, a bíró a tanács egy tagjával és a jegyzővel, vagy helyettesével, tehát mint háromtagú társasbíróság;

3. kisközségben a bíró az elöljáróság két tagjával, tehát szintén mint háromtagú bíróság;

4. Budapesten a kerületi városbíró (1930 : XVIII. t.-c. 56. §). A kerületi városbíró független a kerületi elöljárótól, szolgálati tekintetben azonban alá van neki rendelve.

A kerületi városbíró a polgármester nevezi ki és gondoskodik helyettesítéséről is. Kerületi városbíró, vagy helyettese csak az lehet, akinek ítélőbírói, vagy az ügyvédi gyakorlat folytatásához előírt képesítése van. Gyakorló ügyvéd nem lehet.

5. Békebíró. A községnek, illetőleg körjegyzői szervezetnek kérelmére és javaslatára a békebíró a belügyminiszter nevezi ki. Ha valamely községben békebíró neveztek ki, a községi közegek csak helyettesítésben járhatnak el. Jogi képzettség a békebíró kinevezéséhez nem szükséges, hanem csak az, hogy az illető megfelelő értelmi és erkölcsi kellékekkel bírjon.

65.000/1909. B. M. sz. r. 43. §: A sértett vagy jogutódja a kihágásból eredő kártérítési követelését a terhelt ellen a rendőri büntető eljárás során a tárgyalás befejezéséig érvényesítheti, ha a követelés tárgyának értéke járulékok nélkül száz pengőt meg nem halad, vagy a jogosult ezt meg nem haladó összeggel megelégszik és a cselekmény a kár nagyságára tekintettel a törvény szerint súlyosabb minősítés alá nem esik.

lyozás részleteiben. A közigazgatás ebben az értelemben a végrehajtó hatalom, amely a törvényt, illetve a saját maga által a törvények keretei közt megállapított állami akaratot hajtja végre. Az igazságszolgáltatás mindig a törvényt hajtja végre, mindig annak volt alárendelve. A közigazgatás csak újabban, a jogállamban. b. A törvényt elsőbbség illeti meg. A törvény alakjában kifejezett állami akarat minden más állami akaratnyilvánításnál erősebb. Csak törvénnyel lehet megváltoztatni, és a vele ellentétes korábbi törvényt, vagy rendeletet megszünteti. *Lex posterior derogat priori*. Nálunk a törvények közt erő tekintetében különbség nincs, egyes alkotmányok azonban alaptörvényeket is ismernek. c. Vannak a törvényhozás számára fenntartott ügykörök, ami azt jelenti, hogy azokban a közigazgatás akkor sem járhat el, ha a törvényhozás hallgat. Így nálunk a törvényhozásnak van fenntartva az állami költségvetés megállapítása és a zárószámadás elbírálása (1848 : III. t.-c. 37. §), az újoncok megajánlása (1504 : I. t.-c., de az 1921 : XLIX. t.-c. megszüntette és az 1939 : II. t.-c. nem újította fel), a köztartozások bevezetése, a szabadságjogok korlátozása, az idegen államokkal kötött szerződések jóváhagyása, helyi érdekű vasutak engedélyezése (1880 : XXXI. t.-c. 1. §). A törvényhozás szervezi a közigazgatás főszerveit. Az 1848 : III. t.-c. felsorolja a miniszteri állásokat, azok szaporítása, vagy hatáskörüik megváltoztatása tehát csak törvénnyel lehetséges (1889 : XVII. t.-c., 1917 : XI. t.-c., 1935 : VII. t.-c.). Ugyanígy törvényhozási hatáskörbe tartozik a törvényhatóságok létesítése és területük megváltoztatása, kivéve azt az esetet, ha két szomszédos törvényhatóság kölcsönösen megegyezik egy terület rész átcsatolása tekintetében (1886 : XXI. t.-c.).

A törvényhozásnak a közigazgatás szervezetére és működésére más úton is erős befolyása van. A hitelek engedélyezése, vagy megtagadása, összegük meghatározása a költségvetésben, a hatáskörök és fórumok megállapítása számos törvényben, a bírálat és ellenőrzés joga a törvényjavaslatok tárgyalása során, interpellációk útján és a legfőbb állami számvevőszék révén. Legfontosabb hatása azonban a parlamentáris rendszernek az, hogy a minisztereknek a törvényhozás bizalmát kell bírniok, tehát a minisztereket, akik pedig az egyes közigazgatási ágak vezetői, a törvényhozás jelöli ki és távolítja el s ezáltal a közigazgatási szervezet működésébe annak eredményességét mélyen érintően belenyúl.

De fordítva, a közigazgatás is különböző módon hat a törvényhozásra. A közigazgatás készíti a legtöbb törvényjavaslatot, ő kezdeményezi a legtöbb határozatot. A közigazgatás szakértője a parlamentnek, kiegészíti a törvényhozást rendeletalkotással. Azonkívül a közigazgatás hajtja végre a törvényeket és a törvényhozás minden határozatát. A törvényekből nem annyi valósul meg, amennyit a törvényhozás megszavaz, hanem annyi, amennyit a közigazgatás végrehajt. Ha a közigazgatásnak nincsenek alkalmas emberei, vagy elég

közege, vagy rossz a szervezete, elavult az eljárása, gyenge vagy lanyha a működése, a törvényhozás a saját határozatait a közigazgatás helyett nem hajthatja maga végre. A törvényhozás tehát nagyon és egyre jobban kötve van a közigazgatáshoz (Verwaltungsgebundtheit), amelynek egyre jobban növekszik a szerepe és jelentősége az állam életében.

Ez a helyzet könnyen vezet féltékenységre a törvényhozás, és lenézésre a szakértő közigazgatás részéről.<sup>1</sup> Ezért az adminisztráció önállóságának és a törvényhozás irányításának és ellenőrzésének kérdése a kormányzás sikerének kényes pontja.

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás egyaránt a törvényhozásnak van alárendelve. Milyen ennek a két funkciónak viszonya egymáshoz? Erre a viszonyra jellemző, hogy *a.* egymásnak nem parancsolhatnak; *b.* egymás aktusait nem szüntethetik, semmisíthetik meg; *c.* egymás aktusait kölcsönösen el kell ismerniök, kivéve a semmis aktusokat és az aktusokat megelőző mérlegeléseket; *d.* saját határozataikat maguk hajtják végre. A közigazgatásnak az a joga, hogy a bíróság közreműködése nélkül maga hajtja végre a határozatait, az alapja a külön közigazgatási jog kialakulásának, mint azt később látni fogjuk. Találkozunk néha azzal a felfogással, hogy a magyar tételes jogban egy eset van, amelyben a közigazgatás saját határozatának végrehajtása végett a bíróságra szorul, t. i. hátralékos közadónak ingatlan elleni végrehajtása végett a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának határozatát a pénzügyigazgató a telekkönyvi hatósághoz teszi át végrehajtás végett (K. K. H. Ö. 79. §). Ez azonban nem tekinthető kivételnek, mert a telekkönyv vezetése nem bírói, hanem közigazgatási funkció, amint más nyilvánkönyveket (állami anyakönyvek, választói névjegyzékek, vízikönyvek stb.) maga a közigazgatás vezet.

### 8. §. A közigazgatás és a jog.

Magánjog és közjog.

21. A közigazgatás nemcsak a szervezetéhez tartozókkal, hanem a kívülállókkal is rendelkezik, illetve rendelkezhetik. Tud nekik parancsolni s kényszerrel is kilátásba helyezni, mert impériuma van. Ez a szankció az a *differentia specifica*, amelynek segítségével a jogot a társadalmi szabályozás egyéb módjaitól (konvenció, erkölcsi szabály) megkülönböztethetjük. Ezt a szankciót a közigazgatás maga alkalmazza. Mivel a közigazgatásnak ilyen hatásköre van, azért felhatalmazásra van szüksége a működéséhez, minden szerv hatáskörének megállapításához és ahhoz, hogy egyes természetes személyek

<sup>1</sup> L. Leonard D. White: Introduction to the Study of Public Administration. New York. MacMillan Co. 1929. 33. l.

a közhatalom részeseivé, a közigazgatási gépezet tagjaivá legyenek. Ez maga a közigazgatás minden egyes porcikájának jogi jelleget ad, de nem szünteti meg adminisztráció-voltát és annak következményeit.

A jog szabályozása az emberi életnek és a társadalmi együttműködést kitevő cselekvéseknek csak kis részére terjed ki, és a többi részt az egyén szabad tetszésére bizza. „Az emberi cselekvéseknek az a köre, amely a jog által sem megparancsolva, sem megtiltva nincs, aminek véghezvitele nem jogi kötelezettség, de nem is jogellenes, a jog szempontjából megengedett.”<sup>1</sup> A közigazgatásnak is van jogi rendje, de az nem zárt, nem terjed ki mindenre. A közigazgatásban mindig van jog, a közigazgatásban nélkülözhetetlen a jog, de a közigazgatás mégsem meríthető ki a joggal. „A jog nem más, mint maga az élet, egy bizonyos oldalról tekintve.”<sup>2</sup> A jogi elem, és pedig, mint mindjárt látni fogjuk, túlnyomóan a közjogi elem, jelenléte teszi az igazgatást közigazgatássá (*public administration*). E nélkül magánigazgatás (*private administration*) lenne, mint egy vállalat, pénzintézet, vagy közlekedési üzem igazgatása.

A közszükségletek kielégítésére jogi szempontból kétféle eljárás van: *a.* a magánjog alkalmazása, *b.* a közjog alkalmazása.

A közigazgatás nálunk is számos vonatkozásban alkalmazza a magánjogot, de vannak vonatkozások, amelyekben a közjogot kell alkalmaznia, ha célt akar érni, és a közjogot módjában is van alkalmaznia. Ez azt jelenti, hogy azokban a viszonyokban, amelyekben a közigazgatás áll szemben a magánféllel, a közigazgatás a rendelkezésre álló impérium révén többnyire a magánféltől teljesen különböző, annál sokkal erősebb jogállásban van. Ezért ezekben a viszonyokban a közigazgatás saját kezdeményezéséből járhat el, a magánfelet ellenállása esetén kényszeríteni tudja, és a saját szervezetét és jogát törvény, vagy rendelet útján egyoldalúlag és általános érvénnyel, tehát nemcsak a konkrét esetre vonatkozólag, bármikor módosíthatja. Ennek a különleges jogállásnak és jogi szabályozásnak a célja a közigazgatás állandó és jó működésének előmozdítása, a közszükségletek minél gyorsabb és minél teljesebb kielégítésének biztosítása. A magyarázata pedig az a tétel, hogy a közérdek előbbrevaló, mint a magánérdek.

A közigazgatás helyes megértése végett tehát ezt a két kettős tagolást figyelembe kell vennünk: *a.* a közigazgatás működése részben jogi, részben nem jogi (hanem gazdasági, orvosi, tanítói, műszaki stb.), *b.* a közigazgatás által alkalmazott jog ma a legtöbb államban kisebb részben a magánjog, nagyobb részben a közjog.

<sup>1</sup> L. vitéz Moór Gyula: Bevezetés a jogfilozófiába. 1923. 206. l.

<sup>2</sup> „Das Recht ist nichts anderes, als das Leben selbst, von einer besonderen Seite betrachtet.“ Savigny: „Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft.“ 3. Aufl. 30. l.

A közigazgatási jog fogalma.

22. Az állam feladatai sokáig csak abból álltak, amit csak közhatalommal lehetett végezni: rendészet, igazságszolgáltatás, honvédelem. Ezekben a vonatkozásokban az emberek, ha az állam teljesjogú polgárai is, az államnak alá vannak vetve. Az állam a rendfenntartás és veszélyelhárítás érdekében mindazt megtehetette, ami egyesek privilégiumaiba nem ütközött. A XVII. századtól kezdve azonban a gazdasági és társadalmi élet fejlődése következtében a politikai élet is átalakult (a centralizáció növekedése, nagyhatalmak kialakulása, állandó hadsereg tartása, hivatásos bürokrácia kifejlődése, a merkantilizmus politikájának követése, a közoktatás fejlesztése iránti érdeklődés, jobbjogság felszabadítása stb.) és a közigazgatásnak olyan feladatokat is vállalnia kellett, amelyekhez nem volt elég a hatalom, hanem hozzáértés, különböző szakértelem is kellett. Érthető, ha az államhatalom, amely évszázadok alatt az impérium gyakorlását nemcsak megszokta, hanem ki is ismerte és azzal az állammal fenn tudta tartani, az új feladatok megoldásában is ugyanezt a módszert alkalmazta, és az állampolgárokkal szemben való jogállását igyekezett változatlanul fenntartani. Növekedett, gazdagodott és színesedett tehát az állam működése, ami mind a közigazgatás hatáskörébe esett, de megmaradt a hatalmi beállítottság, a rendőri szabad belátás és jogi kötetlenség uralma. Az emberek és az államhatalom viszonyának rendezése ezekkel az új feladatokkal kapcsolatos viszonylatokban nem tartott lépést az élettel. Montesquieu tanai a fejlődésnek ebben a fokában születtek meg és vezettek a francia forradalom eseményein keresztül ahhoz a követelményhez, hogy a közigazgatást is alá kell a törvény uralmának, azaz általánosan kötelező jogszabályoknak vetni. Az lett a törekvés, hogy a közigazgatást minél több irányban jogszabályoknak vessék alá és szabad belátását, diszkrétionális hatáskörét minél szűkebb körre szorítsák. Az államnak fokozatosan megnőtt adminisztrációja, közigazgatása számára *ekkortól kezdve fejlődött ki a közjognak egy új ága, amelyet ma úgy hívunk, hogy közigazgatási jog*. A közigazgatási jog tehát a magánjoghoz képest, amelynek többezeréves multja van, aránylag fiatal jogág. Fejlődése azonban a XIX. század folyamán különböző, alább kifejtendő tényezők hatása alatt az állami élet előterébe került.

A XIX. század igénye az állam működésével szemben az volt, hogy az *jogállam* legyen, és ezen azt értették, hogy a. a közigazgatás a törvény uralma alatt álljon, jogot ne sértse; b. az emberek közigazgatási alanyi jogait független bíróság biztosítsa, amely célra szakbíróságul a közigazgatási bíróságokat fejlesztették ki; c. a közigazgatás és az igazságszolgáltatás közti hatásköri összeütközések elbírálására független hatásköri bíróság állíttassék fel. A jogállamnak ezek a követelményei a hosszú, békés fejlődés ideje alatt az államéletben az uralmat teljesen biztosítani tudták maguknak.

Az állam feladatköre azóta továbbfejlődött. A rendfenntartás és veszélyelhárítás negatív feladata mellé a közület érdekében való pozitív teljesítmények járultak: a közlekedés, termelés fejlesztése, munkaviszonyok javítása, munkanélküliség leküzdése, közegészségügy, lakásügy, közművelődés stb. terén. Amióta az állam a politikai liberalizmusnak azt az ellenkező irányú törekvését, hogy az állam a társadalom szabad tevékenységébe minél kevésbé avatkozzék be, leküzdötte, a közigazgatás számára a fejlődés korlátlan tere nyílt meg. Az előző évszázadok alatt a közigazgatás csak a népesség lélekszámával párhuzamosan mennyiségileg fejlődött, most új feladatok sorának elvállalása útján minőségileg is rendkívüli mértékben megnövekedett.

A közigazgatás ennek következtében megszűnt a jogszabályok egyszerű *végrehajtása* lenni, és nem számíthat felmentésre pusztán azon az alapon, hogy jogszabályt nem sértett, hanem ehelyett pozitív eredményekért felelős, amelyeket az emberek csak a közigazgatás útján érhetnek el. A jogállam közigazgatása megtette azt, hogy attól való félelmében, hogy jogszabályt sért, nem csinált semmit (ezt a *közigazgatás hallgatásának* nevezték), a posztindusztriális, cselekvő állam közigazgatása köteles a pozitív működésre, a kezdeményezésre is, mert működésének hiányait a mai munkamegosztásban az emberek nem tudják pótolni.

A posztindusztriális fejlődés és a városi élet, a nagyvárosok kialakulása hozta magával, hogy az emberek nagyrészenek életfeltételei a közigazgatástól függésbe kerültek, úgy, hogy életük fenntartása részben a közigazgatás teljesítményein múlik.

A posztindusztriális kor munkamegosztásos társadalmában az egyének önellátása egyre szűkebb körre szorul, főleg a városi életforma mellett. A falun a ház és a föld a legfontosabb szükségletek kielégítését biztosítani tudja, a városban azonban ház helyett csak lakás, vagy bútorozott szoba, sőt esetleg csak egyetlen ágynemű jut egy embernek, aki az ivóvíztől a személtelhordáson át étkezésében, munkahelyének elérésében, egészségének megóvásában, betegségében és öregségében való gondozásában temetkezéséig a közigazgatás különféle teljesítményeitől függ. Háború idején, mint látjuk, még a közellátáshoz szükséges cikkek (kenyér, zsír, szappan, cipő stb.) előteremtése, árszabályozása és elosztása is a közigazgatás feladata, s azt a tömegek a maguk erejéből, saját tevékenységükkel megoldani nem tudnák.<sup>1</sup> Ma már tehát az a helyzet, hogy a közigazgatás számos olyan teljesítményért felelős, amelyeknek megszakítás nélküli eredményes biztosítása a nagy tömegek, az emberek legnagyobb része számára egzisztenciális fontosságú. A közigazgatás tehát már nem is csak a közösség által használt berendezéseket és intézeteket tart fenn, mint

<sup>1</sup> L. Ernst Forsthof: Die Verwaltung als Leistungsträger. 1938. 4. 1.

utak, hidak, iskolák, kórházak, hanem az egyénekért közvetlenül is dolgozik, amikor életszükségeik ellátásáról gondoskodik. És a közigazgatás ezt is vállalja, nem az egyén, hanem a közösség, a nemzet érdekében.

Ebből a közigazgatásnak a joghoz való viszonyára nézve az következik, hogy ha a közigazgatás az emberi létfeltételek biztosításáért ily messzemenő felelősséget vállal, akkor nem lehet közömbös a jogrend, azaz az emberi életviszonyokban rejlő jogviszonyok szabályozása és gondozása iránt. A közigazgatásnak fontos feladata a jogrend őrzése (rendészet), de szerepe a jog terén sem csak negatív, hanem itt is pozitív, mert a jogrendet részben maga a közigazgatás alakítja, új jogot is teremthet: jogszabályok és jogi aktusok útján. A közigazgatásnak a mai kiterjedt, az embereket létükben érintő működésében fontos kötelessége arra ügyelni, hogy teljesítményeiből mindenki *igazságosan*, egyenlő szempontok szerint, részesedjék. A közigazgatás feladata tehát nemcsak a jog, hanem az igazságosság megvalósítása és az a feletti örökös is.<sup>1</sup>

A közigazgatási jogot az elmondottak figyelembevételével a következőképpen határozhatjuk meg: *A közigazgatási jog a jognak az az ága, amely szabályozza*

1. a közigazgatás jogi szervezetét és azoknak az egyéneknek kijelölését, akikben a közigazgatás meg van személyesítve;

2. ezeknek a szerveknek hatáskörét és jogait, amelyekkel a közszolgálatot elláthatják, valamint az emberek viszonyát a közhatalomhoz;

3. az eljárást, amellyel a szervek hatáskörüket kifejthetik, határozataikat maguk végrehajtják és az abból származó jogviták elintézését nyernek.

A közigazgatás és a magánjog.

23. A közigazgatás működésében részben ma is a *magánjogot* alkalmazza.<sup>2</sup> Ez részben történeti okokra vezethető vissza, részben célszerűségi megfontolásból származik.

Történeti fejlődés eredménye annyiban, hogy a középkorban a király jövedelme földbirtokoknak magángazdasági jövedelme volt, s az egyháznak, városoknak is földbirtokaik voltak, amelyeket részben máig megtartottak. Ezek magángazdasági jövedelmek voltak, amelyeknek felhasználása a magánjog szerint lehetséges ma is.

Célszerűségi megfontolásból származik a magánjog alkalmazása a közigazgatásban annyiban, hogy az állam a mai pénzgazdaságban közhatalmát csak pénzbeli közszolgáltatások, adók, illetékek stb. szer-

<sup>1</sup> L. Ernst Rudolf Huber: Begriff und Wesen der Verwaltung. Geist der Zeit. 1941. májusi szám. 293. l.

<sup>2</sup> Tomcsányi Móric: Magánjogi elemek a közigazgatási jogban. 1912. — Halmai Gusztáv: A magyar közigazgatási jog magánjogi vonatkozásaiban. 1915.

zésére használja, a különböző szükségleti javakat és szolgáltatásokat pedig (a közmunka és a honvédelmi törvény alapján kívánt szolgáltatások kivételével) nem kényszer útján, hanem a kereslet és kínálat törvényei szerint a magánjog alkalmazásával szerzi meg a maga számára. Dologi szükségleteit attól a szállítótól veszi, aki a legelőnyösebb feltételek mellett önként kínálja, nem pedig kényszerrel attól, aki eladni nem akarja. Így az építkezések és más munkák végzéséhez szükséges munkaerőket (kőműves, asztalos, lakatos, napszámos stb.) is magánjogi munkaszerződéssel, nem pedig sorozással, vagy kényszerítéssel veszi igénybe. A közszükségleteknek az állami költségvetésben biztosított hitelek terhére magánjogi alapon való megszerzését a Közszállítási Szabályzat szabályozza (66. §.) Célszerűségi megfontolásból származónak ezt az eljárást azért nevezhetjük, mert nem szükség szerint van így. Ezt mutatja egyrészt a honvédelmi szolgáltatások példája háború idején, vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében, amelyek nem magán-, hanem közigazgatási jogi természetűek, valamint a francia közigazgatási jog legújabb fejlődése, amely a közszállítási szerződéseket fokozatosan közigazgatási szerződéseké (contrats administratifs) alakította át úgy, hogy a belőlük származó jogviták sem a rendes bíróság, hanem a közigazgatási bíróság szerepét betöltő államtanács elé tartoznak.

A kincstár (fiscus) fogalma.

24. Mielőtt a közigazgatási jog, mint a közjog egyik ága, a francia forradalom hatása alatt kialakult, és a *jogállam* eszméje a XIX. század folyamán a törvény uralmát a közigazgatás felett kiterjesztette, Németországban ugyanennek a célnak elérésére a fiscus-teória fejlődött ki. Ezzel is meg kell ismerkednünk, mert nálunk is szerepét játszott és játszik részben még ma is.<sup>1</sup>

Ez az elmélet abból indult ki, hogy a közvagyon sem nem az államfőé, sem nem az államé, hanem egy azoktól különböző jogalanyé: a kincstáré, amely magánjogi jogi személy. Ennek a fikciónak az volt az előnye, hogy az állam, vagy az uralkodó szuverenitásának fenntartása mellett formát talált arra, hogy az a polgár (akkor még úgy mondták: „alattvaló”), akinek az állam, illetve a közigazgatás működéséből kifolyólag jogsérelme támadt, nem ugyan az államot, amely bíróság elé idézhető nem volt, hanem helyette az érte magánjogilag felelős kincstárt beperelhesse. A kincstár csak a rendes (polgári) bíróság előtt volt perbe vonható, és csak magánjogi kártérítésre volt kötelezhető. Közjogi sérelmekért is csak anyagi kártérítés, tehát csak közvetett jóvátétel volt elérhető, de azért ennek is igen nagy volt az elvi jelentősége, mert az emberek számára a mindenható állammal

<sup>1</sup> L. Fritz Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 1928. 33. l.

szemben jogvédelmet biztosított olyan vonatkozásokban, amelyekben eddig védtelenek voltak. Pl. a kisajátítás esetén. A jogállam ugyan-ezen az úton ment tovább akkor, amikor a közigazgatási bíraskodás kifejlesztésével a jogvédelmet a fikció elejtésével közvetlenül az állammal szemben, nemcsak magánjogi alapon, hanem közigazgatási jogséremlmekért is, nemcsak pénzbeli kártérítés, hanem a sérelmes intézkedés hatályon kívül helyezése, vagy módosítása útján is biztosítja.

Ma tehát a kincstár és az állam kettőssége, különbözősége már meghaladott konstrukció és magának az államnak rendes, valamint közigazgatási bíróság előtti felelőssége elismert, mint a szankciója annak, hogy a közigazgatás is a törvény uralma alatt áll. De a kincstár fogalma és még inkább kifejezése, tovább él a tudományos és a hivatalos nyelvhasználatban is. Főleg államkincstár, a katonai (honvéd) kincstár, postakincstár, kincstári jogügyi igazgatóság stb. kifejezések használatosak. Minden esetben ma is anyagi, magánjogi jelentésük van. A kincstári jogügyi igazgatóság feladata, hogy az államot a rendes bíróság előtt és magánjogi jogügyletek kötésénél képviselje. Az államkincstár kifejezés legújabbban ismét a honvédelmi törvény szövegébe (1939 : II. t. c. 107. §) is bekerült.

A közigazgatási jog kifejlődése.

25. Minden államnak vannak közigazgatási feladatai, de azokat ma sem minden állam a közigazgatási jog alkalmazásával oldja meg. Ahol nincs külön közigazgatási jogrend, ott egyetlen, egységes jogrend van, a rendes bíróságok védelme alatt. Erre a legjellemzőbb példa Anglia, bár újabbban már itt is kezd kifejlődni az önálló közigazgatási jog. (L. 93. l.) Hozzá legközelebb állanak az Amerikai Egyesült Államok. Jellemző, hogy az angol nyelvben még ma sincs a jogállam kifejezésnek megfelelője. A külön közigazgatási jogrend kialakításában úttörő volt és ma is az élen jár Franciaország. Itt Napoleon felismerte, hogyha a törvényhozás a közigazgatást a rendes bíróságok hatásköréből kivonja s számára fontos kiváltságokat biztosít, a kiváltságokat ellensúlyozni kell egyetemes jogvédelemmel. Franciaországhoz közel áll Olaszország. Kifejlődött a közigazgatási jog Közép-Európában, és így Magyarországon is, ez azonban a latin államok közigazgatási jogrendszerétől több lényeges eltérést mutat. (L. 13. §.)

A közigazgatási jogrendszernek a kiválása és önállósulása mindenütt történeti fejlődés eredménye.<sup>1</sup>

A két véglet: Anglia és Franciaország közt a fejlődés különböző fokozatai találhatók.

A közigazgatási jogrendet a közigazgatásnak az állam által való megítélésében nem kell olyan egyedüli zsinórmértéknek tekintenünk, mint a magánjogot a magánélet viszonyaira nézve. A magánjog lehet

<sup>1</sup> L. Maqary Zoltán: Amerikai államélet. 1934. 232. l.

kizárólagosan jogi szempontú, mert az egyének viszonyai más vonatkozásban nem tartoznak az állam hatáskörébe. De a közigazgatásnál nincs így. Ott az életviszonyok alakítása, közszükségletek kielégítése is az állam hatáskörébe tartozik.

### 9. §. A mai magyar közigazgatás történeti kialakulása.

Szent Istvántól a mohácsi vészig.

26. Szent István királyságának gazdasági, katonai és közigazgatási szervezete<sup>1</sup> a frank-bajor szervezetnek átvételéből állott elő, de a magyar társadalomnak és magángazdaságnak az ősi, vérségi szervezeten és nemzetségi szokásjogban gyökerező alapintézményei sértetlenül tovább is fennmaradtak. A nádorispánság és a vármegyék a X. századi frank-bajor grófságok példájára alakultak, de mégsem lettek örökös hűbéri tartományokká, hanem a mintául vett intézménytől független, sajátosan magyar közhatalmi intézménnyé fejlődtek. Szent István erős magánhatalmon alapuló, de mégis kifejezetten közjogi jellegű monarchiát létesített.

A kir. vármegyének és a Szent István által fenntartott nemzetségi szervezetnek bomlásával és az új nagybirtokososztály kialakulásával a királyi és nemzetségi közigazgatás helyi szerveit már a XIII. század folyamán autonóm területi közigazgatási szervek váltották fel s a királyi közigazgatás régi tisztviselői korábbi aktív igazgatási hatáskörüket elvesztve, egyre inkább az önkormányzatok élén közhatalmi ellenőrzést és felügyeletet gyakorló hatóságokká alakultak át.

Az Árpád-kor végén elhatalmasodó oligarchia legyőzése után Károly Róbert alatt új közigazgatási és egyben törvénykezési szervezet alakult ki. Ennek alapeszméje a feudalizmus korának és szellemének megfelelő partikuláris önkormányzat, melynek értelmében — a központi hatalom ellenőrző és felügyeleti jogának és főhatóságának építésben tartása mellett — az országlakosok provinciális közösségei, a nemesi vármegyék, szabad kerületek és városok közönsége, valamint a földesurak is a maguk területén önrendelkezési jogot nyertek, autonóm közigazgatási, bírói és jogalkotó hatósággá lettek. „Az önkormányzati jog leglényegesebb alkotóelemei a szabályalkotó jog (jus statuendi), a bíró- és előjáróválasztás joga (jus eligendi), az önhatalmú közigazgatás és törvénykezés joga, mihez utóbb — a szabályalkotó jog továbbfejlesztéseként — az országgyűlési követküldés és követi utasításadás, vagyis az országos törvényhozásban való részvétel joga járult.”<sup>2</sup> A provinciális önkormányzatok közigazgatási autonómiája kiterjedt a közigazgatás minden ágára.

A nemzetnek Károly Róbert alatt kialakult szervezetében tehát, amely nagyjából egészen 1848-ig fennmaradt, a királyi közigazgatás-

<sup>1</sup> Hóman—Szekfű: Magyar történet. I. kiadás. I. 211. sk. 1.

<sup>2</sup> Hóman—Szekfű i. m. II. kiadás. II. k. 126. sk. 1.

nak az országos méltóságokon, főispánokon és a székelyispánhoz hasonló területi közegeken kívül nem voltak tisztviselői. A közigazgatási tisztviselők részben az önkormányzatok választott alkalmazottai, részben a méltóságviselő urak familiárisai, hűbéres magánalkalmazottai voltak.

A központi kormányzatnak a középkorban fontos szerve volt a királyi kancellária, melyben az oklevélkiállítás, törvényszerkesztés s általában mindennemű írásbeli teendő végzésére erre kiképzett papok voltak. Szent István halála után megszűnt s csak III. Béla állított fel újat. Közben a jegyzői teendőket időnkint megbízott papi személyek, később az udvari kápolna tagjai látták el. De nem volt sok tennivalójuk, mert az írásbeliség nálunk a XI—XII. században még nem tudott kialakulni s ekkor különben is Európa-szerte elhanyagolt.

A XIII. század derekán ér véget nálunk az oklevélnélküli korszak és kezdődik az oklevelek sűrű alkalmazása.<sup>1</sup> Ekkortájt az ispán a királytól is különböző ügyekben kapott olyan megbízásokat, amelyekre írásban kellett válaszolnia. A megyékben a XIV. századtól kezdve külön jegyzőket is találunk, azaz olyan tiszteket, akik az írásbeli munkákat végezni tudták. Így a XIV. századtól kezdve a nemesi megyében is kialakult, bár egyszerű formák közt, bizonyos kancelláriai szervezet, és ekkortól a megyei közönség is gyakran fordult ehhez oklevélkiállításért olyan esetekben, aminekben előbb a hiteles helyeket (*loca credibilia*): káptalant, vagy konventet kereste fel. A hiteles helyek, amelyek intézménye a XIII. század vége felé már teljesen kialakult, káptalanoknál és konventeknél létesültek, amelyek mint testületek az oklevél hitelességére döntő hiteles pecséttel bírtak. Mivel a megyei emberek nem mind tudtak írni, a szolgabírák sem, a megyei ember mellett sokszor ott találjuk a hiteles hely bizonyosságát is. Az eljárás az volt, hogy a szolgabíró szóval adta elő jelentését az illető hiteles hely előtt a vele együttjáró káptalani, vagy konventi emberrel együtt s a hiteles hely ennek alapján foglalta azt írásba és küldte el a megye hatóságának. Hamarosan kialakultak azok a formulák is, amelyekkel a megyei kancelláriák a hiteles helyekkel, és viszont azok a megyékkel érintkeztek. A hiteles hely nagy fontosságára jellemző az, hogy a király is parancsait rendszeresen valamely hiteles hely útján kézbesítette a megyéknek.<sup>2</sup>

A hivatásos közszolgalat kifejlődése külföldön.

27. A mohácsi vész után új korszak kezdődik. I. Ferdinánd trónrajutásával a központi kormányzat szervei átalakulnak és ekkortól kezdve fokozatosan érvényesíti hatását az a fejlődés, amely nyugaton az erős központi hatalom újfajta központi szerveinek és a hiva-

<sup>1</sup> Hajnal István: Irástörténet. 1922.

<sup>2</sup> Holub József: Zala megye története a középkorban. 1929. I. k. 312. sk. 1

tásos hivatalnoki karnak létesítése által a modern közigazgatás kialakulását megindította. A modern fejlődés megindításában I. Miksa császár (1493—1519) működése fejlődéstörténeti szempontból általában kiváló jelentőségű és azóta, hogy unokája, I. Ferdinánd útján (1526—1564) Magyarország is a Habsburgok uralma alatt álló országok sorába került, a nyugati fejlődés kisugárzása a magyar közigazgatás fejlődésére egész 400 éves uralkodásuk alatt állandóan közvetlen volt.

Miksa kezében egyesültek először az osztrák tartományok, továbbá Németalföld és a burgundi grófság s ugyanő német-római királlyá is lett. Így az elé a feladat elé került, hogy e különféle országait, elsősorban az osztrák tartományokat és Tirolt összetartsa. A megoldásokra a burgundi példa volt számára irányadó, amely viszont Franciaországban találta a mintáját.

A francia fejlődés lényege az, hogy a *curia regis* a XIII. századtól három osztályra tagozódott, amelyek az általános közigazgatás, pénzügyigazgatás és főtörvényszék voltak. Ezek a XIV. század elején teljes önállóságot és kialakult hatáskört nyertek.<sup>1</sup> Ezek a speciális szervek mind egységesek és központiak, amelyek a meglévő tartományi és rendi alsó és helyi szervek fölé rendeltettek. Ezt a rendszert vette át I. Miksa, akinek ritka szervezőtehetsége volt. Reformjának alapelvei voltak: a hűbéri államnak hivatalnokállammal való felváltása, állandó kormányzók felállításának, amelyek az ügyeket a fejedelem távollétében is intézik, a központi államhatalom megerősítése.<sup>2</sup>

A hivatásos hivatalnokság a történelemnek két korszakában érte el teljes kialakulását. Az egyik a római császárság kora volt, amikor Augustustól Diocletianig a császárok egy óriási, felborulófélben lévő birodalmat a hivatásos tisztviselőkkel még évszázadokon keresztül fenn tudtak tartani. A másik a XIV—XVIII. századi Közép-Európa, ahol a francia királyok, a burgundi és osztrák fejedelmek, majd a nagyobb német hűbérállamok fejedelmek sorban arra törekedtek, hogy a hűbéri és feudális államból a hivatásos tisztviselők által fejlesszék ki a modern jog- és kultúrállamot. A német fejlődés csak az 1500-as évekkel kezdődött, de I. Frigyes Vilmos (1713—1740) és Nagy Frigyes (1740—1786) alatt az összes többieket túlszárnyaló színvonalat, első fénykorát érte el úgy, hogy Mária Terézia a hétéves háborúban, látva a porosz Beamter-állam nagy teljesítményét, attól saját birodalma újjászervezésére erős indítást kapott.

A római császárság közigazgatásának késői virága a római katolikus egyház szervezete. Ez a volt római birodalom városaiban alakult

<sup>1</sup> Sigmund Adler: Die Organisation der Zentralverwaltung unter Kaiser Maximilian I. 1886. 7. sk. 1.

<sup>2</sup> Alfons Huber: Geschichte der österreichischen Verwaltungsorganisation bis zum Ausgange des achtzehnten Jahrhunderts. 1884. 5. 1.

Huber Alfons: Ausztria története. Átdolgozta Baróti Lajos. 1901. III. k. 324. l.

ki és benne a tanítói hivatal, valamint az egyház javainak igazgatása speciális, életfogytiglani egyházi hivatásos hivatalnokság kialakulására vezetett.<sup>1</sup>

A középkorban, szemben a nagy római birodalommal, kis államokról volt szó, amelyeknek fejedelmei a feudális rendszer örökletes és laza köteleességtudású szervei helyett a pénzgazdaság terjedése és a munkamegosztás, specializálódás lassú kialakulása során állandó, nagyobb teljesítményű hivatalnokok útján igyekeztek hatalmukat fokozatosan megerősíteni és a renitens nagyurakkal és a megerősödő rendekkel szemben érvényre juttatni. Itt is a francia fejlődés járt elől. Francia eredetű a *bürokrácia* szó és a bürokratikus rendszer is, mint a kollegiális rendszer ellentéte. Az államigazgatás főágai ugyanis a Richelieu, Louvois és Colbert által kifejlesztett szervezetben egyes miniszterekre voltak bízva, akik mindegyikének egy-egy iroda, ú. n. *bureau* állt rendelkezésére, amelyben több magasabb- és alacsonyabb-rangú hivatalnok nem kollegiálisan, tanácsban (szavazattöbbséggel), hanem a miniszternek alárendelten intézte az állami ügyeket. Köztük egy volt a vezető, akinek a többiek szintén alá voltak rendelve. A XV. és XVI. Lajos alatti gyakori miniszterváltások során az új miniszterek gyakran kénytelenek voltak magukat ezekre az állandó, tapasztalt vezetőkre bízni. Ezek így nagy befolyást szereztek, amellyel nem egyszer az állam rovására visszaéltek. A kormányzásnak ezt a nemét nevezték gúnynévvel bürokráciának.

Az állandó hivatalnokok jó ideig főleg terménybeli fizetést kaptak, továbbá ajándékokat, irodai díjakat és illetékeket, részben természetbeni teljes ellátást. Ahhoz, hogy jó hivatalnoki kar fejlődjék ki, kívánatos volt a készpénzfizetésekre való áttérés, ami azonban nem volt előbb lehetséges, mint amikor jól kiépített pénzügyi közigazgatás már elegendő állami bevételt biztosított az államnak. Ez *Poroszországban* 1713 után, *I. Frigyes Vilmos* alatt következett be s ekkor is indult meg a felvirágzás. A fizetések rendezése azonban a hivatalnoki kar kifejlesztésének csak egyik eszköze volt, a további fontos eszközök: a helyes kiválasztás módja és az, hogy a közzolgálati jog (*Amtsrecht*) útján őket hogyan lehet olyannak megtartani, mint ami a célnak megfelel.

Szintén 1713 óta alakult ki és nyert erélyes alkalmazást a hivatalnokok kiválasztásának következő három elve: 1. vizsga letétele (tehát képesítés), 2. az előjárók javaslattételi joga, akik felelősek voltak azokért, akiket ajánlottak és 3. az a szabály, hogy a kezdő állásokat gyakornokokkal kell betölteni, és a magasabb állások elnyerésének előfeltétele bizonyos alacsonyabb állásokban eltöltött megfelelő

<sup>1</sup> G. Schmoller: Über Behördenorganisation, Amtswesen und Beamtentum im Allgemeinen und speziell in Deutschland und Preussen bis zum Jahre 1713. Acta Borussica. Behördenorganisation und allgemeine Staatsverwaltung. I. k. 1894. 36. l.

idő. A kiválasztásnak fokozatos javításával igyekeztek megközelíteni a régi ideálját, hogy a legtehetségesebbek, legbelátóbbak, a legjobbak uralkodjanak.

A cél elérése nem volt könnyű. A hivatásos tisztviselőtől azt kívánták, hogy győzze le önmagában a haszonleső, önző embert, a köz szolgálatára buzgón szentelje magát és igazságtalanság nélkül, objektíve, pártatlanul járjon el ügykörében. Ezt részben az egoizmus megfelelő kihasználásával (fizetés, kitüntetések, címek), részben a köteleességtudás és hivatásérzet benevelésével, részben jogi eszközökkel és fegyelemmel érik el. Hadseregeket és államokat szigorúság, fegyelem és sokszor keménység nélkül nem lehet felépíteni és fenntartani. A hü és tehetséges embereket jutalmazni, előrevinni, vezetői állásokba juttatni, a hanyagokat, tehetségteleneket, megbízhatatlanokat háttérbe szorítani, megbüntetni, a rosszakat, méltatlanokat eltávolítani: ez minden hivatásos közzolgálatnak alapelve, és ezt először a porosz közzolgálatban dolgozták ki.

Az állami hatósági szervezet és hatósági közegek modern fejlődése tehát Miksa és Ferdinánd reformjaival Ausztriában indult meg, de Poroszországban érte el első teljes kifejlődését. Ez alatt azonban *Ausztria* sem állt meg a fejlődés útján.<sup>1</sup>

Mária Terézia új szellemet vitt be a kormányzásba. A hétéves háborúban szenvedett vereség arra a belátásra juttatta, hogy birodalma erőit jobban kell szervezni és az új szervezettel az állam teljesítő-képességét fokozni. Ez is tehát olyan időszak volt, amikor a tradíció nem segített, hanem észszerű új alkotásokkal kellett az állami szervezetet továbbépíteni, ami tehát éppúgy, mint Miksa és Ferdinánd feladata, racionalizálás volt az akkori viszonyok között.

Az 1760-ban felállított államtanács feladata volt a reformok kidolgozása. 1761-ben mindenütt teljesen szétválasztották a pénzügyi közigazgatást az egyéb közigazgatástól és az utóbbi számára az *oszt-rák-cseh udvari kancelláriát* állították fel, a másik élére pedig a már korábban fennálló *udvari kamarát* rendelték kibővített hatáskörrel. Az állampénztári és államadóssági ügyek intézésére a *Bank- und Creditsoperation-t*, az államháztartás ellenőrzésére pedig a számvevőszéket, *Hofrechenkammer-t* állították fel. Átszervezték az összes tartományok pénzügyi, igazságügyi és belügyi közigazgatását. Az 1763-ban befejezett szervezeti reformok után pedig a kormány és az akkori államférfiak arra irányították a törekvésüket, hogy az új szervezet segítségével és keretében végezzenek javításokat az állami élet különböző fontos területein. A közzgazdaság terén a német-cseh országok közti belső vámokat megszüntették, egységes vámtarifát vezettek be,

<sup>1</sup> Ennek a fejlődésnek értékes irodalmát idézi *Hóman—Szekfű* i. m. II. kiad. III. k. 580. l.



a jobbágyok helyzetét javították, a kínvallatást megszüntették, az iskolaügy terén számos javítást végeztek stb.

A hivatalnokok helyzete és jogállása tekintetében szintén jelentékeny változások történtek. 1748-tól kezdve igyekeztek a tisztviselők tekintélyét szisztematikusan emelni. A tiszteletbeli állásokat a kormány nem szerette és azok számát csökkenteni igyekezett. Egyes állásoknál vizsgák letételét írták elő a tételes joganyagból. Elhatározták a készpénzfizetés bevezetését. Eleinte nem alakult ki határozott rendszer, de az állásokat folyton szaporítani kellett és a tisztviselők a gyakori áthelyezések miatt is rossz anyagi viszonyok közé kerültek. Mivel a polgári hivatalnokok fizetése sokszor elég alacsony volt, azt a kedvezményt biztosították nekik, hogy sűrűbben, mint azelőtt, nyugdíjat helyeztek kilátásba özvegyeik számára. Eleinte azonban ezt sem szabályozták egységesen, hanem esetről-esetre egyénileg, a méltányosság szerint. Később takarékosági okból azt rendelték el, hogy a tisztviselők fizetéséből való levonások útján kell nyugdíjalapot létesíteni.

Az ügyek szaporodása, amely nemcsak a reformoknak, hanem a természetes fejlődésnek is következménye volt, szükségessé tette az igazgatási ágak fokozatos szétválasztását. Egyúttal a kormányzás megkönnyítése végett szükségét érezték annak, hogy a hivatalos ügyek intézésében bizonyos egyöntetűséget vezessenek be.

Ebből az időből származik, hogy különböző okokból, részben a reformokkal szemben ellenállást tanúsítók iránti bizalmatlanságból, az ügyek írásbeli tárgyalásának nagyobb terjengősségét kívánták, ami megkönnyíti a felsőbbség számára annak a megítélését, hogy az alárendeltek mit és miért csinálnak? Nem elégedtek tehát meg a korábbi rövid előadmányokkal, hanem mindarra, amit mondtak, vagy állítottak, írásbeli bizonyítékot kívántak. Ez természetesen az ügymenet lassítására is kihatott, amikor 1770 után ez a terjengősség általánossá vált. A kollegiális tárgyalást is sok ügyre kiterjesztették, amelyre ez korábban nem volt előírva.

Irányítás és egységes eljárás biztosítása végett rendeletek és utasítások kibocsátása is nagyon szaporodott, különösen a Staatsrat felállítására óta.

Az ügyvitelt az alsó fokon is ekkor szabályozták úgy, hogy túlságos, sokszor lélektelen írásbeliség terjedt el, amely csak 1848 után változott. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy ha az első fok sok ügyet szóbelileg elintéz, akkor hatalma igen tág és azt nemcsak a központi kormány szellemében gyakorolhatja. Ezért 1754-ben több hivatalnál egyes ügyekre jegyzőkönyvek felvételét rendelték el, amely eljárás néhány év alatt általánossá vált. Ezeket a jegyzőkönyveket hitelesség kedvéért a feleknek és tanúknak alá kellett írniok. Így örökítették meg a hatóságok tetteit (*acta*), s ebből terjedt el a közigazgatási szervek hivatalos iratainak megjelölésére az *akta* kifejezés. A felsőbb ellenőrzés fokozása miatt a hivatalnokok a felelősségtől való rettegés-

ből, az egyes ügyek elintézésekor igyekeztek hasonló ügyekre vonatkozó aktákat kikeresni, hogy olyan elintézést alkalmazzanak, amelyet a felsőbb fok hasonló más esetben nem kifogásolt („Nem lett belőle baj!“). Ez a *simile*-k eredete.

Egy más új rendelkezés az volt, hogy sok ügyet, amelyet eddig a helyi hatóság intézett el, ezentúl is annak kell ugyan tárgyalnia, de eldöntés helyett javaslatával egy felsőbb: a járási, vagy tartományi hatósághoz kell terjesztenie. Ezáltal a döntés elhúzódott és olyan hatóság kezébe került, amely a helyi és személyi viszonyokkal kevésbé volt ismerős. Még ez sem volt elég a kormánynak, hanem a határozatokkal szemben sokszor háromfokú fellebbezést engedett.

Azáltal, hogy a kormány a polgárok magánügyeibe mindig nagyobb mértékben beavatkozott, olyan fokban, amint az állami mindenhatóság elve tért nyert, a hivatalos ügyek száma nagyon szaporodott, ami az ismertetett eljárás szerint azok elintézését tovább lassította. Ez oda vezetett, hogy míg a korábbi időkben a viszonyok és a közigazgatás rosszassága miatti elégedetlenség a helyi hatóságokat és alsó tényezőket tette felelőssé, azt most már a kormányra és a legfelsőbb tényezőkre is kiterjesztették.

Amikor 1774-ben az osztrák és cseh tartományokat szigorúan őrzött vámvonallal vették a külföld és Magyarország felé körül, a vámtisztviselőket részesítették először *fixfizetésben*. Ez a rendszer később a többi közigazgatási szervekre is kiterjedt és 1785-től kezdve jelentéktelen kivétellel már az összes német igazgatás alatt álló tartományokban alkalmazták. A nyugdíjak és a hátramardottak ellátása azonban nem volt szabályozva, valamint szolgálati pragmatikát sem alkottak.

II. József, aki az ügynevezett minősítvények (*Conduit-listák*) vezetését, amelyek a hadseregben már régen alkalmazásban voltak, a polgári tisztviselőkre is elrendelte, 1781-ben nyugdíjszabályzatot bocsátott ki, amely először mondta ki, hogy a tisztviselő 10 éves szolgálatig nem nyugdíjképes, 10 és 25 év közti szolgálat után szolgálatképtelenné válás esetén utolsó illetményeinek egyharmadát, 25 és 40 szolgálati év közt felét, 40 évvel kétharmadát és azonfelül egész fizetését kapja meg nyugdíjul. Ugyanez a szabályzat kiterjedt az özvegyek és árvák ellátására is.

A magyar fejlődés 1526-tól 1867-ig.

28. A Miksa által a XVI. század fordulóján megindított fejlődés a mohácsi vész után trónra emelt I. Ferdinánd alatt *Magyarországon* is éreztette a hatását.

Az új kormányrendszer az 1528-ban felállított magyar kamarával vonult be Magyarországra. Ferdinánd az alsóausztriai és a cseh kamarát már az előző évben állította fel. A magyar kamarához 1528. január 8-án intézett utasítása szószerinti latin fordítása a cseh

kamarához szóló németnyelvű utasításnak, ami mindjárt kétségtelen bizonyítéka annak, hogy habár a Habsburgok uralma alatt a nemzeti függetlenség megóvására és nemzeti alkotmányunk és közintézményeink organikus továbbfejlesztésére törekedtünk, a Habsburg-birodalom bürokratikus formái megtalálták az utat arra, hogy érvényesüljenek és a magyar hatósági szervezetre és eljárásra hatásukat kifejtsék.<sup>1</sup>

A távollévő király helytartója a nádor, vagy más főméltóság lett. 1542-ben helytartótanácsot is szerveztek, amelynek tagjai részben állandó tanácsosok, akik a munkában állandóan résztvesznek és rendszeres fizetést kapnak a magyar kamarától s részben olyanok, akik szintén állandóan tagjai a tanácsnak, de nem mindig, hanem csak az ügyek szerint jelennek meg. A döntő súly azokon van, akik állandóan kötelesek Pozsonyban tartózkodni s ott pontosan megszabott fegyelem szerint hivatalnokoskodni. A helytartó lakásán naponta két ülés van s ha a tanácsosok azokról elmaradnak, fizetésük egy részét levonják. A tárgyalási mód kollegiális, minden tanácsosnak egyenlő jogai vannak. A helytartótanács meg tudta kezében tartani az igazgatószolgálati hatáskört is.

Az egykori királyi tanács tehát átalakult királyi helytartótanácsá, amely mindig az országban székel. A régi kir. kancellária azonban továbbra is megmaradt a király közelében Bécsben, és a fontosabb elvi jelentőségű ügyek eldöntését és ezzel kapcsolatosan a rendeletkibocsátási jogot a király ennek az útján gyakorolta. Tanácsosainak száma is idővel mindinkább szaporodott.

A török kiűzése és az I. Lipót alatti abszolutisztikus törekvések lezajlása után III. Károly 1723-ban újra szabályozta a központi kormányzati szerveket, a kir. kancelláriát, a kir. helytartótanácsot és a kir. kamarát, amelyek ekkor nyerték azt a szervezetüket, amelyben az 1848: III. t.-c. által felállított felelős minisztérium kinevezéséig működtek.

A vidéki közigazgatás főszervéül a városok mellett továbbra is megmaradt a vármegye.

„A magyar megyei kormány szervezet kezdettől fogva egységes, egyetemleges jellegű volt. Magyarország mindig ragaszkodott ahhoz, hogy a törvényhatóság a megye egész területén a közigazgatás minden ágára nézve, kizárólag a megye lehessen. A hadügyi és pénzügyigazgatáson, valamint a törvénykezésen kívül kezdettől fogva a megye

<sup>1</sup> Hóman—Szekfü i. m. II. kiadás. III. k. 63. sk. 1.

A magyar közigazgatás története rendszeres feldolgozás tárgya mindaddig nem volt, ami a közigazgatástudomány művelői számára is béműlt hiány. Ennek a hiánynak a kitöltésére lesz hivatva Ember Győző műve, aki a magyar közigazgatás történetét 1500-tól 1867-ig rendszeresen, részben új forráskutatások alapján, az előző évszázadokra nézve pedig a bevezetésben vázlatosan dolgozza fel.

L. Ember Győző: A magyar közigazgatás története a XVI. és XVII. században. 1942. A M. Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 38. sz.

látta el a közlekedésügy (utak, hidak és vámok), a gyámügy, a közegészségügy, a rendészet (cselédügy, mértékek, árszabályozás) korszerű igazgatását.“

„Amíg a városok törvénykezési és kormányzati tekintetben a tárnokmester joghatósága alatt állottak, a megyék maguk felett a legfelsőbb bíróságok felelősségi hatáskörén kívül kormányzati felügyeletet nem ismertek el. Ezt a függetlenséget kezdetben a közigazgatási tevékenység bírói jellege kívánta.“ „A bírászkodás és közigazgatás ezidőszertől nálunk sem volt elválasztva. A szervek azonosak voltak; a megyei törvényszék és a közgyűlés még a XVI. században is összeszik és a választott szervek is azonosak. Minden közhivatalnok csak eskü letétele után gyakorolta hatóságát és ez az eskü bírói jellegű volt. A megye és minden hatósága a kormányrendeletek törvényességét igazgatási ügyekben is a bíró függetlenségével vizsgálta felül. A törvénykezési eljárás formáinak kialakulása után megkülönböztették ugyan már a megyei közgyűléstől (*congregatio*) a megyei törvényszéket (*sedes*), továbbá a törvény rendes útjától a rövid utat, mint a közigazgatás formátlan cselekvését, mégis a jogvitás természetű közigazgatási kérdésekben a rendes bírói út lehetőségét mindig elismerték. Ennek a folytatása volt az az eljárás, hogy a külön közigazgatási bíróság felállításáig igen sok újabb törvényünk engedett közigazgatási határozatok ellen jogorvoslatot a rendes bíróságnál.“<sup>1</sup>

A megye függetlenségét később az idegen kormányhatóságok beavatkozása miatt őrizték féltékenyen. Ezért van az, hogy a megye törvénytelen statutumait a XVII. században is az országgyűlés semmisíti meg, és ugyancsak az országgyűlés tiltja el a megyéket attól, hogy törvénytelen határozatokat hozzanak, vagy a bécsi kormány törvénytelen rendeleteit végrehajtsák. Tehát csakis a törvényesség volt a megyei autonómia korlátja és ennek a törvényességnek csakis a törvényhozás és a bíróságok voltak a bírái.

A tisztviselők illetményei a középkori vármegyékben bírságokból, vámokból, a jegyzőknél és a hiteles helyeken az oklevelek kiállításáért járó taksákból állottak. Rendszeres fizetésük nem volt s ez mutatja állásuk tiszteletbeli voltát (*nobile officium*), valamint az, hogy tisztségek vállalása a XV. századtól kezdve bírság terhével volt kötelező. A taksákból a XVIII. században lesz sállárium, majd rendszeres illetmény.

Hogy a vármegye közigazgatási teendői az 1848 előtti időkig hogyan szaporodtak fel, azok hogyan voltak szabályozva, milyen eljárás és milyen bürokratikus segédeszközök segítségével látták el az adóügyeket, a bírászkodást és a többi ügyeket, kitűnik Zsoldos Ignác hasznos művéből: „A szolgabírói hivatal.“<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Egged István: Vármegyei önkormányzat. 1929. 71—77. l.

<sup>2</sup> I. kötet. Közrendtartási rész. II. kötet. Törvénykezési rész. 1842. Pápa.

A magyar központi kormányzások ügyviteli tekintetben az osztrák hatóságok bürokratikus eljárását nagy részben átvették.

Az új magyar helytartótanács III. Károly alatt 1724-ben Pozsonyban kezdte meg működését és a kül-, valamint a hadügy kivételével a központi igazgatás minden egyéb ágára kiterjedt. Szervezetileg a következő részekre oszlott: a tanács (*consilium*), iroda, egyúttal kiadó (*cancellaria*), irattár (*registratura*) és számvevőség (*exactoratus*).

Az ügyiratok iktatása a XVIII. század elején még nem volt ismeretes és kezelésük három egymástól különálló sorozatra, a királyi rendeletek (*Benigna mandata*), a beadványok (*Litterae*) és a válasz-fogalmazványok (*Expeditiones*) sorozatára oszlott. Az ügykezelés történetében Mária Teréziának 1769-ben kiadott rendelete jelentett fordulópontot, amely a növedéki iktatási rendszert vezette be. II. József 1780-ban az előadói rendszert vezette be, ezt azonban 1784-ben az ügyosztályrendszer váltotta fel, amely szervezeti megoldás a kollegiális rendszer épségbentartása mellett egészen 1848-ig fennállott.<sup>1</sup>

A Mária Terézia által 1761-ben felállított udvari számvevő-kamara fejlesztette ki a kettős könyvvitel rendszerével szemben azt a kincstári könyvviteli rendszert, amelynek továbbfejlesztése a ma is alkalmazott állami számviteli rendszerünk. II. József 1782-ben a bécsi számvevő-kamarának rendelte alá a magyarországi és erdélyi számvevőségeket, továbbá Németalföld és Lombardia számvevő-kamaráit is. Ekkor kerültek a Habsburgokat uraló összes országok egységes számviteli ellenőrzés alá, ami által alkalma nyílt a javított új számviteli rendszernek az osztrák örökös tartományokon kívül való elterjedésre is.

A megyei közigazgatás ellen a reformkorban egyre szaporodtak a támadások. A negyvenes évektől fogva főleg a centralisták akarták reformálni, akik a központi igazgatást is a felelős parlamenti kormány bevezetésével akarták átalakítani és ennek megfelelően a központi hatalomnak való erősebb alárendeltségét, a federalizmusnak nevezett túlzott municipalizmus helyett az állami egységnek nemzeti kormány által való erősítését kívánták.

„Az 1840-es évek elején, mondja *Szekfü Gyula*,<sup>2</sup> világos missziót töltöttek be azok az alig harmincévesek, akik a külföldi politikai intézményeknek tudományos ismerete alapján először mutatták be a parlamenti kormányzat mechanizmusát, s azzal összehasonlítva a rendi vármegyét, bebizonyították annak elavult voltát. E *centralisták*-nak, utóbb gúnyosan doktrinereknek nevezett fiatalok, báró Eötvös József, Szalay László, Csengery Antal, báró Kemény Zsigmond, Lukács Móric, Trefort Ágoston, egy új nemzedék, jellemében és huma-

<sup>1</sup> Jánossy Dénes: A központi ügykezelés vezérfonala. 1929. 5. l.

<sup>2</sup> Hóman—Szekfü i. m. II. kiadás. V. kötet. 325. l.

nizmusban, tudományban és reális kritikai pillantásban különbek az előző generációnál, de éppen kiemelkedő voltuk miatt nem áll mögöttük saját nemzedékük. A centralisták vetették bele a közvéleménybe a parlamentarizmus és felelős minisztérium fogalmát, s a nagy átalakulás órájában az ő javaslataikhoz kellett mindenkinek, Kossuthnak is visszatérnie.

Az 1848. évi III. t.-c. a független, felelős magyar minisztérium megalakítását elrendelte, és a kormányzásokot megszüntette. Az 1848. évi XVI. t.-c. pedig „a megyei szervezetnek, Magyarhon s kapcsoló részei alkotmányossága védbástyáinak“ népképviselőlet alapján való rendezése iránt törvényjavaslatnak a legközelebbi országgyűlés elé való terjesztését rendeli.

A minisztereknek első feladata minisztériumaik megszervezése és hatáskörüik megállapítása volt. A minisztériumok a királyi kancellária, helytartótanács és királyi kamara ügykörét vették át és osztották fel maguk közt az Országos Levéltárban őrzött, de nem publikált ügybeosztás szerint. A kormányzások tisztviselőit és szolgáit az 1848. évi III. t.-c. 25. §-a rendelkezési állapotba helyezte, hogy másutt legyenek elhelyezhetők. Mégis, különösen az alantasabb tisztviselők, a számvevőségek és segédhivataliak jelentékeny részét megtartották. A számviteli és ügyviteli rendszer tekintetében azonban újításokat nem tettek, ami annál kevésbé is volt kívánatos, mert az átvett személyzet az általa ismert rendszer alkalmazásával teljesíthetett leghasznosabb szolgálatokat.

A kormányzati és közigazgatási reformalkotásokra az első magyar kormánynak már nem jutott ideje, az 1849-ben proklamált egységes osztrák császárság kormánya pedig Magyarországot, mint a többiekkel egyenlő jogállású koronatarományt kezelte és a centralizációt, illetve egységesítést a politikai szervezet, számviteli, pénztári, valamint ügyviteli rendszer tekintetében ide is kiterjesztette. A segédhivatali ügykezelés, amely ebben az abszolút korszakban forrott ki és amely pl. osztrák mintára előadóiveket és iratjegyzékeket is bevezetett, lényegileg változatlan maradt az egyesített helytartóságokból 1860-ban Budán visszaállított helytartótanácsnál, valamint a helytartótanácsból 1867-ben szervezett második magyar minisztérium központi igazgatásainál is.

A pénztári rendszert 1857-ben az egész birodalomban gyökeresen akként alakították át, hogy egy állami központi pénztár fiókjaiként létesítettek állami pénztári hivatalokat úgy, hogy az összes pénztárak a központi állampénztárral együtt egyetlen, az ország különböző pontjain fizető helyekkel bíró pénztárnak voltak tekinthetők. Ennek az egységesnek nevezett pénztárrendszernek kiváló előnye az volt, hogy benne minden állami bevétel az állampénztár bevételeként volt tekinthető és feleslegessé vált az a gyakran rendkívül komplikált elszámolás, amely az állami pénzeknek a különböző jövedelmek

és az egyes bevételi források szerint elválasztott kezeléséből származott. Ezáltal megszűnt annak szükségessége is, hogy a pénztárak a különböző számadási ágak számára külön ellátmányokat kapjanak, mivel azok a különböző forrásokból származó, szakadatlanul befolyó bevételekben a párhuzamosan felmerülő állami kiadások fedezetére megfelelő pénzkészlettel rendelkeztek. Ez a pénzküldések számát, mennyiségét és ezzel kapcsolatban költségét is nagymértékben csökkentette és pusztán az elszámolás rendszerén múlt, hogy ennek dacára a különböző pénzek eredete és hova fordítása, valamint a pénztárak pénzkészletének hullámzása, úgyszintén az egész állami pénzkészlet mindenkori áttekintése biztosítva legyen.<sup>1</sup>

Egy császári elhatározás 1867. január 1-től számviteli reformot is léptetett életbe, valamint ugyanakkor a K. k. Oberste Rechnungs-Kontrollsbehörde helyébe a Rechnungshofot állította.

A pénzügyi adminisztrációt az abszolút kormány államosította. Az adóigazgatást kivette a vármegyék kezéből, amelyek 1848 előtt ellátták. A pénzügyi igazgatásnak az abszolutizmus második felében három fokozata volt: 1. a pénzügyi kerületi igazgatóságok, amelyek helyébe 1868-ban a m. kir. pénzügyigazgatóságok léptek, 2. a felettük álló országos pénzügyigazgatóságok Budán, Nagyszébenben és Zágrábban. A budai országos pénzügyigazgatóságból alakult a m. kir. pénzügyminisztérium, mely a másik kettő felett egyelőre a harmadfokú hatóságot gyakorolta, 3. az osztrák cs. kir. pénzügyminisztérium, mely a független magyar kormány kinevezéséig a magyar pénzügyi szervek fölött is hatáskörrel bírt.

A független magyar minisztériumnak 1867-ben másodszor kellett megalakulnia. Azok a rendeletek, amelyek a kormányzéseknek minisztériumokká való átszervezését végrehajtották, nagyrészt megjelentek a Rendeletek Tárának 1867. évfolyamában. A pénzügyigazgatás szervezetét az alkotmányos kormány az abszolutizmustól teljesen átvette. Az adóigazgatást nem adta vissza a vármegyéknek. Meghagyta az állami adóhivatalok hálózatát, valamint a számviteli és pénztári szolgálat tekintetében is fenntartotta az addigi rendszert és eljárást. Ugyanez történt az ügykezelésre és ügyrendszerre nézve is hasonlóan ahhoz, mint 1848-ban.

Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, tehát alapjaiban jórészt osztrák alkotás. Ugyanezt el kell ismernünk a hadügyi és a külügyi igazgatásra, amelyek jórészt 1918-ig intézményesen is egységesek voltak az osztrák hasonló igazgatásokkal. Figyelembe kell továbbá vennünk azt, hogy később kifejtendő okoknál fogva a pénzügyi kormányzatnak nagy szervező és szabályozó befolyása van az összes kormányzati ágak felett és a magyar közigazgatási jog fejlődésében is nagy szerepe van azáltal, hogy pl. a hivatal-

<sup>1</sup> Magyar Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. 1923. 61. l.

noki jog fejlesztésével más minisztérium alig törődött és így az, amennyire kodifikálva van, jórészt a pénzügyminisztérium műve.

Az 1867. utáni magyar fejlődés.

29. Az 1867 óta eltelt időben a magyar közigazgatás olyan nagy fejlődésen ment át, amelyhez egyetlen korábbi korszak sem hasonlítható. Az 1867-ben átvett kereteket sokszorosán túlszárnyalta. Fejlődésében önálló volt, de az átvett alapoktól nem szakadt el és azokat nem is akarta eldobni, fejlesztésükben azonban csak saját szükségleteihez és a szakszerűség követelményeihez volt kötve, független volt idegen akarattól.

Közigazgatásunknak azóta való fejlődését az alábbi jellemző adatokból ítélhetjük meg:

1. Az állami kiadások és bevételek összege, pengőre átszámítva, 1868-tól kezdve a következőképen emelkedett:<sup>1</sup>

	Kiadás pengő	Bevétel pengő
1868.	302,149.864	379,954.236
1885.	809,375.094	826,987.294
1900.	1.255,543.708	1.328,501.616
1913.	2.405,472.847	2.266,912.451
1921/22.	952,005.514	974,881.188
1929/30.	1.441,799.157	1.432,171.400
1938/39.	1.508,556.627	1.424,775.302
1941.	2.084,442.000	2.036,230.000
1942.	3.256,315.000	3.082,522.000

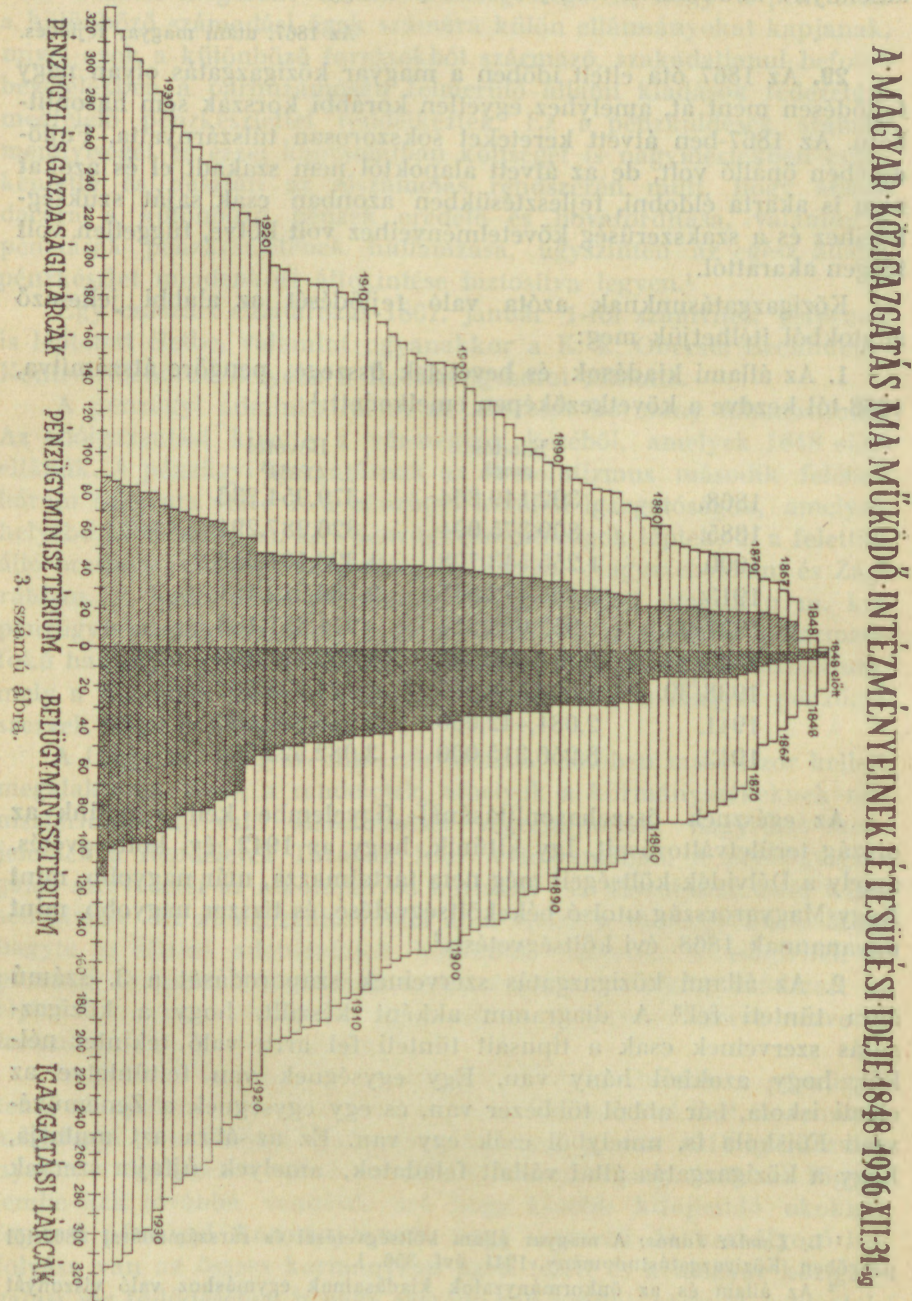
Az egésznek összehasonlításánál figyelembe kell vennünk az ország területváltozásait. Így kiténik, hogy az 1942. évi költségvetés, amely a Délvidék költségeit még nem tartalmazza, már nagyobb, mint Nagy-Magyarország utolsó békeköltségvetése, és tízszer nagyobb, mint ugyanannak 1868. évi költségvetése.<sup>2</sup>

2. Az állami közigazgatás szerveinek szaporodását a 3. számú ábra tünteti fel.<sup>3</sup> A diagramm akként készült, hogy a közigazgatás szerveinek csak a típusait tünteti fel arra való tekintet nélkül, hogy azokból hány van. Egy egységnek van feltüntetve az elemi iskola, bár abból több ezer van, és egy egységnek a Zeneművészeti Főiskola is, amelyből csak egy van. Ez az ábra azt mutatja, hogy a közigazgatás által vállalt feladatok, amelyek újfajta szervek

<sup>1</sup> L. Lovász János: A magyar állam költségvetései és zárszámadásai 1867-től pengőben. Közigazgatástudomány. 1941. évf. 356. l.

<sup>2</sup> Az állam és az önkormányzatok kiadásainak egymáshoz való viszonyát l. 65. §.

<sup>3</sup> L. Meznerics Iván—Torday Lajos: A magyar közigazgatás szervei. 1867—1937. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1937. 21. sz. kiadvány.



létesítését tették szükségessé, az 1848 évbéliek számának húszszorosára emelkedtek, nem is szólva az egyes feladatok méretéről.

3. Az állam és Budapest székesfőváros alkalmazottainak száma 1870. óta a 4. és 5. számú ábra szerint növekedett.

Az állami (m. kir.) kormányhivatalokban, hozzájuk számítva az állami iskolákat, 1840-ben összesen 4300 hivatalnokot és szolgát találunk, azokat is számítva, akik Bécsben szolgáltak.<sup>1</sup> Számuk 1870-ben 23.273, 1918-ban 228.975 volt. Trianon elszakította az ország területének kétharmadát, ellenben az állami alkalmazottak száma a B-listák után is 120.000 körül állapodott meg, amely számot Nagy-Magyarország is csak 1899-ben ért el. Az ország területének újabb gyarapodásával ismét emelkedés áll be. Számuk az 1942. évi költségvetésben 200.511.

Ehhez hasonló arányú a székesfőváros alkalmazottai számának alakulása a három város: Buda, Pest és Óbuda 1872-ben történt egyesítése után, azzal a különbséggel, hogy itt Trianon nem okozott változást, csak a B-listák érvényesítették 1920 után a hatásukat. Kiténik, hogy magának Budapestnek 1935 óta több alkalmazottja van, mint Nagy-Magyarországnak volt 1868-ban. Tehát a főváros közigazgatási gépezete ma már nagyobb, mint amekkora az állami gépezet gróf Andrássy Gyula miniszterelnök idejében, 70 év előtt volt.

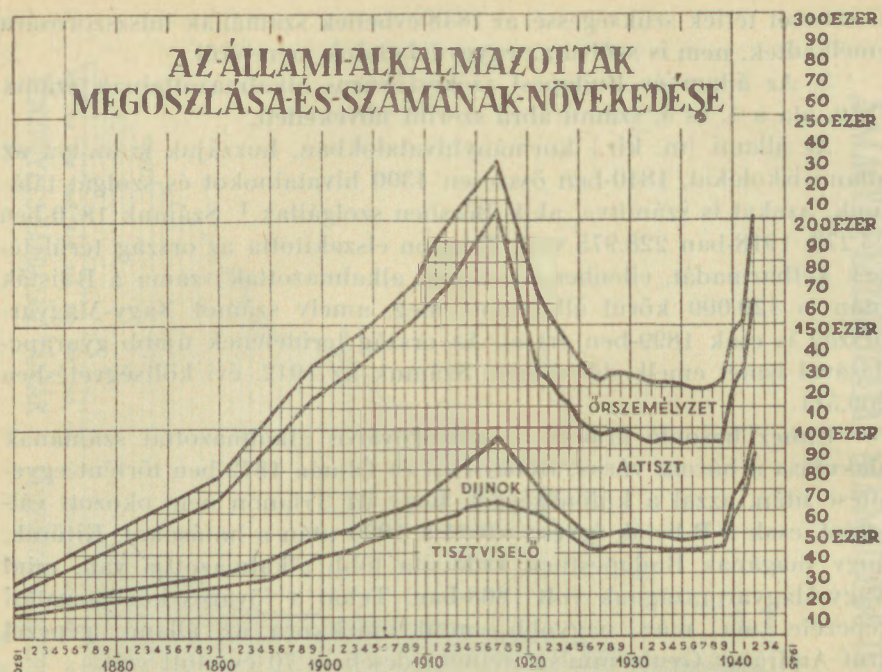
4. Az államosítás, amelynek részleteit a 16. §-ban tárgyaljuk, azt mutatja, hogy az állam a törvényhatóságok feladatköréből fontos és terjedelmes ügyköröket átvett. Ebből arra lehetne következtetni, hogy a törvényhatóságok feladatköre sorvadt. Ezzel szemben Budapest székesfőváros alkalmazottainak száma mutatja, hogy nagyon is emelkedett. Ennek a paradoxonnak az a magyarázata, hogy ez alatt az idő alatt a közigazgatás feladatköre, s benne a törvényhatóságoké is, nagyobb mértékben növekedett, mint amilyen arányú az államosítás volt.

A magyar fejlődés jellemzése.

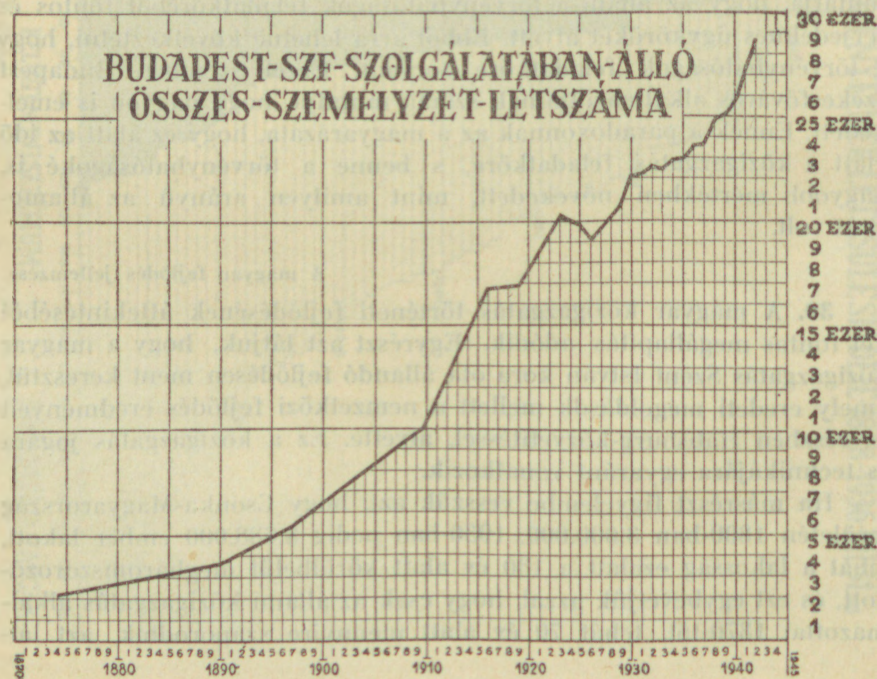
30. A magyar közigazgatás történeti fejlődésének áttekintéséből két fontos megállapítás adódik. Egyrészt azt látjuk, hogy a magyar közigazgatás Szent István kora óta állandó fejlődésen ment keresztül, amely eredeti megoldások mellett a nemzetközi fejlődés eredményeit is, részben Habsburg-közvetítéssel, átvette. Ez a közigazgatás jogára és technikájára egyaránt vonatkozik.

Ha másrészt figyelembe vesszük azt, hogy Csonka-Magyarország területén 1800-ban 3.000.000, 1930-ban pedig 8.688.000 ember lakott, tehát a lakosság ezalatt a 130 év alatt körülbelül megháromszorozódott, és ezt egybevetjük azzal, hogy csak az állami közigazgatás alkalmazottai 1870-től, tehát 70 év alatt mennyire szaporodtak, azt lát-

<sup>1</sup> Szeffü Gyula: Három nemzedék és ami utána következik. 1934. 68. l.



4. számú ábra.



5. számú ábra.

juk, hogy a közigazgatás méretei az utolsó évszázadban sokkal nagyobb arányokban növekedtek, mint a népesség száma. Ez igen nagy kihatású jelenség, amely teljesen párhuzamos azzal a fejlődéssel, amelyet Európa és Amerika többi államaiban is látunk.<sup>1</sup> Ezért okai nyilvánvalóan mélyenfekvők és közösek. Ezeket fel kell tárni, hogy azokat helyesen értékelni tudjuk.

#### 10. §. A közigazgatás túlsúlyának kifejlődése.

Az állam átalakulása az 1848. évi alkotmányreform óta.

31. A magyar alkotmánynak 1848-ban történt átalakítása a jobbság és a nemesi előjogok megszüntetésén kívül bevezette a népképviseleti országgyűlést és a felelős minisztérium rendszerét. Ezáltal oly mélyreható változásokat valósított meg, amelyekhez hasonlóan alkotmányunk azóta sem ment át. Államunk így átalakult az akkori közfelfogás követelményei szerint. A fenti változások egyike sem volt különleges magyar találmány, hanem azok mind olyanok, amelyek a francia forradalom óta Európa legtöbb államában elterjedtek. A parlament és a kabinet rendszerét a francia forradalom is Angliától vette át és terjesztette el a kontinensen, a nélkül, természetesen, hogy az angol termőtalajt is áthozhatta volna, amelyben azok ott továbbfejlődtek. Amit tehát mi 1848-ban — a legtöbb állam pedig már korábban — megvalósítottunk, az a XIX. századi állam volt, amely a demokratikus, liberális eszméknek felelt meg, és amely az állami főfunkciók egymáshoz való viszonya tekintetében Montesquieu tanait tartotta szemelőtt.

Azóta azonban, hogy ennek a XIX. századi államnak eszménye nyugaton kialakult, a világ mindenütt mélyreható változásokon ment keresztül, amelyek hatását az államok alkotmánya is megérzi. Ezek a változások a következőkben foglalhatók össze:

1. Az ipari forradalom, amelynek hatását a 4. §-ban már jellemeztük.

2. Az orvosi tudomány és a közegészségügy haladása következtében az átlagos emberi életkor meghosszabbodása és a lakosság számának nagy megnövekedése. Európa lakosainak száma 1800-ban 188 millió, 1930-ban 520 millió, az Amerikai Egyesült Államok lakossága pedig 1800-ban 5,3 millió, 1930-ban 123 millió volt.

Ebben az összefüggésben különös figyelmet érdemel a nagyvárosok keletkezése. A népesség szaporodása tette lehetővé a milliós agglomerációk keletkezését a nélkül, hogy ennek ellenében másutt

<sup>1</sup> Magyary Zoltán: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. 1936. 25. sk. l., 33. sk. l.

Leonard D. White: Trends in Public Administration. A series of Monographs. Prepared under the Direction of the President's Research Committee on Social Trends. New York—London, 1933. 12. kötet.

elnéptelenedés keletkezett volna. A nagyvárosok kifejlődésének azonban a technikai haladás is nélkülözhetetlen feltétele volt. Vasbeton, villamosság, közegészségügy, távolsági és belterületi közlekedés stb. jelentik a nagyvárosok új feltételeit.

3. Az állami feladatok nagy megszorodása. Az állam, amely korábban csupán a belső és külső védelem és az igazságszolgáltatás ellátását, a hadsereg és rendészet fenntartását tartotta feladatának, fokozatosan egyre több más feladatot is vállalt: utak, hidak, vasutak építését, a közlekedés fejlesztését; iskolák állítását, múzeumok, színházak, kutatóintézetek létesítését és más kulturális feladatokat; az ember- és állategészségügy fejlesztése érdekében gyógyító és preventív intézkedéseket, kórházak, elmeorvosintézetek stb. létesítését, a mezőgazdaság, az erdészet, az állattenyésztés előmozdítása végett különböző feladatokat; folyók és árterületek szabályozását, a termőterületek növelését, a termények nemesítését, vetőmagvizsgálatot; a termés értékesítését, a pénzügy és hitelintézetek szabályozását; az ipar fejlesztését; egyre több szociális feladat megoldását, a társadalombiztosításnak széleskörű kiterjesztését. Ez a felsorolás nem lehet teljes, és a kör folyton bővül. A lényeg azonban az, hogy ez a fejlődés nagy ütemben a XIX. században indult meg, tehát az alkotmány XIX. századi átalakítása után.

4. Mindezek az új feladatok, amelyeket az állam fokozatosan vállal, nem a törvényhozás és nem az igazságszolgáltatás hatáskörének bővítését és méreteinek növekedését jelentették, hanem mind a közigazgatás területére esnek. A közigazgatás azonban ezáltal nem csak mennyiségileg, hanem minőségileg is átalakult. Egyrészt azért, mert azok a feladatok, amelyek megoldásához impérium kell, mindig az állam privilégiumai voltak (hónvédelem, rendészet, bíraskodás), és így a közigazgatás hatásköre csak olyan feladatokkal bővíthetett, amelyekhez nem impérium, hanem szaktudás (nem *wollen*, hanem *können*) kell, s amelyeket ennek következtében az állam sem tud másként, mint azok sajátos technikájával megoldani (pl. oktatást, gyógyítást, hídépítést, termelést stb.). Másrészt azáltal változott meg a közigazgatás minőségileg, hogy az új feladatok miatt a szakképzett és hivatásos közszolgálatra kellett áttérni, valamint a centralizációt erősen ki kellett fejleszteni.

5. A közigazgatás hatáskörének aránytalanul nagyobb növekedése következtében nagy eltolódás állt elő a másik két állami főfunkció, a törvényhozás és igazságszolgáltatás rovására. Ezért a három főfunkció egyensúlyáról csak Montesquieu idejében és a XIX. század első felében lehetett beszélni, ma azonban az egyensúly már megszűnt és kétségtelen a végrehajtóhatalom túlsúlya.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Charles Beard: The American Leviathan. The Republic in the Machine Age. New York, 1931.

Az erős exekutiva lényege.

32. A parlamentáris rendszer lényege az, hogy a szétválasztott főfunkciók közül a törvényhozó hatalom ellenőrizzé a végrehajtóhatalmat. E végből a végrehajtóhatalom vezetőinek, a minisztereknek kijelölésében is döntő befolyásra tart igényt. Ez azt jelenti, hogy az exekutíva vezetőit a legiszlatíva szempontjai szerint jelölik ki. A főfunkciók egyensúlyától tehát abban az irányban enged eltérést, hogy a törvényhozó hatalomnak legyen túlsúlya annál az oknál fogva, hogy a népképviselői rendszer bevezetése révén a nemzet éppen a törvényhozó hatalomra szerzett közvetlen befolyást. Az exekutíva működésének feltételei azonban a mai közigazgatásnak nem tetszés szerint szabályozható technikai adottságai. Az állami cselekvés eredményességének a gyorsaságtól és a szakszerűségtől való függése ezért azt okozza, hogy a törvényhozásnak a múlt században megkívánt vezetőszerpe sokszor megakadályozza a végrehajtóhatalom eredményességének kifejtését és a ráváró feladatok legjobb betöltését. Ezért van az, hogy a törvényhozó hatalom befolyása a végrehajtóhatalomra csökkent, és ennyiben javult a végrehajtó hatalom ereje és eredményességi foka. A törvényhozás egyre több helyzetben ruházta át a hatáskörét felhatalmazási törvények alakjában a végrehajtóhatalomra. Ezt azonban csak azért teszi, mert nem tud előre kitérni. De a felhatalmazások rendszere csak a külszín megőrzését jelenti, amely mélyreható változást takar és ez nem csak nálunk van így, hanem minden parlamentáris államban. (Franciaország, Anglia, Belgium stb.) Sőt Luther Gulick<sup>1</sup> azt mondja, hogy a törvényhozás befolyása a végrehajtóhatalomra fokozatosan összeszűkült úgy, mint eddig is volt a hadviselés tekintetében. E téren ugyanis a törvényhozás befolyása csak a hadüzenetig terjed, azon túl azonban a legfelsőbb hadvezetőség a stratégiai és taktikai elhatározásait az ellenséggel való érintkezésben, de a törvényhozás befolyása nélkül hozza. A törvényhozás így kénytelen lesz az állami életben is csak a fő irányelvek megállapítására szorítkozni, a végrehajtóhatalom cselekvésébe való beavatkozástól azonban tartózkodnia kell.

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányuknak 1787-ben, tehát már a francia forradalom előtt való megalkotásakor és annak keretében az elnök jogállásának megállapításánál ezt a fejlődést nagy hozzáértéssel előre látták. Az alkotmány az elnököt oly nagy hatáskörrel és általános felhatalmazással látta el, hogy azokkal minden meglevő és lehetséges társadalmi és politikai mozgalom fölött úrrá lehessen, sőt szükség esetén, válságok idején, valóságos diktatúrát fejthessen ki, mint Lincoln elnök a polgárháborúban és Wilson elnök a világháborúban. Ezt a következő rendelkezésekkel érték el: a. Az el-

<sup>1</sup> Luther Gulick: Politics, Administration and the „New Deal“. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1933. Sept. 65. 1.

nököt a kongresszustól (törvényhozó testület) függetlenné tették oly módon, hogy külön eljárással közvetlenül a nép választja és csak nagy nehézségekkel lehet elmozdítani. *b.* Az elnök nemcsak államfő, hanem egyúttal a kormány feje is, a kormány tagjai azonban neki alá vannak rendelve, az elnök tehát nem *primus inter pares*. És a kormány tagjai (akiket az USA-ban államtitkároknak neveznek) csak az elnöknek vannak alárendelve, s a kongresszusnak tagjai nem lehetnek, sőt oda be sem léphetnek. Az „atyák“, ahogyan az alkotmányt annakidején megalkotó nemzetgyűlés tagjait nevezik, ezt a megoldást azzal indokolták, hogy egy testületi szerv nehezen határoz, jobban bénítják belső konfliktusok és sokszor szenved tagjainak érzékenységtől vagy mesterkedéseitől. Ha a felelősség egy emberen van, az vagy cselekszik, vagy nem, de a felelősség alól nem tud társainak ingatlanságára való hivatkozással menekülni. *c.* Az elnök megbízatását négy évre szabták, ami elég hosszú idő ahhoz, hogy gyakori változások és a kormány bukztatására irányuló állandó törekvések ki legyenek zárva. Egyéni hatáskör, függetlenség és erő tehát azok a tulajdonságok, amelyekkel az elnököt fel akarták ruházni, hogy őt eredményes munkára képessé tegyék. Ezt a rendszert, amely a parlamentáris kabinetrendszerrel lényegesen elütő elveken épült fel, az *erős exekutíva* (strong executive) rendszerének nevezzük.<sup>1</sup>

Azoknak az új alkotmányoknak, amelyek Európa számos államában forradalmak vagy más belső válságok útján létrejöttek (Oroszország, Olaszország, Portugália, Németország, Spanyolország), mind az erős exekutíva megvalósítása a főjellemvonása. Az eltolódás az exekutíva javára azonban mindenütt jelentkezik, azokban az államokban is, amelyek annak konzekvenciáit még le nem vonták. Az eltolódás ténye annak bizonyítéka, hogy az ipari forradalom által átalakított államnak a XIX. századi, tehát az ipari forradalom előtt létrejött alkotmány többé nem adekvát kerete. Az alkotmányoknak már sokfelé meglőrtént és még sokfelé vajúdo átalakulása tehát azt jelenti, hogy az államok most vonják le a konzekvenciáit annak, hogy az exekutíva jelentősége és állása fokozatosan nagyon megváltozott, azaz *átalakulnak a XIX. századi államból XX. századi állammá*. A fővonás, amelyben a XX. századi állam a XIX. századitól különbözik az, hogy a XX. századi államban a legiszlatívának az exekutívához való viszonya fordított, mint volt: *eddig a legiszlatíva volt, most az exekutíva lett az erősebb*.

Mi még az átalakulás előtt vagyunk. Azok az adatok, amelyeket az előző §-ban közöltünk, mutatják államunknak, pontosabban a közigazgatásnak óriási fejlődését azóta, hogy alkotmányunk utolsó

<sup>1</sup> *Magyar Zoltán: Amerikai államélet. 1934. 111. sk. 1.*  
*U. a.: Die starke Exekutive. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1937. 688. sk. 1.*

mélyreható reformját 1848-ban keresztülvittük. Ez a fejlődés nagyobb, mint bármely korábbi évszázadban volt. Azoknak azonban, akik az 1848-as reformokat Széchenyi és a centralisták negyedszázados szellemi küzdelme és előkészítése után megvalósították, az akkori állami berendezés lebegett a szemük előtt, amelynek a méretei a mainak, mint láttuk, egyhuzadát sem érték el. Mai közigazgatásunknak 95 százaléka tehát azóta keletkezett. A szervezéstudomány nem ismer olyan megoldásokat, amelyek a méretek húszszoros megnövekedése esetén is változtatás nélkül kielégítőek.

Az utolsó évszázad fejlődése a külföldön is teljesen párhuzamos volt az itthonival. A XIX. század első felében végrehajtott belső átalakulás, a liberalizmus eszméinek megfelelő alkotmányreform óta az ipari forradalom és a nagykapitalizmus kifejlődése ott is az állami feladatok rendkívüli szaporodására, a méretek hasonló megsokszorozódására vezettek. S mivel mindez a növekedés az állam cselekvő hatalmának a körébe vágott, ott is a végrehajtóhatalomnak olyan tagadhatatlan túlsúlya fejlődött ki, amely előtt szemet húnyni céltalan. Mihelyt belátták, hogy államuk a XIX. századi alkotmányukat kinötte, és ezért a nemzet legfőbb szervei a nemzet egész erejével a nemzetért való legeredményesebb cselekvésre nem képesek, hozzáláttak ahhoz, hogy a tudomány és tapasztalat útmutatása szerint kiküszöböljék az alkotmányból azokat a megoldásokat, amelyek a cselekvőképességet bénítják és beiktassák azokat, amelyek azt fokozzák és az összhang fokozásával a surlódási energiavesztést csökkentik. Tehát újabb lényeges alkotmányreformra volt szükségük, hogy államukat XX. századi állammá alakítsák át. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányukat ritka előrelátással állapították meg, az európai nagyhatalmak nagyobbbrésze az utolsó negyedszázadban forradalommal és más államok polgárháborúval (Spanyolország), vagy mélyreható belső evolúcióval (Portugália), de egyforma céltudatossággal és eréllyel cserélték ki azokat a szervezeti megoldásokat, amelyek egyszerűbb viszonyok közt megállták a helyüket, nemzeti életük harmóniáját és erősödését azonban már jó ideje károsították.<sup>1</sup>

### 11. §. A közigazgatás eredményessége.

Az eredményesség, mint követelmény.

33. A mellett a változás mellett, amelyen a közigazgatás a többi állami funkcióhoz képest átment, nagyfontosságú változás az is, amely ugyanez idő alatt párhuzamosan a közigazgatás feladata, hivatása tekintetében fejlődött ki. Ezt röviden úgy fejezhetjük ki, hogy a XIX. századi államban a főkövetelmény a közigazgatással szemben

<sup>1</sup> *Zoltán Magyar: The Industrial State. Edited by Raymond Leslie Buell, President of the Foreign Policy Association. Thomas Nelson and Sons. New York, 1938. 204. 1.*



a jogállam megvalósítása volt, a XX. századi állam viszont a közigazgatás eredményességét el nem hanyagolható követelménynek tekinti.

A legalitás elve.

34. Láttuk a jogállam fogalmanak kialakulását (50. l.), amely az előző rendőrállammal szemben azt a változást jelentette, hogy a jog uralmát a közigazgatásra is kiterjesztették. A liberális demokrácia eszmeköre e cél elérésére a jogi pozitívizmus elterjedésében alkalmas formát talált. A jogi pozitívizmus a *legalitás* elvét jelenti, azt tudni illik, hogy az állami beavatkozásnak csak törvény alapján, a törvényben meghatározott esetben van helye. Ez más szóval feltétlen alávetést jelent egy jogszabálynak, de jelenti egyúttal az alávetés korlátozását is olyan értelemben, hogy a polgárok csak a jogszabálynak és a jogszabály pontosan meghatározható tartalmának vetik magukat alá. *Nulla poena sine lege*. Ez az elv az állami feladatok nagy szaporodása miatt olyan jogszabályinflációra vezetett, hogy azok áttekinthetése, az érvényes jog megállapítása is komoly nehézségekbe ütközik. A jogszabályok nagy száma azt is okozta, hogy azok létrehozását a törvényhozás kénytelen volt egyre nagyobb mértékben a végrehajtó hatalomnak átengedni, főleg a közigazgatási jog terén. A rendeleti jogalkotás következtében viszont egyre csökkent a közigazgatás szabad belátásának az érvényesülése.

A legalitásnak ez a követelménye a polgároknak a közigazgatással szemben a szilárdság, kiszámíthatóság és biztonság érzését adta, amit még fokozott a közigazgatási bíraskodás megszervezése, azaz a közigazgatás jogsértő határozatainak a közigazgatástól független szakbíráóság által való felülbírálásának biztosítása. Érthető, ha ezt oly nagyértékű vívmánynak tekintették, hogy elszántan hirdették, hogy erről többé lemondani nem hajlandók. Ez a közigazgatás jogszerűségének oly erős hangoztatására vezetett, hogy az, ami eleinte egy új, azaz járulékos követelmény volt, idővel a legfontosabb és végül a követelmény lett úgy, hogy a közigazgatással szemben egyetlen hibát sem róttak fel annyira, mint a jogsértést. Így a közigazgatás közegei hozzászoktak ahhoz, hogy saját érdekükben semmit jobban ne kerüljenek, mint a jogszabálysértést. Erre egyik biztos módnak bizonyult az, ha a közigazgatás hallgatott, azaz nem intézkedett, vagy legalább érdemben nem intézkedett, hanem legfeljebb látszatintézkedéseket (ú. n. sibilást) tett. Ha a pozitív jogrendszerben nem volt kifejezett jogszabály, amely a közigazgatás ilyen hallgatásának (*silence de l'administration*) határt szab, mint ahogyan a magyar jogban ilyen általános szabály nincs, ez nem jogsértés. A forma meg van mentve, de az ügy elintézve, a kérdés megoldva nincs. A jogállam nem azt kérdezi, hogy mit tesz a közigazgatás, hanem azt, hogy mit nem szabad tennie?<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Theodor Maunz: Verwaltung. Hamburg. 1937. 31. l.

Fontos körülmény, amelyet figyelembe kell vennünk, hogy a jogállam eme kifejlődésével esett egybe a közigazgatásnak az ipari forradalom hatásaként fent (4. §.) jellemzett az a nagyarányú kifejlődése, amely a közigazgatási alkalmazottak számának nagy megnövekedésére és a hivatásos és szakképzett közszolgálat elterjedésére (56. l.) vezetett. Ez a tisztviselői kar ily módon a jogállam beállításában nevelődött és szerezte meg tradícióit nemcsak nálunk, hanem az egész európai kontinensen. Ezzel függ össze az a nálunk tételes jogilag (1883 : I. t.-c.) is megerősített felfogás, ami az angolszász államokban ismeretlen, hogy a hatósági funkció kifejezetten jogi képzettségűeknek tartandó fenn.

Az eredményesség előtérbenyomulása.

35. Kifejtettük (39. l.), hogy a közigazgatás is adminisztráció és minden adminisztráció cselekvés, amelyet az *eredményességre való törekvés* irányít. Az, hogy a közigazgatásnak eredményesnek kell lennie, és csak az eredményesség adja meg a létjogosultságát, magától értetődik és mindig érvényes tétel. A jogállam által nem szándékolta, de mégis bekövetkezett, és a közérdekre káros túlzás volt, hogy ez a követelmény a közigazgatás jogszerűségével szemben háttérbe szorulhatott. Ez most megváltozott: az angolszász államokban megszűnt és az európai kontinensen is tűnőben van. Ennek *okai* a következőkben találhatók:

A. A mostani időkből, évtizedek távlatából visszatekintve, kitűnt, hogy a szilárdság, kiszámíthatóság és biztonság, amely tulajdonságokat a legalitás elvének hirdetői a jogszabálynak tulajdonítottak, nem a jogszabálynak, hanem a XIX. századi állam relatív stabilitásának, normális viszonyainak volt csak a következménye.<sup>1</sup> Mielőtt tehát a pozitív norma által feltételezett, azaz „normális“ helyzet, konstelláció megváltozik, megszűnik az alkalmazás alapjának szilárdsága is. A jogszabály nem ezekre az új viszonyokra készült, ezek ezért „abnormális“-ak. A változott viszonyok miatt kerülnek a törvényekbe az ú. n. generális klauzulák, hogy pl. egy kötelmet az általános üzleti szokások vagy a méltányosság szerint kell teljesíteni. Ezeket a kifejezéseket, pl. méltányosságon, többféleképpen érthetünk, jelentésük változhatik és így változhatik a jog is a pozitív törvény megváltoztatása nélkül. Ez a közigazgatási jog terén éppúgy jelentkezik, mint a magánjog terén. Így Németországban a Harmadik Birodalom törvényben és bírói ítéletekben kimondta, hogy az adótörvényeket nemzeti szocialista szellemben kell végrehajtani.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> L. E. R. Huber: Die deutsche Staatswissenschaft. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 95. Band. 1934. 17. l.

<sup>2</sup> L. Deutsches Steueranpassungsgesetz vom 16. 10. 1934. 1. §.

Így tehát a jogi téren is jelentkezik az életviszonyoknak olyan megváltozása, amely a XIX. századi felfogással össze nem egyeztethető tényeket hoz létre, és így a XX. századi kifejezést keresi.

B. Az angolszász államokban, Angliában és az Amerikai Egyesült Államokban, olyan hivatásos és szakképzett közszolgálat alakult ki, amelytől, ellentétben a kontinentális fejlődéssel, az eredményességet (*efficiency*) minden más szempontnál inkább megkívánják, amely a jogot tiszteli, de a jogot eszköznek és formának, nem pedig főcélnak tekinti, és ahol a közigazgatást (*public administration*) is elsősorban adminisztrációnak tekintik. Ennek a helyzetnek kialakulása nagyon tanulságos.

Az egyik tényező a nagyarányú kapitalista fejlődés az ipari forradalom után. Anglia világbirodalmát kiépítette, az imperializmus legjellemzőbb képviselője lett. Az Egyesült Államok a posztindusztriális és nagykapitalista fejlődés során korlátlanul nevezett lehetőségeik felhasználásával gazdasági téren a gazdaságosság és eredményesség (*economy and efficiency*) másuttól nem ért fokát valósították meg, és egész közvéleményük és gondolkozásuk a praktikus cselekvés értékelésére volt beállítva. Olyan nagy vagyonok, vállalatok, szervezeti egységek (trösztök, holding company-k stb.) jöttek létre, amilyenek korábban ismeretlenek voltak és annyi alkalmazottal dolgoztak, mint kevés európai állam és egész működésükben nemcsak az öneltartást, hanem a nyereséget és fejlődést, tehát elismerést parancsoló eredményességet, sikert értek el. Ehhez szükségük volt az organizáció folytonos tökéletesítésére, az adminisztráció javítására. Nem véletlen, hogy ők termelték ki a *scientific management*-et és a *science of administration*-t, az adminisztráció tudományát, amelyet számos szak- és főiskolán tanítanak.

A másik tényező az volt, hogy ezek az államok aránylag csak későn vezették be a hivatásos és szakképzett közszolgálat rendszerét: azután, amikor a gazdasági élet már bebizonyította, hogy az állami közigazgatás méreteivel vetekedő szervezeteket, vállalatokat is lehet eredményesen *efficiency*-vel, a *scientific management* követelményeit kielégítő módon vezetni. Ezért ezek az államok, amikor a hivatásos közszolgálati rendszerre áttértek, nem voltak hajlandók belátni, hogy a *public administration* miért legyen kevésbé eredményes, mint a *private administration*, mikor mind a kettő *administration*.

Angliában 1855-től, az Egyesült Államokban 1883-tól lehet csak számítani azt a kort, amióta vannak és pedig egyre növekedő számban, olyan állások, amelyekre való alkalmazás nem esik négyéves időközökben új választás alá (zsákmány-rendszer), hanem végleges, és amelyek betöltése nem korteskedéstől és szavazattöbbségtől, hanem bizottság előtt letett eredményes vizsga utáni kinevezéstől függ. Erős és változatos reformmozgalmakra volt szükség ahhoz, hogy a határozott időre választott, nem szakképzett alkalma-

zoltak rendszerét, amelyről azt tartották, hogy a demokrácia követelményeinek jobban megfelel, fokozatosan kicserélik a szakképzett és e miatt állandó alkalmazást kívánó tisztviselőkkel, akikre a közigazgatás követelményeinek fokozódása miatt van elkerülhetetlenül szükség.<sup>1</sup>

Anglia először az indiai szolgálatban, 1853-ban vezette be a kinevezési rendszert és a felvételi vizsgát. 1855-ben állították fel az anyaországban a *Civil Service Commission*-t. Ennek három tagja van, akiket a király nevez ki és ment fel. Ez a bizottság van hivatva felvételi vizsgálatokat tartani kezdő állásokra. Ez volt a döntő lépés a hivatásos közszolgálat bevezetésére Angliában. A rendszer azóta az egész közigazgatásban elterjedt és a Treasury (pénzügyminisztérium) irányítása mellett állandóan fejlődik.<sup>2</sup>

Az amerikai közszolgálat fejlődésében három korszakot szokás megkülönböztetni. Az első 1829-ig tartott, ez az alkalmazottak kis számánál fogva nem nyújt különös tanulságokat. A második 1829-től 1883-ig tartott és a zsákmány-rendszer (*spoils system*) korszakának nevezték. Fénykorát 1845-től 1865-ig érte el. Akkor az volt a helyzet, hogy a közigazgatási állásokra minden párt a maga embereit akarta juttatni és ezért egy állásra való alkalmazásnak, vagy egy állásból való elbocsátásnak valamely párthoz való tartozás volt a főindoka, nem pedig az illető képessége, vagy szolgálatának minősége. Bekövetkezett az állások nagymértékű szaporítása és a feladatok olyan megosztása, hogy ne jusson senkinek se több és nehezebb feladat, mint amit egy szakképzettség nélküli egyszerű párttag el tud látni. Egyúttal mindenki, mivel maximálisan négyévi hivatalra számíthatott, mert négyévenként újra választották az Únió elnökét és ugyanakkor a másik párt uralomra juthatott, igyekezett ezalatt eleget zsákmányolni, hogy önmagáról gondoskodjék. Ez az elfajulás kifejlesztette a rendszer elleni reakciót és a reformtörekvéseket, amelyeknek forrása egyúttal a bel- és külföldi közigazgatási tapasztalat is volt. Azt kívánták, hogy vizsga alapján válasszák ki az alkalmas embereket, tehát érdemes embereket, hozzáértést kerestek. Ezt a rendszert azóta *merit system*-nek (érdem szerinti rendszernek) nevezik. 1853-ban a pénzügyminisztérium kezdte alkalmazni. 1883-ban állította fel az Únió is háromtagú *Civil Service Commission*-ját. Ez azóta megszakítás nélkül működik és a közigazgatásra vonatkozó jogszabályalko-

<sup>1</sup> Bővebben 1. szerző: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. 40. sk. 1.

<sup>2</sup> M. B. Lambie: The British Civil Service. L. Report of Wage and Personnel Survey. Personnel Classification Board. Washington, 1929. 458. l.

Royal Commission on the Civil Service. Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. London. His Majesty's Stationary Office. 1930.

tások, a versenyvizsgák pszichológiai és technikai feltételeinek kidolgozása, a tisztviselők minősítési rendszerének megállapítása tekintetében nagy érdemeket szerzett. Működésének politikai pártatlansága általánosan elismert. Az érdemrendszer azóta nemcsak a fedérlis, hanem az állami és municipális szolgálatban is terjed, különösen 1921 óta.<sup>1</sup>

A civil service fejlesztésében nagy szerepet játszanak a különböző közigazgatástudományi intézetek (*Institutes of Public Administration*), amelyek ténymegállapító tanulmányok, rendszeres kutatás, induktív módszer útján igyekeznek ezen a téren is a „one best way“, a mind közt legjobb megoldás megtalálására, tehát a szakadatlan javításra, az elszánt és nagy anyagi eszközökkel is támogatott haladásra. Ismerik és tanulmányozzák az európai közszolgálatot is, amelyből sokat átvettek. Az eredmény az, hogy az angolszász államokban nem a kontinentális rendszer másolásával, hanem új, a gazdaságosság és eredményesség elvét a közigazgatás személyzeti kérdésében is érvényesítő rendszer kialakulásával állunk szemben. Így a közigazgatásnak új, nagyobb igényű, az élethez jobban simuló típusát fejlesztik ki. Azt mondhatjuk, hogy az európai kontinens államainak közszolgálatában a *preindusztriális* vonások vannak túlsúlyban, míg az angolszász államokban a közszolgálat *posztindusztriális* típusát látjuk kifejlődni.

C. A jogállam megértése jogi szakértelmet kíván. Ez megvan a jogászai képzettségű közigazgatási tisztviselőkben és az olyan parlamentekben, amelyeknek tagjai közt sok az ügyvéd, mint nálunk is volt, de nincs meg a közigazgatottak túlnyomó részében. Az emberek, akik nem a közigazgatásért vannak, hanem fordítva, a közigazgatást rendszerint nem tudják a jogi helyessége szerint megítélni, de igenis van véleményük a közigazgatás teljesítményeiről: hogy milyen az út, van-e jó ivóvíz, milyen messze van az orvos, mennyi idő alatt intézik el a dolgukat, használt-e nekik a közigazgatás a terményeik értékesítésében stb.? Az utóbbi évtizedekben egyre fokozódott ezeknek az embereknek a társadalmi súlya, emberi mivoltukból származó igényük emberi figyelembevételére, amiben a népesség számának ismert nagy megnövekedése fontos szerepet játszik. A közigazgatás, amely bizonyos helyzetekben vagy korszakokban meg tudott feledkezni arról, hogy az emberekért van, most a XX. századi államban kénytelen róluk tudomást venni, felfogásukkal számolni.

Ezek az okok együttesen hozták magukkal, hogy a közigazgatás egész atmoszférája mélyrehatóan megváltozott.

<sup>1</sup> Weber, Gustavus A.: Organised Efforts for the Improvement of Methods of Administration in the United States. New York, 1929. Institute for Government Research.

A Brief History of the United States Civil Service. U. S. A. Civil Service Commission. Washington, 1929.

A közigazgatás racionalizálása.

36. Magának a közigazgatásnak megváltozása, az új közigazgatás kialakulása még csak folyamatban van. A közigazgatás jogszerűsége, valamint a közigazgatás gazdaságossága és eredményessége egyaránt fontos követelmények. Ezért a két szempont alternatívaként nem maradhatott meg, kiegészítik egymást és így most már egymás irányában fejlődnek. Az angolszász államokban is fejlődésnek indult a közigazgatási jog, amelynek különállását sokáig tagadták, a kontinensen pedig kezdik követelni a közigazgatás gazdaságosságát és eredményességét, amely mozgalomnak, iránynak a neve nálunk a *közigazgatás racionalizálása*. Az eredményesség követelményének megfelelő közigazgatás tehát nem a jogállam eszméjének feláldozását, hanem továbbfejlesztését, kiegészítését jelenti egy további szemponttal. Amit a jogállam adott, azt megtartjuk, de többé nem érjük be vele, hanem a jog keretében és a jog eszközeivel az eredményt keressük és akarjuk.

## 12. §. A közigazgatás környezete.

A közigazgatásra ható tényezők.

37. Láttuk, hogy a Hoover által *Waste in Industry* címen készített jelentés az iparban előforduló veszteségeikért való felelősséget három tényező közt osztotta meg, úgymint: 1. az üzemvezetőség; 2. a munkásság és 3. egyéb tényezők közt. (L. 31. l.) Ehhez hasonló tagolás a közigazgatás vizsgálatánál szintén haszonnal alkalmazható a következő módosítással: 1. a kormány; 2. a közigazgatás egyéb szervei és közegei; 3. egyéb tényezők. Az 1. és 2. alatt felsoroltak részletes tárgyalása e mű főtárgya. Itt a 3. alatt említett „Egyéb tényezők“ vizsgálata a feladatunk.

A közigazgatás minden államban más. A különbség nemcsak az államok tételes jogának eltéréséből áll, hanem a közigazgatás méretei, beállitottsága, módszere, fegyelme, kezdeményezése, felelősségérzete és eredményessége is más és más, ami jogilag nem meghatározható. Ezek a különbségek azoktól az egyéb tényezőktől származnak, amelyek együttesen a közigazgatás légkörét, atmoszféráját alkotják. Ezek a tényezők okozták azt, hogy nálunk más a katolicizmus, mint Olaszországban, más a protestantizmus, mint a Skandináv-államokban, más a parlamentarizmus, mint Angliában és más a demokrácia, mint Svájcban stb. Ezek miatt más azonban a közigazgatás is nálunk, mint ceteris paribus másutt és lesz más a hatása a gyakorlatban a közigazgatás minden technikai reformjának, mint ugyanannak a reformnak más államban. Vizsgálva azokat a külső tényezőket, amelyek a magyar közigazgatás minőségére determináló hatást gyakorolnak és amelyek hatása alól a közigazgatásunk magát kivonni nem tudja, köztük ezidőszerint a következők tekinthetők a legfontosabbaknak:

Magyary: A magyar közigazgatás.

A. A *parlamentarizmus*, amely 1867 óta hatotta át fokozatosan a magyar közéletet. A parlamentarizmus a közéletnek éppoly jellegzetes formája, mint volt a rendiségre és jobbágyságra épített, vagy a hűbéri életforma, vagy amint más a mai tekintélyállamok közéleti formája. A parlamentarizmusnak a közigazgatásra kiható vonásai: a kormány-  
nak a parlamenttől való függése és e miatt állandó bizonytalansága, a törvényhozás lehetősége arra, hogy a szakkérdésekre vonatkozó törvények megalkotásában hatalmi vagy pártpolitikai szempontokat a szakszerűség fölé helyezzen, a konkrét ügyekben a pártszempontok és protekció érvényesítése, esetleg a közérdek rovására is, a kontárság és a felelősségtől való rettegetés elterjedése. Ezek a vonások a törvényhatósági és a községi életre is kihatnak.

B. A *kabinetrendszer*. A kormány tagjai a parlamenti többség bizalmától függően, az a rendszer alakult ki, hogy a miniszteri állás elnyerésének feltétele egyedül ez a bizalom, és a szakértelem hiánya nem akadály. A miniszterek azonban nálunk nemcsak parlamenti képviselői tárcájuknak, hanem egyúttal minisztériumuknak, a közigazgatásnak legfőbb vezetői. Eltekintve attól, hogy a miniszterek a pártok befolyásának mindig ki vannak téve és gyakran változnak is, a közigazgatás eredményes működésére sok hátrányt jelent, hogy a minisztérium személyzete és alárendeltjei hivatásos és szakképzett közszolgálati alkalmazottak, maga a miniszter pedig többnyire nem az. Így a miniszterekben gyakran hiányzanak a főnöki tulajdonságok.<sup>1</sup>

C. A *csoportérdekek*. Bár az 1848. évi VIII. és IX. t.-c. megszüntette a jobbágyságot és a nemesi előjogokat és kimondta a törvény előtti egyenlőséget, ma is vannak megkülönböztető tételes jogi rendelkezések, így a felsőház összetétele, a virilizmus, a hitbizományok stb. és ezenkívül a nagybirtoknak és a nagytőkének ma is módjában van tényleg olyan érdekeit is védeni, amelyeket a jog már nem véd. A nagybirtoknak és a nagytőkének ezzel az igényével parlamenti kormányok gyakran számolnak és ezt látva a közigazgatás alacsonyabb szervei nem tudnak velük szemben kellő biztonsággal és háttérrel fellépni, és így sokszor alárendelt helyzetbe kerülnek.<sup>2</sup> Ezért a közigazgatás gyakran teljesen más tényleges erőviszonyok közt működik, mint amelyek a jog követelményének megfelelően. Nálunk tehát a csoportérdekek közül a feudalizmus és a nagytőke tud de facto legállandóbban és leglényegesebben érvényesülni. A demokráciákban és a parlamentáris rendszer mellett azonban más érdekesoportok is tudnak hosszabb-rövidebb szerepet játszani, erőt kifejteni, sőt eredményeket elérni. Ezeket Amerikában *pressure-group*-oknak, harcos alak-

<sup>1</sup> Rudai Rezső: A magyar kormányok szerkezete (1867—1938). Közigazgatástudomány. 1938. 305. sk. 1.

<sup>2</sup> Magyary Zoltán—Kiss István: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. 1939. 354. 1.

zatoknak nevezik.<sup>1</sup> Ilyenek lehetnek nálunk a munkás szakszervezetek, a frontharcosok, némelykor egyes vidékeken a szőlőtermelők stb. De hasonló szerepe van külön szervezet nélkül is a közigazgatás hivatásos alkalmazottai tömegének, az ú. n. bürokráciának, úgyszintén az egyes politikai pártoknak.

Ezeknek az érdekesoportoknak az a jelentőségük, hogy fellépésükkel, ha eredményt érnek el, módosítják, eltorzítják a fejlemények, esetleg tervszerű akciók alakulását, akadályozhatják érdekeiket érintő reformok megvalósítását és így hosszabb ideig, néha végleg, meg-hiusíthatják magának a kormánynak és a közigazgatásnak haladást, javítást célzó közérdekű terveit és javaslatait.

D. A *közvélemény irányítottsága*. A hírszolgálat technikai fejlettségének mai korában, amikor a posta, táviró, rádió, légiforgalom, sajtócenzúra stb. mind a kormány kezében vagy irányítása alatt vannak, a kormánynak módja van arra, hogy egyes szellemi iránynak vagy politikai felfogásnak stb. segítsen, másoknak ártson és így a közvéleményt ezáltal irányítsa, vagy legalább tájékozatlanul hagyja s ezáltal önálló véleményét kialakulni ne engedje. Így nem működhetik a közvéleménynek az új eszméket felvető és propagáló szerepe abban az irányban sem, hogy az állammal és a közigazgatással szemben új követelményeket, tökéletesítést, haladást kívánjon. Ez könnyen vezet oda, hogy nem a közvélemény, a nemzet szabja meg a követelményeket a kormány és a közigazgatás számára, hanem fordítva, a kormány szabja meg, hogy milyen követelményeket enged magával és a közigazgatással szemben támasztani.

E. A *tömeg öntudatlansága*. A közigazgatás az emberekért van és nem megfordítva. A közigazgatásnak szüksége van arra, hogy az emberek nagy tömegével közvetlen, személyes kapcsolatban legyen, életüket és érdekeiket jól ismerje, hogy azokba bekapcsolódhassék és akcióját azokéval összefűzze. Kell a közigazgatásnak azt is tudnia, hogy mi az emberek véleménye róla, hogy abból tanuljon, vagy az embereket felvilágosítsa tévedésükről. A tömegek azonban szervezés, öntudatra nevelés és vezető nélkül szétesnek, éreznek és gondolkodnak ugyan, de nem tudnak érzelmeiknek és gondolataiknak kifejezést adni és nem tudnak számukkal arányos szerepet játszani. Nálunk ez a helyzet. Ennek következtében a közvéleményt, amely egyébként is irányított, aránylag szűk kör képviseli, abban azonban a nagybirtok és nagytőke teljes szerepet játszik és a rendelkezésre álló tényleges, nem jogi eszközökkel igyekeznek a közvélemény többi részét is befolyása alá vonni.

F. A *nemzeti mult*. A közigazgatás eredményességének, mint eszménynek elfogadtatása azt a feladatot jelenti, hogy olyan ország közigazgatását vezessük a mind közt legjobb megoldás (*one best way*)

<sup>1</sup> Charles Beard: The American Leviathan. I. m. 212. 1.

állandó keresésére, amelynek multjában az a magatartás, amely ennek éppen az ellenkezője, többször volt történelmi szükségszerűség, vagy legalább ünnepeztetett nemzeti erény: a passzív rezisztencia törökkel, némettel szemben a nemzeti sajátosságainkban való szívós megmaradást jelentette, állami létünk megmentése érdekében. A Habsburgok négy évszázad alatt mindig az eredményességet tartották szem előtt, mi pedig a jogot. A „Vitam et sanguinem, sed avenam non“ elve és a nemesség adómentességének 1848-ig való fenntartása az osztályönzésnek és a politikai rövidlátásnak eddig túlságos elnézéssel megítélt példái, a merkantilizmus gazdasági irányával szemben való elzárkózás pedig éppen úgy, mint a liberalizmus késői átvétele, a világ haladásának megnevelése miatt gazdasági lemaradásunkat jelentette. Ha még utalunk Széchenyinek és az ú. n. doktrinereknek sziszifuszi munkájára is, akkor csak a legismertebb történelmi példákat soroltuk fel, amelyek a „közigazgatási optimum“-ért való küzdelem útjának nálunk való rögzőségét megmagyarázzák.

A felsorolt tényezőket, amelyeket csak a legfontosabbaknak tekintünk, számba kell vennünk akkor, amikor közigazgatásunk jelenlegi alakját és jövő fejlesztésének problémáit vizsgáljuk. Ezek tények, amelyek előtt a szervezés tudománya szemet nem húnyhat. Mindezeknek a tényezőknek a magyar közigazgatásra való hatása természetesen nagyon függ attól, hogy velük szemben a közigazgatás milyen belső erőkkel rendelkezik? Milyen a készültsége, milyen a függetlensége, milyen a rugalmassága? Közigazgatásunkat eddig ebből a szempontból sem nem vizsgálták, sem nem gondozták. A vizsgálatra a további tárgyalás során mindvégig igyekszünk kiterjeszkedni.

### 13. §. A közigazgatástudomány.

A közigazgatástudomány két iránya.

38. A közigazgatás tudományos vizsgálata két irányban fejlődött ki: az egyik a *közigazgatási jogi*, a másik a *közigazgatástani* irány. Mindkét iránynak történelmi multja és logikai alapja van. Ez következik az eddig kifejtettekből is.

A közigazgatás az állam cselekvése. A magánegyének cselekvése az állam számára közömbös, csak cselekvésük jogi hatásai érdeklők. Az állam magánjoga szabályozza az egyének egymásközi jogviszonyait, de nem érdekli az, hogy azok jogügyletet kötnek, vagy nem kötnek, hogy amit csinálnak, az helyes, célszerű, olesó, előrelátó-e, vagy az ellenkezője. Nem így a közigazgatásnál. A közigazgatásnak is megvan a maga sajátos joga, amely szintén az államon nyugszik. A közigazgatásnál azonban az államot nemcsak a cselekvés jogi hatásai érdeklik, hanem maga a cselekvés is. Az államnak magának kell cselekednie, és pedig nem ötletszerűen, szakadozottan, tetszés szerint, hanem állandóan, összefüggően, szervezeten. Az államot tehát kell

annak is érdekelnie, hogy hogyan kell szervezni, hogyan lehet eredményt elérni, mikor kell cselekedni, és hogy különböző lehetséges megoldások közül melyik a jobb a másikkal és miért? Az állam cselekvésénél az államot tehát nemcsak a cselekvésének jogi vonatkozásai, hanem a cselekvés módja, a cselekvés technikája, a cselekvés értéke is érdekli. Ezek olyan vonatkozások és szempontok, amelyek túlmennek, kívül esnek a jog határain, hatáskörén és amelyek a jog számára közömbösek. A közigazgatással nem jogi szempontból foglalkozó tudomány a *közigazgatástan*. Mivel pedig a *közigazgatási jog*nak is fejlettség van, a közigazgatástan és a közigazgatási jog együttes, összefoglaló megjelölésére szolgál az a kifejezés, hogy *közigazgatástudomány* (németül *Verwaltungslehre*, *Verwaltungsrecht*, *Verwaltungswissenschaft*; franciául *doctrine administrative*, *droit administratif*, *sciences administratives*; angolul *scientific management*, *administrative law*, *administrative sciences*), amely tehát az állam működését a maga teljességében vizsgálja, akár van jogi jelentősége, akár nincs.

A közigazgatási jog fejlődése.

39. A *közigazgatási jog* aránylag fiatal jogág és az európai kontinens sajátos alkotása. Az angolszász államokban külön közigazgatási jog kontinentális értelemben eddig nem volt ismeretes, és csak most van kifejlődőben. Ennek oka a következő:

*Francia-, Német- és Olaszországban* az újkor elején mindenütt fejedelmi abszolutizmus fejlődött ki a rendek hatalmának letörésére. A Lajosok, Vilmosok és Nagy Frigyesek, a Miksák, Józsefek csak jó hadsereggel és jó közigazgatással tudtak felülkerekedni és hatalmukat megerősíteni. Az általuk kiépített közigazgatás érthető módon az abszolutizmus vonásait viseli magán. Amikor a francia forradalom az abszolút uralkodókat elsöpörte, nem a rendek hatalma virágozott újból fel, hanem a fejedelem helyét a közigazgatási szervezetben és minden közigazgatási viszonylatban elfoglalta az állam. A hivatalnokok jogállásában, odaadásában, a közszolgálat hierarchikus felépítésében, a hatósági beavatkozásban stb., minden, ami az abszolút uralkodók alatt jött létre, maradt a régiben, csak az irányító, a szervező, döntő többé nem az Isten kegyelméből való abszolút uralkodó, hanem az állam, vagy az alkotmányos király lett, aki szintén az állam szerve.

A kontinentális közigazgatási rendszer a XIX. században elméletileg úgy jött létre, hogy az abszolút államnak ellenkezőjét akarták.<sup>1</sup> A közigazgatás szervezetét nagyjában megtartották, de a közigazgatási jog létesítése útján kerestek arra nézve biztosítékot, hogy működése ne lehessen önkényes. E végből a közigazgatásnak a személyes szabadságba és a magántulajdonba való beavatkozását törvényes felhatalmazáshoz kívánták kötni, a törvényes rendelkezések betartását

<sup>1</sup> Reinhard Höhn: Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart. Berlin, 1940. 5. l.

független bíróság ellenőrzése alá helyezni. A cél, az eddigi önkényes közigazgatásnak kiszámíthatóvá tétele, amit úgy is mondhatunk, hogy a cél az egyéni jogbiztonság. Azokat az elveket, amelyeken a kontinensen a XIX. század közigazgatása felépült, a *polgári* vagy *liberális jogállam* elveinek nevezhetjük. A tényleges fejlődés és a tételes jog minden államban különböző, az alap azonban nagyjában ugyanaz.

Ezzel szemben Angliában és az Amerikai Egyesült Államokban a történeti fejlődés a közigazgatás számára más helyzetet teremtett. Az angol közigazgatás fejlődésére döntő, hogy ott a királyok abszolutisztikus törekvéseinek a XVII. századi győzelmes forradalom egyszerűsmindenkorra véget vetett. Akkor még nem is lehetett az abszolút uralkodó által kiépített olyan közigazgatási szervezetről beszélni, mint a XVIII. században, a francia forradalom korában. Angliában a közigazgatás inkább a forradalmak után fejlődött ki olyan hivatalokból, amelyek egyes tanácskozó szervek tehermentesítésére ügyviteli hatáskörrel keletkeztek, így az államtanács (*King in Council*), később a kabinet, vagy a parlament mellett. Az angol közigazgatás tehát nem a kontinentálishoz hasonlóan, mint hatalmi tényező, különösen nem, mint az állam és az alattvaló közti uralmi viszony létrehozásának eszköze alakult ki és nyert elismerést.

Az Amerikai Egyesült Államokban sohasem volt senkinek abszolút hatalma, amely ellen védekezni kellett volna. Ott a közigazgatás a közösség, a társadalom szociális és gazdasági szükségleteinek kielégítésére jött létre, az emberek voltak mindig a célja, sohasem egy ember.

Ennek a lényegesen különböző fejlődésnek az eredménye, hogy a közigazgatás számára egyes államokban külön jog fejlődött ki, más államokban pedig az általános, az egyféle jog, a *common law*, a közigazgatásra is alkalmazást nyert.

A francia fejlődés.

40. A modern francia közigazgatási jog a napoleoni alkotmányon alapszik. A rendeknek a forradalom által való eltörlése után Napoleon egészen a községekig lenyúló centralizációt tudott felépíteni, hierarchikusan egymás fölé rendelt hivatalnokokkal, ami lehetővé tette az ő tehermentesítését, de egyúttal az ország egész életének áttekintését és az összes erőknél egységes latbavetését is. Ez a szervezési mód sokkal különb volt a Habsburgok Ausztriájának, vagy Poroszországnak nehézkes bürokráciájánál és nagy szerepet játszott Napoleon külpolitikai és katonai akcióiban.

A Napoleon utáni fejlődés és a későbbi forradalmak is fenntartották ezt a centralizált közigazgatási szervezetet, csak arra törekedtek, hogy olyan jogi biztosítékok rendszerét alakítsák ki, amelyek a közigazgatás számára kötelezők és így a polgárok számára azt a biztonságot, az állam részéről való beavatkozásnak azokat az előre pon-

tosan ismert határait jelentik, amely jellemvonások közös megjelölésére Németországban a *liberális jogállam* fogalma szolgál. Az elvi szempont, amely Német- és Franciaországban egyaránt a közigazgatási jog kialakulására, azaz a közigazgatásnak jogi szempontból való megkötésére vezetett, különböző. A német gondolkodás az államból indul ki, amellyel az egyes, mint alattvaló áll szemben. Itt a XIX. században arra törekedtek, hogy az egyént csak alattvalóból személylété emeljék és az állammal, mint egyenrangút állítsák szembe. A kincstárról és az alanyi közjogokról szóló elmélet szolgált erre.<sup>1</sup> A francia elmélet ezzel szemben az egyénből indul ki, akit függetlennek tekint, és aki a társadalmi szerződés útján egyesül másokkal. Így a közigazgatás, mint az egyénekből alakított nemzeti polgári társadalom funkciója jelentkezik.

A társadalmi szerződésnek ez a természetjogi elmélete nagyon alkalmas az individualista demokrácia megmagyarázására. Ezért Franciaországban ma is ez az alkotmány- és a közigazgatási jog kiindulási pontja, aminek a francia közigazgatási jog megértése szempontjából nagy gyakorlati jelentősége van. Ha ugyanis a szabad egyénből indulunk ki, akkor meg kell kívánnunk, és a francia elmélet ezt teszi is, hogy az állam minden beavatkozásának törvényes alapja legyen. Ezzel szemben a XIX. századi Németországban az államnak elismerik a jogát a cselekvésre, de viszont megadják az egyénnek a jogot, hogy bíróság által tisztáztassa, nem lépte-e át a közigazgatás a felhatalmazás határait, vagy a jogszabályokat. A kétféle felfogás közti különbség főleg a szabad belátás területének megítélésében gyakorlati jelentőségű. A német jogállam közigazgatása cselekedhetik, ha a törvény hallgat. A francia közigazgatás csak akkor cselekedhetik, ha kifejezett törvényes felhatalmazása van.

Ebből folyik Németországban a közigazgatási hatóságoknak rendeltkibocsátási joga, Franciaországban viszont az, hogy ilyen joguk nincs.

További érdekes követelmény, hogy a német jog szerint a szabad belátás alapján hozott közigazgatási aktusok nem tartoznak közigazgatási bírósági felülbírálat alá, Franciaországban azonban az államtanács a közigazgatási aktust minden vonatkozásában felülbíráhatja, akaratnyilvánítás, cél, jogi forma, indok tekintetében. Ez vezet a francia közigazgatási bíraskodásnak elvi alapon való bámulatos kifejtésére is.

A francia közigazgatási jog kifejlesztésében kiváló szerep illeti meg az államtanácsot (*Conseil d'État*). A francia közigazgatás szervezetében több ilyen tanácsadó szerv van (*conseil de préfecture*), s amikor az aktív közigazgatás határozatainak elbírálására más szerveket kerestek, ezeket találták alkalmasnak. Az államtanács szerepe

<sup>1</sup> L. 53. 1. és Höhn i. m. 16. 1.

eleinte a jogvitás ügyekben is csak véleményadás volt. Döntési javaslatokat készített az államfő számára, aki a közigazgatás feje és legfőbb bíró is volt (*justice retenue*). 1849. március 3-a óta először, majd megszakítás után 1872. május 24-e óta véglegesen az államtanács saját nevében gyakorolja a közigazgatási bíráskodást (*justice déléguée*). Az államtanács azonban most is a közigazgatás szervezetéhez tartozik, kormányrendeletek kodifikálásával és véleményadással is foglalkozik, tagjait nem is illeti meg bírói függetlenség a mi törvényünknek megfelelő értelemben, viszont a bírák tényleg függetlenek, mert soha nem volt rá példa, hogy az államfő egy bírót állásától felmentett volna.

Az államtanács joggyakorlata igen széleskörű és bátor. Annak a felismeréséből, hogy a magánjog elveit és szabályait az államhatalom és az alárendeltek közti viszonyokra általában nem lehet alkalmazni, lassan és fokozatosan eljutott a közigazgatási jog rendszerének és a közigazgatási bíráskodásnak kifejlesztéséhez.

„Törvényes rendelkezések hiányában az államtanács a társadalmi szükségletek és a méltányosság következményeire igazodott; valósággal prétori jogalkotást végzett. Ha a törvény hallgat, a közigazgatási bíróság teremti meg a jogot, mert a világ nem nélkülözheti a jogot; s megteremti azért is, mert a bíróság része a közigazgatásnak, és így az államot érdeklő dolgokban az államfőt illető szabályalkotó jog egy részét gyakorolja.”<sup>1</sup>

Az államtanács eleinte csak azokban az ügyekben járt el, amelyek impériummal (*acte de puissance publique*) kapcsolatosak. 1910 óta azonban az államtanács a hatáskörét olyan ügyekben is megállapította, amelyekben a panaszos a jogát szerződésre alapította, amely esetben tehát impériumgyakorlásról nem volt szó, azzal az indoklással, hogy az államtanács a közszolgálat minden ügyében hatáskörrel bír.<sup>2</sup>

A közigazgatási bíráskodás tehát minden ügyre kiterjed, amely a *service public*-kel összefügg,<sup>3</sup> a közszolgálatot abban a széles terjedelemben véve, amelyet a francia közigazgatási jogtudományban központi helyzeténél fogva elfoglalt.

Az államtanács hatásköre minden közigazgatási határozatra kiterjed. Hatásköre tehát nem taxatív, hanem elvi alapon van megszabva. Mivel pedig a közigazgatás szervezetéhez tartozik, határozatai a közigazgatást a jövőre nézve kötelezik, joggyakorlata tehát így jogfejlesztő hatású.

Az államtanács jogfejlesztő szerepében nagy jelentősége volt annak, hogy a felek ügyvédjeinek ellensúlyozására és a közigazgatás szem-

<sup>1</sup> L. J. Appleton: *Traité Élémentaire du Contentieux Administratif*. Paris, 1927. 13. l.

<sup>2</sup> 1910. márc. 4-i ítélet, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1910. 197. l.

<sup>3</sup> L. Valló József: *A service public eszméje a mai francia jogban*. 1940. M. Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 32. sk. l.

pontjának képviselőit 1831 óta ügyészeket (*commissaires de gouvernement*) rendszeresítettek. Az ügyészek szerepe azonban másként alakult, mint várták. Ma már nem annyira a közigazgatás ügyvédjei, mint inkább a jogesetre vonatkozó pártatlan, független szakvéleményt adnak. Soraikban a legkiválóbb, országos tekintélyű jogászok működnek, akiknek a francia közigazgatási jurisprudencia kifejlesztésében igen nagy érdemeik vannak. Amíg a német közigazgatási jogtudomány fejlesztése az ottani sajátos viszonyok miatt az egyetemek érdeme és egyetemi professzorok nevéhez fűződik, addig Franciaországban *Romieux*, *Tardieu* és *Teissier* stb. nevét mindenki ismeri, mint az államtanács legnevesebb ügyészeit.

Az államtanács gyakorlatának egyik legnagyobb horderejű tétele az, amely a hatáskör túllépése miatt 1864-ben bevezetett panaszt, a *recours pour excès de pouvoir*-t oly tágra értelmezi, hogy a hatáskörtúllépést mindig megállapítja, ha a hatóság hibás határozatot hozott, valamint akkor is, ha valamely hatóság hatáskörének korlátait nem is lépi át, de intézkedésében közérdekűnek el nem fogadható motívumok is érvényesülnek (így rokon kinevezése, vagy közszállításnak nem közérdekű, hanem pl. pártszempontok szerint való odaítélése stb.). Mint-hogy pedig a hatóság hatáskörét átlépheti úgy is, hogy valamely ügyben nem intézkedik és ezáltal a felet megfosztja a jogorvoslat jogától, ami számára még kedvezőtlen döntés esetén is nyitva van, az 1900. év július hó 17-i törvény kimondotta, hogy *recours pour excès de pouvoir*-nak van helye akkor is, ha a hatóság valamely ügy érdemében négy hónapon belül nem intézkedik.

A francia közigazgatási jogtudomány most nehéz új feladat előtt áll azért, mert a hatósági beavatkozás, az intervencionizmus, a gazdasági és társadalmi életben egyre terjed, ez pedig a *service public*-nek a társadalmi szerződéssel és a liberalizmussal összhangba hozott elméletével össze nem fér.

A francia közigazgatási jog tehát, amely a közigazgatási jogtudományának éppoly klasszikusa, mint a magánjognak a római jog, a jogeszközeinek továbbfejlesztésével igyekezett mindazokat a követelményeket kielégíteni, amelyeket az élet újabban támasztott.<sup>1</sup>

A német fejlődés.

41. A német jogtudományra jellemző a fogalom- és rendszerképzés. Ennek érdekes okai vannak.<sup>2</sup>

Két évszázadon át az volt a német jogtudomány legnagyobb teljesítménye, hogy a római jognak recipiált fogalmaiból és szabályaiból tudományos rendszert fejlesszen és így olyan *Gemeinrecht*-et alkosson,

<sup>1</sup> Höhn—Maunz—Swoboda: *Grundfragen der Rechtsauffassung*. München, 1938. 65. l.

<sup>2</sup> L. Carl Schmitt: *Das „allgemeine deutsche Staatsrecht“*. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1939. 100. kötet, 5. l.

amely a kis államokra töredezett egész Németországban érvényesüljön, mint egyik államhoz sem kötött, hanem mindenütt szubszidiáriusan érvényes jog. Ezt a jogot a német egyetemek fejlesztették ki, amelyeknek nem volt ugyan politikai hatalmuk az egységesítésre, hanem annál erősebb tudományos rendszert építettek ki, amely a politikai széttagoltságot átboltozta.

Ugyanez ismétlődött a XIX. században az általános német közjognak és közigazgatási jognak szintén recepció útján való kifejlesztésekor. A napoleoni sikerek hatásaként 1804-ben megszűnt az első Német Birodalom, 1806—1812-ig a Rajnai Szövetségbe fogtak össze több nyugati államot, és a többi német államok a Birodalom megszűnése árán teljes szuverénitásukat elérték. A Rheinbundnak rövid hét esztendeje alatt fejlődött ki az összes német államokat átfogó általános német alkotmányjog (*Gemeindeutsches konstitutionelles Staatsrecht*). Kifejlődésére kedvező volt a kornak rendszerező és az általánosra visszavezető filozófiai iránya (*Drang ins Allgemeine*). A recepció a francia-belga konstitucionalizmus átvételéből áll, amelynek világos latin fogalmai a rendszeralkotásra alkalmasabbak voltak, mint az angol minta. Azok a fogalmak, amelyek a XIX. század alkotmányjogában szerepet játszanak, mind ekkor alakultak ki: az alkotmányos monarchia, állampolgárság, nemzeti népképviselő, alapjogok, törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás szétválasztása, törvény és rendelet stb. Ez a kor a Birodalmat jogilag már nem értette, hanem csak az államot. Ezért fejlődött ki a *Staatenbund* és *Bundesstaat* fogalom vitája a Birodalom jogi meghatározására. Ebben az időben alakult ki a „jogállam“ fogalma, amely az olyan alkotmányos államra vonatkozik, amelyre jellemző a főfunkciók szétválasztása, a törvény uralmának és így a törvényhozás elsőbbségének elismerésével. A *jogállam* szó és fogalom kifejezetten ennek a kornak német találmánya, amelyet a rendőrállam korábbi rendszerétől való megkülönböztetésre használtak. Először *Robert von Mohl*-nál 1832-ben fordul elő: „*Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*“ című, a liberális jogállamfogalom elterjesztésére úttörő művében.

A liberális mozgalomnak az 1848. évi forradalmak utáni bukására következő reakció idején az alkotmányos jogállam tudománya a német egyetemeken újból virágzott s ekkor főképvisezője *Bluntschli* müncheni egyetemi tanár volt.

Amikor 1866-ban a Norddeutscher Bund és 1871-ben a második Német Birodalom megalakult, megszűnik az általános német közjog tudományának a szétdaraboltság idején betöltött összefogó hivatása. De ezzel csak az „*allgemeine deutsche Staatslehre*“ szűnt meg és tovább is megmaradt az „*allgemeine Staatslehre*“, amely általában az állammal foglalkozott és ebben a fogalmazásban európai, sőt világ-

ismerésre jutott. Főképvisezője *Georg Jellinek*, akinek műve első kiadásban 1900-ban jelent meg.

A második Birodalom megalakulása után a német egyetemek még egy harmadik általánosító feladatot találtak: a *közigazgatási jog* területét. A Birodalom alkotmányjogi egységet teremtett meghatározott keretek között, a közigazgatás azonban a tagállamok belügye maradt, és így alkalmas volt elméleti összefogó rendszer kidolgozására. A nagyobb államok (Porosz-, Bajor-, Szászország, Württemberg, Baden) ennek a szükségét és hasznát nem érezték annyira, mint a kisebbek. E rendszer megalkotásának az érdeme *Otto Mayer*-t illeti meg, aki a strassburgi egyetem tanára volt és 1886-ban adta ki „*Theorie des französischen Verwaltungsrechts*“ és 1895/96-ban „*Deutsches Verwaltungsrecht*“ című főmunkáit. Elzászban a francia-jellegű jogélet praxisát és ennek révén a francia államtanács judikaturájának nagy jelentőségét megismerve, megismerve az elméletét annak a francia közigazgatási jognak, amelyet a franciák ösztönszerűleg és a bírói gyakorlat által lépésről-lépésre fejlesztettek ki. Amikor azonban a német közigazgatási jogot akarta megírni, az a nagy különbség okozta a legnagyobb nehézséget, hogy Franciaország egységes állam, Németországnak pedig államoként változó joga volt. Továbbá a francia közigazgatási jog egységes alkotás, amint a nagy forradalomból megszületett, viszont a német közigazgatási jogban a fejlődés igen különböző és régi maradványok új alakulatokkal keverednek. *Otto Mayer* műve a német közigazgatási jogban megint a francia jog recepciójának csodálatos esete, mint azt maguk a németek megállapítják.<sup>1</sup> A francia jogból vesz át fogalmakat, mint közigazgatási aktus, közigazgatási jogviszony, közigazgatási jogvita, köztulajdon, közintézet, közigazgatási szerződés stb., és ugyanígy az alkotmányjogi alapelveket, főleg a főfunkciók szétválasztását. Az eredmény az, hogy a francia közigazgatási jog elméletének szerzője a német közigazgatási jognak nem a rendszerét, hanem az elméletét írta meg.

*Otto Mayer* sikere közismerten igen nagy volt, nemcsak Németországban, hanem a külföldön is. A németek közt legtekintélyesebb követője a svájci *Fritz Fleiner* volt, akinek műve: „*Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*“, nyolc kiadást ért és franciául is megjelent. *Mayer* hatása a német jogalkotásra is nagy volt s különösen látszik a *Reichsabgabenordnung* (RAO) szövegén, ami érdekes példája annak, hogy a pénzügyi jog a közigazgatási jog fejlesztésében gyakran úttörő szerepet játszik, Németországban éppen úgy, mint nálunk.

A Harmadik Német Birodalom 1933 óta a birodalomnak egységesítésére törekszik és így a közigazgatási jog egységesítése is lehetőségessé vált. Így a közigazgatási jognak az a helyzete, hogy a sokféle

<sup>1</sup> L. *Carl Schmitt* i. m. 21. l.



tételes jogot összefoglaló rendszerbeli felépítmény, vagy elmélet legyen, megszűnt, és az összes németek közigazgatási joga lett.

Az olasz fejlődés.

42. A közigazgatási jognak világháború előtti olasz fejlődésére a latin luciditás, de egyuttal különböző külföldi irányok befolyása is jellemző.

Feltűnő az államtanács szerepe, amelyet 1831-ben állítottak fel.<sup>1</sup> Ez hasonlóná teszi a fejlődést a franciához. Az olasz államtanácsnak is volt közigazgatási bírói hatásköre, a belga alkotmány hatására azonban 1865-ben a közigazgatási bíraskodást eltörölték, sőt külön közigazgatási bíróságok felállítását el is tiltották. 1889-ben megint visszaállították az államtanács közigazgatási bírói hatáskörét, amelyet 1907-ben a célszerűségi kérdések elbírálására is kibővítettek. A fejlődés tehát francia kapcsolatokra mutat.

Az 1900-as években azután a német elmélet hatása érvényesül, Otto Mayer iránya, amelynek főképviselője V. E. Orlando. Átvették a jogállam fogalmát is: a *stato di diritto*-t.

A fasizmus rendkívül nagy változást jelentett nemcsak az irodalomban, hanem az életben is. A fasizmus számára a közigazgatás átalakítása alapvető jelentőségű. A közigazgatási szervezetet átalakították akként, hogy a *Capo del Governo* irányítása mindenhova eljusson, valamint, hogy a közigazgatás cselekvésének kedvező feltételeit minden fokon megteremtsék annál a belátásnál fogva, hogy „A közigazgatás nem vitatkozás, hanem akarat és tett”.<sup>2</sup>

A fasizmusnak előbb volt politikája, mint elmélete. Az elmélet most vizsgálja a közigazgatás helyzetét az új államban, főleg két kérdéssel kapcsolatban, amelyek: a jogállam és az állami főfunkciók kérdése.

Mivel a fasizmus, ellentétben a nemzeti szocializmussal, az államot tartja a jog és a politika alapjának, a liberális jogállammal szemben kritikus álláspontra helyezkedik. Nem tekinti a jogot állam fölötti szuverénnek, hanem számára az állam az átfogó és a szuverén, a jog pedig az államon belül a közigazgatási tevékenység alapja. Így a fasizmus jogállameszméje olyan alakot ölt, amelynek a célja többé nem az egyéni szabadságok és alanyi jogok liberális védelme, hanem a tárgyi jogrend biztosítása. „Amint a korporatív rendszer fegyelmezett gazdaságot jelent, úgy a jogállam fegyelmezett közigazgatást.”<sup>3</sup>

Az állami főfunkcióknak olyan széjjelválasztását, hogy azok egymást az egyén érdekében korlátozzák, a fasizmus gyakorlatilag meg-

<sup>1</sup> Menczer, Károly: A francia és az olasz államtanács szervezete és működése. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 1937. 6. sk. I.

<sup>2</sup> L. Zanobini, Guido: L'Amministrazione Locale. Padova, 1936. 153. l.

<sup>3</sup> L. Diener, Roger—Horstmann, Horst: Faschistisches Verwaltungsrecht. Höhn i. m. 143. l.

szüntette azáltal, hogy az exekutívának uralkodó szerepet biztosított. Magát a széjjelválasztás elvét azonban, szintén ellentétben a nemzeti szocializmussal, a fasizmus elfogadja, de éppúgy, mint a jogállam esetében, a liberális értelmezését elveti és saját felfogását érvényesíti. A fasizta felfogás szerint ugyanis az állami főfunkciókat nemcsak szétválasztani és megkülönböztetni, hanem összhangba hozni is kell (*Coordinazione, Gleichschaltung*). Míg a főfunkciók elválasztásának a célja az, hogy az egyének az állammal szemben biztonságul szolgáljon, összhangbáhozataluk az állam érdekében szükséges.

Az angol fejlődés.

43. Angliában, mint bevezetőül már említettük, soká sem önálló közigazgatási szervezet, sem önálló közigazgatási jog nem fejlődött ki. A rendeknek a király fölötti győzelme olyan irányba vitte a fejlődést, hogy a parlament magának tartotta fenn minden törvény alkotását, a törvényt oly tág értelemben véve, hogy az jelenti a végrehajtás részleteire és a konkrét ügyekre is vonatkozó határozathozatalt. Mivel a parlament így legfőbb közigazgatási hatóság is akart lenni, igen sok törvényt kellett hoznia, egyes községek konkrét ügyeiben is, ami az ú. n. *Private-Bill*-eljárás útján történt. Ilyen helyzetben önálló közigazgatási szervezet sokáig nem fejlődhetett ki. A parlamenten kívül csak a local government testületeire és a békebírákra volt szükség, de sem közép-, sem felsőfokú kormánysszervek és hivatásos közszolgálat nem fejlődhetett ki. Ez nem volt véletlen fejlődés, hanem a parlament hatalmi politikájának eredménye a szokás és gyakorlat által szentesítve.

Ennek a politikai helyzetnek elméleti kifejezése a *Rule of Law*, a jog uralmáról szóló tan, amelyet leghatásosabban A. V. Dicey foglalt össze „*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*” c. művében (első kiadás 1885).<sup>1</sup> A *Rule of Law* a szokásjognak (*Common Law*) és a parlament által alkotott írott jognak (*Statute Law*) feltétlen és kizárólagos érvényesülését jelenti. Más jogot az angol bíró nem ismer és nem alkalmazhat.

A *Rule of Law* tehát távolról sem ugyanazt jelenti, mint a kontinentális jogállam. A jogállam kifejezésnek angol megfelelője nincs is. Dicey az angol helyzet legjellemzőbb vonását éppen abban találta, hogy mint mondotta, ott nincs külön közigazgatási jog. Ott az állam általában nem áll külön jog alatt, amint külön szervezetként sem jött létre. A parlament közvetlenül jelentette a nemzetet, s együtt gyakorolta a törvényhozást és végrehajtást, valamint tagjai: a legfelsőbb bírák és a Lordok Háza bíraskodást is gyakorol. Az angolok számára a közigazgatás nem impérium gyakorlása, hanem ügyinté-

<sup>1</sup> Magyarul: Dicey A. V.: Bevezetés az angol alkotmányjogba. Fordította Tarnai János. Budapest. A M. Tudományos Akadémia kiadása. 1902.

zés, a közhivatalnok éppoly alkalmazott, mint bárki alkalmazottja ügyeinek ellátására.

Ebből a helyzetből és felfogásból következik, hogy Angliában közigazgatási bírásokról sem lehet szó. Nincs közigazgatás, amelylyel szemben a polgárok megvédésére volna szükség.

A harmadik különös jellemvonás pedig az, hogy az angol jogrendszerben a közhivatalnok hivatali működéséért különös jogvédelem alatt nem áll. A közszolgáltatnak külön joga nincs, nem is akarták, hogy önálló bürokrácia kifejlődhessék, amely a parlament szupremáciáját fenyegethetné.

Ezek a fővonásai annak az angol rendszernek, amely több, mint 100 évvel a francia forradalom előtt, tehát jóval a kontinentális közigazgatási jog kialakulását megelőzőleg, megszilárdult. Ezért nem gyakorolt rá a liberális jogállam sem vonzó hatást. Az utolsó száz évben, helyesebben az ipari forradalom óta, azonban az angol állami élet és abban főleg a közigazgatás, olyan nagy változáson és fejlődésen ment át, hogy a mai valódi helyzet a Rule of Law fenti követelményeivel már nincs összhangban.

Az új szociális feladatok, közegészségügy, társadalombiztosítás, munkanélküliség, lakásügy, városfejlesztés stb. megoldására elkerülhetetlenül szakértő és állandóan alkalmazott hivatalnokokra van szükség, s így észrevétlenül Angliában is kialakult a hivatásos bürokrácia sajátos problémáival és politikai súlyával. Kialakultak a minisztériumok is, amelyeknek a politikai vezetői a miniszterek, közigazgatási főnökeik azonban a *permanent secretary*-k, a hivatásos adminisztratív államtitkárok.

Ezzel együtt jár, hogy nem lehetséges többé az, hogy minden közigazgatási ügyben a parlament határozzon, tehát a parlament kénytelen volt hatáskörének egyre több részét a minisztériumok bürokráciájára átruházni. Így a minisztériumok jogállása is megváltozott. Többé nem a parlament határozatainak technikai végrehajtói, hanem hatóságok. A változó miniszterek mellett a szaktudás és a közigazgatási tapasztalat letéteményesei, a miniszterek tanácsadói. Már magas fokra emelték a hivatásos tisztviselők szaktudásával és továbbképzésével szemben való követelményeket és így kiváló tisztviselői kart neveltek. Így az angol kormányzati rendszer súlypontja is ma már kétségtelenül a közigazgatáson van.<sup>1</sup>

A közigazgatás bírói ellenőrzése sines ma már tisztán a rendes bíróságok kezében. A közigazgatás működésének sok ága ma olyan szakértelmet kíván, amellyel a rendes bíróságok nem rendelkeznek. Ezért egyre több ilyen ügyben a központi kormányhatóságok gyakorolnak ma jogorvoslat alapján quasi-judiciális hatáskört. Ez a Rule

<sup>1</sup> L. Robson: The Development of Local Government. 2. kiadás. London, 1932. 53. l.

of Law elvével nincs ugyan összhangban és ez a bírászkodás nincs a parlament ellenőrzése alatt sem, de viszont elismerik, hogy ha a minisztériumok által végzett közigazgatási bírászkodást megszüntetnék, ez a közigazgatás teljes megbénításával járna. A közigazgatás tehát itt is felülkerekedett. Ezzel egyidejűleg pedig most már Angliában is kialakulóban van a közigazgatási jog.

Eredetileg nem kellett közigazgatási jog, mert nem volt külön közigazgatási apparátus, amelynek külön jogra lett volna szüksége. Az angol közigazgatási jog úgy jön létre, hogy azt maga a közigazgatás a saját jogszabályaival és határozataival alkotja. Ezek eddig csak a parlamenttől származhattak, most azonban attól függetlenül jönnek létre és a parlament joga mellett vannak érvényben. Ezáltal tehát a jog egysége is megszűnt.<sup>1</sup>

Az új közigazgatási jog tartalmilag is a közérdek szolgáltatáshoz igazodik. Amíg a Rule of Law csak egyenlők közti jogot ismert, és az államot is, mint egyszerű magánembert tekintette, a minisztériumok a quasi-judiciális eljárásukkal arra törekcszenek, hogy az egyéni érdekekkel szemben a közérdeket biztosítsák, az egyén jogait a közbiztonság, közegészség és a közösség általános munka- és életfeltételei érdekében korlátok közé szorítsák.<sup>2</sup>

A XX. században tehát Anglia is kénytelen az individualizmuson alapuló régi jogrendszerének átalakulásába belenyugodni. Ez is mutatja, hogy milyen mélyről jövő, hatalmas erők dolgoznak az állam átalakításán.

Az amerikai fejlődés.

44. Az Amerikai Egyesült Államok helyzete egészen különleges és a kontinentális, de az angol viszonyoktól is nagyon eltérő. Az eltérések főoka egyrészt az, hogy 48 állam szövetségéből állanak, írott alkotmányuk van, s abban a főfunkciók széjjelválasztását mereven keresztülvitték, az elnöknek pedig kiemelkedő jogállást (*Strong Executive-rendszer*) adtak. Másrészt azonban figyelembe kell venni a nagyon eltérő földrajzi, társadalmi és gazdasági viszonyokat, amelyek az állami életnek teljesen eltérő praxisát alakították ki. Itt utalok különösen a kétpárt-rendszer nagyon fontos szerepére.

Közigazgatási jog és hivatásos bürokrácia sokáig itt sem tudott kifejlődni, de e téren, különösen 1920 óta nagyjelentőségű fejlődés van folyamatban, amelynek célja, hogy a *Chief Executive*-ot képessé tegye a közigazgatás munkájának eredményes vezetésére, és a közigazgatás teljesítményeinek fokozására. Ezzel párhuzamosan a köz-

<sup>1</sup> Höhn: Das englische Verwaltungssystem. I. m. 54. l.

<sup>2</sup> Garner, Jan es W.: La conception anglo-américaine du droit administratif. Mélanges Maurice Hauriou. Paris, 1929. 335—385. l.

Port, Frederick John: Administrative Law. London, 1929.

igazgatási jog sajátosságának és különválásának elismerése is kezdte hódítani.<sup>1</sup>

A közigazgatástan fejlődése.

45. A közigazgatási jog tárgyalását előrebocsátottuk, mert az utóbbi évtizedekben a közigazgatásnak jogi szemlélete az európai kontinensen csaknem kizárólagossá vált. Láttuk, hogy a közigazgatási jog aránylag fiatal jogág: a XIX. század terméke. A jogállam azt az új elvet jelentette, hogy a jog uralma a közigazgatásra is kiterjeszkedik. A közigazgatásban tehát a jog, mint új követelmény, új szempont jelent meg az addigiak mellett, majd az egyik, az új szempontból fokozatosan a legfőbb és végül a szempont lett: a közigazgatásban a jog a totalitás, a kizárólagosság igényével lépett fel. Nem azt mondták, hogy a közigazgatásban van jog, vagy hogy nincs is közigazgatás jog nélkül, hanem azt, hogy a közigazgatás — jog és a közigazgatással elég csak jogi szempontból foglalkozni. Ezzel a közigazgatásnak nem jogi elemeit természetesen nem szüntették meg, hanem elhanyagolták azokat. Az ilyen fejlődés nem egyedülálló. Átütőerejű új eszmék gyakran idézik elő a fejlődés egyoldalú eltolódását. A jogállam ilyen hatását nagyon előmozdította a magánjog tudományának, a civilisztikának a római jogra visszanyúló kétezeréves fényes példája, amely a közigazgatási jognak csábító eszményt nyújtott. Ezt a jog eszméje felé, a normák síkján való fejlődést elvi alapon fejezi ki Kelsen<sup>2</sup> jog- és államelméleti felfogása, amely a közigazgatási jogtudomány művelőire az utóbbi évtizedekben tagadhatatlan hatással volt.

Elméletét a közigazgatási jogra alkalmazta tanítványa, Merkl Adolf.<sup>3</sup> Kelsen, mint Moór Gyula megjegyzi, „a jogban pusztán normát, tiszta idealitást lát, az ideák és a realitás, a normák és a valóság világa közti ellentétet kiélezi és nem keresi a két világ közti összefüggések hídját”.<sup>4</sup> Ez a kiélezés alkalmas az egyoldalúság általános beláttatására.

Közigazgatás nemcsak azóta van, amióta a közigazgatási jog megszületett. A közigazgatás az állam nélkülözhetetlen alapfunkciója, tehát egyidős az állammal. És a közigazgatással elméletileg is régebben foglalkoztak, mint a közigazgatási jog kialakult. Foglalkoztak

<sup>1</sup> Goodnow, Frank J.: Comparative Administrative Law. New York—London, 1893.

Goodnow, Frank J.: The Principles of the Administrative Law of the United States. New York—London, 1905.

The Growth of American Administrative Law. By Ernst Freund and Co. St. Louis, 1923.

<sup>2</sup> L. Kelsen Hans: Az államélet alapvonalai. Fordította Moór Gyula. Szeged, 1927. 90. l.

<sup>3</sup> L. Merkl Adolf: Allgemeines Verwaltungsrecht. Wien—Berlin, 1927. Julius Springer. XVI. 400. l.

<sup>4</sup> L. Kelsen i. m. Előszó, V. l.

az állam szervezésének elveivel, az állami célok elérésének feltételeivel és módjaival. Így keletkezett a XVIII. században Franciaországban a fináncstudomány, a kameralisztika, Németországban a közrendészet tudománya, a policia. A franciákon és németeken kívül hatalmas lendületet látunk Angliában is. Mindezt a fejlődést szépen fejti ki Concha Győző nagyhatású Politikájának „A közigazgatástan keletkezése” c. fejezetében.<sup>1</sup>

A közigazgatástanak a közrendészet tudományából való kifejlesztése, annak végleges megalakulása, a németek érdeme. A rendészet tudományának utolsó, nagy képviselője Mohl Róbert volt, akinek „Die Polizeiwissenschaft” c. munkája 1832-től 1866-ig három kiadást ért. Utána Gneist Rudolf, aki az angol önkormányzat és közigazgatás tanulmányozása alapján egész sorát írta azoknak a fontos műveknek, amelyek az átmenetet alkotják a közigazgatástan önálló megjelenéséhez.

A közigazgatástan legnagyobb hatású képviselője Stein Lőrinc, aki 1891-ben, mint bécsi egyetemi tanár halt meg. 1865-ben kezdte meg *Verwaltungslehre*-jét, amely hét kötetre nőtt, majd 1870-ben kiadott egy kötetben egy *Handbuch der Verwaltungslehre*, 1887-ben ugyanezt három kötetben. Külön adott ki két szakmonográfiát: *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, és *Die Lehre vom Heerwesen* címmel. Munkásságának jelentőségére következtethetünk Stein Lőrinc magyar tanítványának, Concha Győzőnek, következő nyilatkozatából: „A közigazgatásjog a közigazgatásról majd csak annyi tájékozást ad, mint a kereskedelmi jog a kereskedésről. A közigazgatástan nélkül, pusztán a közigazgatásjoggal, a közigazgatás merő empiria és rutin marad.”<sup>2</sup> Stein Lőrinc a közigazgatás szervezetét és működését történelmi alapon és a korabeli közigazgatás beható ismerete alapján vizsgálja és így ismeri fel annak törvényszerűségeit és alapelveit. Így tud a közigazgatás szervezésére, a közigazgatás személyzetére, egységes vezetésére és működésére vonatkozó olyan szempontokig eljutni, amelyek az állami élet realitásával összhangban maradván magyarázzák meg azok összefüggéseit, sajátosságaikat és eredményességük fokozásának feltételeit. Stein Lőrinc megállapításai nagyrészt ma is helytállóak, legfeljebb kiegészítésük szükséges az újabb problémák figyelembevételével.

Stein sokakra gyakorolt termékenyítő és meggyőző hatást az állam és a közigazgatás vizsgálatában és értelmezésében. Nálunk az ő hatása mutatkozik Kautz Gyula Politikájának későbbi kiadásain és főleg Concha Győzőnek, az államról való gondolkodás nagy magyar mesterének munkásságán, aki *Közigazgatástanában*, amely Politikájának II. kötete (első feleként 1905-ben jelent meg), olyan művet

<sup>1</sup> L. Concha Győző: Politika. II. kötet. Közigazgatástan. 230. sk. l.

<sup>2</sup> L. Concha i. m. II. k. 233. l.

Magyar: A magyar közigazgatás.

alkotott, amely önmagában elegendő annak maradéknélküli bizonyítására, hogy a közigazgatásnak tisztán jogi szemlélete mennyire elégtelen a közigazgatás jelenségeinek megmagyarázására.

Stein Lőrinc hatásának elhalkulásával azonban az európai kontinensen a közigazgatási jog túlsúlyának, sőt monopóliumának a fentiekben kifejtett korszaka következett.

Ezzel szemben az *angol-szász államok*: Anglia és az Amerikai Egyesült Államok, amelyekben, mint láttuk, a külön közigazgatási jog nem tudott kifejlődni, a közigazgatást mindig abból a szemzőből szemlélték és vizsgálták, hogy az a szervezés és működés törvényei tekintetében egyéb társadalmi, főleg magángazdasági szervezetektől elvileg nem, csak árnyalatokban különbözik. Az eredmény, amelyre eljutottak, a közigazgatástanéval nagyon rokon felfogás. Jellemző egyébként, hogy Gneistnél, akiről azt mondtuk, hogy az átmenetet alkotja az önálló közigazgatástan megjelenéséhez, szintén az angol közigazgatás tanulmányozása a későbbi fejlődésnek alapja.

A főkülönbség a közigazgatástan német és angol iránya közt az, hogy az előbbi spekulatív és többnyire deduktív módszerrel dolgozik,<sup>1</sup> míg az utóbbi a ténymegállapító (*fact-finding*) és rendszerint az induktív módszert alkalmazza.

Az adminisztráció tudományának kifejlődését az 5. §-ban vázoltuk. A tudományos üzemvezetésnek ott tárgyalt témái (személyzetkiválasztás, főnökök nevelése, szervezés, eljárás, ellenőrzés stb.) olyanok, amelyek minden nagyobb szervezetben fontosak, nemcsak a gazdasági élet szervezeti egységeiben, a vállalatokban, hanem az államnál is, a közigazgatásban, a hadseregben stb.

Az amerikaiak nem is haboztak a tudományos üzemvezetés követelményeit a közigazgatásra is alkalmazni. Először a kisebb egységek, a városok, majd a járások (county), a tagállamok, és végül az unió közigazgatásával és kormányával szemben. A módszer itt is a ténymegállapítás, az összehasonlítás, a cél a jobb megoldások útján az eredményesség biztosítása és fokozása.

Ugyanezt az utat követték később mások, az európai kontinensen is.

Az a hatalmas tudományos irodalom és azok a fontos tudományos eredmények, amelyek ennek az iránynak köszönhetőek, összefoglalóan úgy jellemezhetők, hogy a közigazgatástan továbbfejlesztői. A Stein Lőrinc-féle közigazgatástani felfogástól csak annyiban különböznek, amennyire különböznek a közigazgatás mai méretei, feladatai és eszközei a 80 év előtti közigazgatástól.

A világháború után Európában, így hazánkban, is jelentkezett egy mozgalom a *közigazgatás racionalizálása* név alatt. A szót a gyakor-

<sup>1</sup> L. Concha Győző és közigazgatásunk racionalizálása. Közigazgatástudomány. 1939. évf. 313. l.

lati közigazgatásban a legváltozatosabb értelemben használják a nélkül, hogy az konkrét fogalmat, még kevésbé, hogy határozott cselekvést és érdemleges változást jelentene. A mozgalom kiindulását és célkitűzését, valamint külföldi irányait vizsgálva, lehetetlen a racionalizálás lényegéül fel nem ismerni annak a szellemnek fellépését, amely meglátja a közigazgatási jog egyoldalú túlzásait, a jog formája kedvéért az eredményességet feláldozó közigazgatásban a jogállam elfajulását és számonkéri a közigazgatástól a gazdaságosságot és eredményességet. A racionalizálás kifejezés az európai szárazföldön túl nem is használatos. Az amerikai irodalom, amely a kérdéssel a legbelsőbban foglalkozik, a gazdaságosság és eredményesség (economy and efficiency) biztosításának nevezi. A tudományos üzemvezetésnek a gazdasági életben kidolgozott elveit és eredményeit a közigazgatásra szintén alkalmazzák. Mindez együtt azt mutatja, hogy a közigazgatás racionalizálása nem új fogalom, hanem a közigazgatástan által képviselt szellemi iránynak újból való érvényesülése.

Ennek az iránynak az irodalomban legfontosabb képviselői az 5. §-ban tárgyalt Taylor, Hoover és Fayol mellett F. W. Willoughby, a washingtoni Brookings Institution volt igazgatója, aki „Principles of Public Administration” című művében az „általános igazgatás” (*general administration*) fogalmát fejti ki, és keresi az annak ellátására szolgáló szerv (*general staff*) megvalósításának módját.

Leonard D. White, a chicagói egyetem tanára, „Introduction to the Study of Public Administration”, „Trends in Public Administration” és egyéb műveiben a közigazgatásnak megváltozott méreteit és annak a szervezetre és vezetésre vonatkozó hatásait fejti ki, és az Amerikai Egyesült Államokban folyó belső átalakulást foglalja rendszerbe.

Luther Gulick, a newyorki Columbia egyetem tanára és a newyorki Institute of Public Administration igazgatója, „Principles of Organisation” című művében a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének a mai méretek közepette való biztosítása elvi alapjait, módszereit és feltételeit vizsgálja. Charles Merriam és Louis Brownlowval együtt tagja volt a „President's Committee on Administrative Management”-nek. Ennek a bizottságnak Gulick által írt jelentése kiváló példája az úttörő elmélet és az állam életét behatóan ismerő gyakorlati tudás összhangjának.<sup>1</sup>

A közigazgatástudomány fejlesztésében az újabb időben fontos szerepet játszanak a városok és a közigazgatástudományi intézetek.

A városok közigazgatásában az új szükségletek és az új problémák sokszor korábban és hevesebben jelentkeznek, mint az államnál. Megoldásukkal meg kell birkóznunk, és így a városi közigazgatás

<sup>1</sup> The President's Committee on Administrative Management. Report with Special Studies. United States Government Printing Office. Washington, 1937. 384 l.

gyakran úttörője az államnak is, főleg azokban az államokban, amelyekben nagyobb számban alakultak ki nagy városok és amelyekben a „local government“-nek nagyobb a központi hatalomtól való függetlensége. Így fejlődött ki a közigazgatástudomány külön ágaként a *várostudomány* (Kommunalwissenschaft), amely túlnyomórészt közigazgatástani irányú.

Ennek kiváló képviselői a már említett Gulick és White, továbbá az angol William A. Robson és a német Kurt Jeserich.

A *közigazgatástudományi (várostudományi) intézetek* annak a szükségletnek köszönik a keletkezésüket és fejlődésüket, hogy a gyakorlati közigazgatás gyakran találkozik olyan fontos és új problémákkal, amelyek tudományos kutatás és tanulmány nélkül meg nem oldhatók, de amelyek elvégzésére a közigazgatási szervek sem idővel, sem rendszerint készülséggel nem rendelkeznek. Ezért segítik elő tudományos kutató intézetek létesülését, amelyek többnyire egyetemekkel kapcsolatban jönnek létre, de a közigazgatással is oly szoros érintkezésben vannak, hogy a közigazgatás és az intézetek közt mindkettőre hasznos munkamegosztás fejlődik ki: a kutatás nem szakad el az élettől, és viszont a közigazgatás gyakorlati nehézségei megoldásában a tudomány támogatásában részesül (recherche provoquée) (28. §).

Brüsszel székhellyel 1910-ben Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet (*Institut International des Sciences Administratives*) is létesült. Ez rendezi, rendszerint háromévenként, a nemzetközi közigazgatástudományi kongresszusokat, amelyek az európai és amerikai szakemberek részvételével az eszmék tisztázásának és terjedésének fontos eszközei. A VI. nemzetközi kongresszus 1936-ban Varsóban volt, és a VII. 1939-re Berlinbe volt kitűzve, de elhalasztották.

A városoknak vannak nemzeti szövetségei és azoknak van nemzetközi szövetsége (*Union Internationale des Villes et des Autorités Locales*), amelynek székhelye szintén Brüsszel. Ez rendezi a nemzetközi városi kongresszusokat. Az utolsó, a VI. 1936-ban Berlinben volt és a VII. 1940-re Budapestre volt kitűzve, de ezt is el kellett halasztani.

A közigazgatástudomány magyar irodalma.

46. Irodalmunk nagyobb része közigazgatási jogi irányú. Tülnyomó részük a tételes jog ismertetésére szorítkozik.

Az 1848 előtti közigazgatásra nézve említendő művek:

*Kassics, Ignatius*: Praxis politica civilis et stylare politicorum latino-hungaricum complectens in se normam peragendarum diversarum functionum politicarum etc. Pozsony. 1841. Két részben. A helytartótanács rendeleteire vonatkozó kivonatos összeállítás.

*Zsoldos Ignác*. A szolgabírói hivatal. I. kötet. Közrendtartási rész. II. kötet. Törvénykezési rész. 1842. Pápa.

Az abszolutizmus alatti helyzetet is figyelembe vevő mű:

*Pécsi Emil*. A közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. 1854.

Az 1867 utáni időből származó rendszeres kézikönyvek:

*Boncz Ferenc*. A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. 3 kötet. 1876.

*Fésüs György*. A magyar közigazgatási jog kézikönyve. 1876.

*Grünwald Béla*. A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve. 1880.

— A közigazgatás rendszere. 1889.

*Kmety Károly*. A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve. 7. kiadás, 1926—27. 2 kötet.

*Márffy Ede*. Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. 2. kiadás. 1926. 2 kötet.

*Tomcsányi Móric*. Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Különös (szakigazgatási) rész. 1933.

*Ladik Gusztáv*. Tételes közigazgatási jogunk alaptanai. 3. kiadás. 1941.

*Márkus Dezső*. Ungarisches Verwaltungsrecht. Tübingen. 1912.

A kézikönyveknél tudományos szempontból jelentősebb dogmatikai irodalmunk. Ennek legkiválóbb alkotása: *Tomcsányi Móric*: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. 1926. A francia közigazgatási jogtudomány és Otto Mayer irányához legközelebb álló összefoglaló mű, amelyet egyes részletkérdésekre vonatkozó monografiák előztek meg. (A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban. 1905. Önkormányzat és decentralizáció. 1911. Közigazgatási jogviszony. 1912. Jogerő a közigazgatási jogban. 1916.)

Fontosak továbbá:

*Erekly István*. A magyar helyhatósági önkormányzat. 1908.

— Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 1908.

— A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban. Pécs. 1925.

— A tárgyi és alanyi jogok dualizmusa. Pécs. 1928.

— Közigazgatási jogi jegyzetek. Egyetemi előadások. Szeged. 1931.

*Egyed István*. Vármegyei önkormányzat. 1929.

Ezenfelül idesorolandó számos monográfia, amelyeket könyvem megfelelő helyén a jegyzetben idézek.

A közigazgatástannak, mint láttuk, nagy magyar képviselője volt *Concha Győző*, akinek munkája maradandó értékű és halála után is közkézen forog.

A közigazgatástudományi iránynak, amely azt vallja, hogy a közigazgatás sem csak jogi, sem csak közigazgatástani szempontból meg nem magyarázható, hanem mindkét szempont egymást kiegészítő alkalmazására van szüksége az élettal összhangban levő megoldások elérésére, az utóbbi évtizedben jelentékeny irodalma fejlődött ki.

Ide tartoznak e mű szerzőjének munkái;  
 a Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, (1—38);  
 a Korszerű Közzolgálat Útja című sorozat. 1—13. Kiadja a  
 m. kir. belügyminiszter.

Mártonffy Károly. A magyar közigazgatás megújulása. 1940.  
 2. kiadás.

Közigazgatástudomány. Évenként tízszer megjelenő folyóirat.  
 1938-tól. Szerkeszti: Magyary Zoltán.

### III. FEJEZET.

#### A közigazgatás szervezeti és működési elvei.

##### 14. §. A szervezési elvek a közigazgatásban.

A szervezési elvek felsorolása.

47. Miután megismertük a közigazgatás fogalmát, a vonásokat, amelyek megkülönböztetik az adminisztrációtól, viszonyát a többi állami főfunkcióhoz, a közigazgatás és a jog viszonyát, és a közigazgatás történeti kifejlődését, eléggé tájékozva vagyunk ahhoz, hogy a közigazgatás szervezetének elveit vizsgálhassuk.

A mai közigazgatásra szervezetenként jellemző: *a.* a nagy méret, amely miatt az állam a legnagyobb szervezeti egységek közé tartozik; *b.* az egység. Bármily nagy is a méret, annak minden része az állam szervezetéhez tartozik, az állam célja és szükségletei által összefügg és az állami hatalomnak alá van vetve. Ezért az államot vezető központi szervre van szükség; *c.* az emberek, akikért a közigazgatás van, az állam egész területén elszórtan élnek és ezért a közigazgatásnak is mindenütt vannak feladatai. Ehhez sok külső szervre van szükség, akik minden embert elérnek és velük minden szükséges vonatkozásban foglalkoznak; *d.* szükség van a központi és az emberekkel a lakóhelyükön foglalkozó alsó szervek közt összekötő, közbeeső szervekre; *e.* a közlekedés és a hírszolgálat mai technikai lehetőségeinek korában (vasút, autó, repülőgép, telefon, rádió) a közigazgatási szervek működési sugara nagyon megnövekedett és ezért azok területi hatásköre másként állapítható meg, mint a lóháton és postakocsin való közlekedés korában, valamint mások a központ és a vidék közti érintkezés lehetőségei, és így a központ hatáskörébe vonható ügyek száma és fajtái.

Azok a szervezési elvek, amelyek a fenti feladatok szervezeti megoldására szolgálnak, a következők:

*A.* A *centralizáció*, azaz olyan központi szerv létesítése, amelynek az összes alsó és összekötő szervek alá vannak rendelve, és amely ilyen módon az egész közigazgatási szervezettel rendelkezni tud.

*B.* A *decentralizáció*, azaz olyan szervek létesítése, amelyek a központ által nem vállalt feladatokat, köztük az emberekkel való közvetlen érintkezésben végzendő teendőket ellátják. Ennek két faja van:

C. 1. az *önkormányzat*, amely akkor áll elő, ha a decentralizált feladatok ellátása önálló jogi személyiséggel bíró közületekre van bízva, amelyek vagy az állandó településen (község, város, vármegye), vagy a foglalkozás és érdekek azonosságán (kamarák, érdekképviseletek, testületek) alapszanak. Ezért megkülönböztetjük a területi és a testületi önkormányzatot;

C. 2. a *dekoncentráció* (szétpontosítás), amely akkor áll elő, ha a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező egyéni szervekre van bízva. Ilyenek többnyire az összekötő szervek, de gyakran az alsó szervek is.

D. A *hierarchia* a központi és a külső szervek, valamint a főnök és az alárendeltek közti olyan viszony, amelyben a felsőbb szervnek az alsóbbal szemben parancsolási joga van, az alárendelt szerv pedig a felsőbbel szemben engedelmisségi kötelességgel és felelősséggel tartozik.

E. Az *integráció* az a szervezési elv, amely ugyanazon a fokon álló közigazgatási szervek egymáshoz való viszonyát szabályozza, a köztük való összhangot van hivatva biztosítani. Integrációra van szükség pl. a kormány munkájában, vagy a vármegye területére kiterjedő hatáskörű különböző decentralizált és dekoncentrált szervek közt.

F. A *hivatásos közszolgálat* az az elv, amely a közfeladatok ellátására szakképzettséget, tapasztalatot és ennek biztosítása végett állandó alkalmazást tart szükségesnek. Ez ma már a magyar közszolgálatban is általánosan elfogadott megoldásnak tekinthető.

### 15. §. A centralizáció.

Politikai és adminisztratív centralizáció.

48. A szervezés, mint láttuk, a végzendő munka felosztása a munkaerők közt, és a munkaerők fölé főnök állítása az összhang biztosítása végett. Ha a munkához több munkaerő kell, mint amennyit egy főnök vezethet, több csoportot kell alakítani, ugyanannyi egyenrangú főnök vezetésével. Az egész munka egységét ilyen esetben úgy biztosíthatjuk, ha a második sorban álló, tehát alsófokú főnökök fölé egy közös főnököt állítunk, a harmadik sorba. Ha a második sorban álló főnökök száma oly nagy, hogy a harmadik sorban is több főnökre van szükség, akkor az egész munka egységét egy negyedik sorbeli főnök útján érhetjük el, és a szükség szerint így tovább. (L. 11. l.)

Ez a váza minden szervezésnek. Minden szervezeti egység egy piramist alkot, amelynek csúcán mindig a legfőbb főnök áll.

Az állam is csak akkor alkot egy szervezeti egységet, azaz csak akkor egységes állam, ha *egy* főnöke, államfője, illetve kormánya van.

Az állami életben kétféle centralizációt szokás megkülönböztetni: politikait és adminisztratívát.

*Politikai centralizáció*n a jog és a törvények egységét értjük. Amikor tehát Erdély, a Határőrvidék vagy Horvát-Szlavónország külön jog és törvények alatt álltak, Magyarország nem volt politikailag centralizált, egységes, ami nem zárja ki azt, hogy adminisztratív egysége több vonatkozásban lehetett. Németországban a politikai centralizációt csak a Harmadik Birodalom valósította meg, előbb Németország is, Ausztria is, szövetséges állam volt, külön törvényhozásokkal és joggal. Szövetséges állam ma is az Amerikai Egyesült Államok vagy a Szovjet-Únió.

Az *adminisztratív centralizáció* azt jelenti, hogy egység uralkodik a közügyek intézésében és a jogszabályok végrehajtásában.<sup>1</sup> Ez a szervezetnek fent kifejtett centralizálásával érhető el, tehát úgy, hogy az ügyeket, vagy azok jórészét felsőbb ellenőrzés alá rendelt szervek végzik el. Szorosabb értelemben azonban az adminisztratív centralizáció az ügyek intézésének magasabb szervek, esetleg a legmagasabb szerv hatáskörébe való vonását jelenti. Minket itt főleg az adminisztratív centralizáció érdekel.

Az adminisztratív centralizáció tehát úgy jön létre, hogy az állami főhatalom, illetve annak letéteményese az összes közigazgatási szervek fölötti főnöki hatáskört megszerzi, illetve azokat alárendeltségi helyzetbe, engedelmisségi kötelezettség alá helyezi és így eléri, hogy azok működése a törvénnyel és az ő törekvéseivel, intencióival mindig összhangban legyen, illetve meg tudja akadályozni, hatályon kívül tudja helyezni az azokba ütköző intézkedéseket.

Az adminisztratív centralizáció azonban ebben a fogalmi tisztaságában nem található, mert az állam történeti fejlődés eredménye. Ezt figyelembe véve, az adminisztratív centralizáció különböző fokozatait fogjuk megállapíthatni. Tekintetbe kell azt is venni, hogy adminisztratív centralizáció nemcsak az államnál lehetséges, hanem a nagyobb önkormányzati egységeknél, pl. Budapest székesfővárosnál vagy a vármegyéknél is. Ezért annak egyidejűleg is különböző fokai és formái fordulhatnak elő.

„A történelmi fejlődés eredményeképpen terv- és elv nélküli összevisszaság jött létre a szervezetben. A szervezésnek sokféle típusát megtaláljuk, amelyek különböző időkből származnak és különböző nemzedékek alkotásai, akik kevéssé gondoltak a rendszerre.“ Ezt egy más állam közigazgatási szervezetéről mondták,<sup>2</sup> de illik minden államra, köztük a miénkre is.

<sup>1</sup> L. Hauriou: Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Onzième édition. 1927. Recueil Sirey. 44. l.

<sup>2</sup> Leonhard D. White: Introduction to the Study of Public Administration. New York. Mac Millan. 1929. 54 l.

A centralizáció történeti fejlődése.

49. A politikai és az adminisztratív centralizációra a *történelem* már a régi századokban mutat fel példákat. Az egyik legrégebb és legmonumentálisabb megoldás a római katolikus egyház szervezete, amely az egész világot átfogja, és mind a jognak, mind végrehajtásának egységét a legmesszebbmenően meg tudta valósítani.

Az államok életében a máig megszakítatlan fejlődés a XVI. század elejére nyúlik vissza, amikor a Habsburgok növekvő birodalmuk adminisztratív centralizációját felépíteni kezdték, majd a XVII. században a nagyhatalmak kialakulásával politikai téren is folytatódott, a XIX. században pedig a centralizáció a posztindusztriális fejlődés nyomása alatt kialakuló nagy szervezeti egységek alapelve lett.

A XIX. századi ú. n. liberális állam a centralizációt fejlesztette, de az adminisztratív centralizáció megoldását komplikálta azért, hogy a korábban az államfő által személyesen gyakorolt kormányzást felbontotta akként, hogy a király uralkodjék s a neki és a parlamentnek egyaránt felelős kabinet kormányozzon. Ez a gyakorlatban mindenütt arra az eredményre vezetett, hogy egyrészt a hatáskörmegosztás mérlege nagyon a kormány javára billent és az uralkodó, illetve köztársasági elnök szerepe sok államban a reprezentálásnál alig terjed többre, másrészt pedig, hogy a kormány kettős felelőssége közül a parlamenttől való függése lett erősebb és pl. a parlament által okozott kormánybukások mellett elenyésző az államfő bizalmának elvesztéséből származó esetek száma.

A parlamentáris kabinetrendszerben tehát gyakorlatilag a kormány áll a centralizáció piramisának csúcsán, mint a közigazgatás legmagasabb főnöke. De a parlamenti kormány testületi szerv. A főnöki funkció tartalma cselekvés, az viszont régi tapasztalat, hogy a testület tud ugyan tanácskozni, de cselekedni és felelősséget vállalni csak az egyén képes. A kabinetrendszer bevezetése tehát nem a növekvő centralizáció irányába való, hanem inkább azzal ellentétes fejlődés volt. Ezért nem is minden állam vette át. Az Amerikai Egyesült Államok elnöke alkotmányuk szerint államfő és kormányelnök egy személyben, a miniszterek (ott államtitkárok) pedig alárendeltjei. A bismarcki Német Birodalom kancellárja is a kormányhatalmat egyedül gyakorolta, s neki is államtitkárok voltak alárendelve. Jól ismert, hogy a római katolikus egyház a centralizációját a liberális állam módjára sohasem gyengítette. Az autoriter államok (Olaszország, Németország, Portugália, Spanyolország) pedig a testületi kormányzás rendszerét mindenütt elvetik, sőt a nemzetiszocialista Harmadik Birodalom és Franco Spanyolországa az államfő és kormányfő szerepének egyesítésével újból visszatért a centralizáció szervezetének a liberális állam sikertelennek tekintett kísérletével megszakított korábbi megoldására.

A liberális államban az adminisztratív centralizáció érvényesülésének további intézményes nehézségét az okozza, hogy a közigazgatás szervezetét részben konstitutív törvények, részben a költségvetési jog gyakorlása útján nem a kormány, hanem a törvényhozás állapítja meg és módosíthatja. Ez nemcsak a legmagasabb főnök hatásköréből vesz el nélkülözhetetlen jogkört, hanem még nagyobb hátránya az, hogy a jogkört a parlamentre bízta, amely az adminisztráció szak szempontjai iránt sehol sem bír sok érzékkel. A tekintélyállamok ezért a közigazgatás szervezésének jogkörét szintén kivették a törvényhozás hatásköréből, nem is szólva arról, hogy a parlamentarizmus megszüntetésével a törvényhozás szervezetét is új alapokra helyezték.

A centralizáció eszközei.

50. A centralizáció *Hauriou*<sup>1</sup> szerint három úton jött létre, amelyek a következők:

A. Az *impérium egyesítése a központi állami szervek kezében*. Ennek előfeltétele a karhatalom államosítása.

Az impérium egyesítése annak a jognak a kizárólagosságát jelenti, hogy végrehajtható határozatokat csak a piramis csúcsán álló kormány, vagy az általa erre alkalmasnak talált más szervek hozhassanak és azokat a közigazgatás „hivatalból”, azaz saját kezdeményezésére hajtsa végre. Ennek előfeltétele a karhatalom egységesítése az állam kezében. A hadseregre nézve ez már régebben megvan, és következik az általános honvédelmi kötelezettségből, a közigazgatási karhatalom államosítása pedig a csendőrség és a rendőrség államosításából állt.

B. A *közigazgatási közegek személye kijelölésének centralizálása*. A közigazgatási közegek személyének kinevezése az állami közszolgálatra nézve csaknem teljesen a miniszterek, illetve az államfő kezében van koncentráva, akik csak kevés alárendelt vagy kezdő állás betöltését engedik át alsóbb szerveknek, pl. joggyakornoki vagy altiszti állások betöltését a kir. táblák elnökeinek. De van szép számmal példa arra is, hogy önkormányzati állásokat kinevezéssel a kormány tölt be, pl. a községi orvosokat (1936 : IX. t.-c. 11. §) vagy a székesfővárosi számszék igazgatóját a belügyminiszter nevezi ki (1934 : XII. t.-c. 12. §.) a fővárosi kórházi orvosokat és a közigazgatási gyakornokokat a főpolgármester, aki állami szolgálatban áll (1934 : XII t.-c. 13. §.), a vármegyénél a közigazgatási gyakornokokat, a levéltárost stb. a főispán (1929 : XXX. t.-c. 68. §.). A visszacsatolt területeken az önkormányzati tisztviselőket is ideiglenesen a belügyminiszter nevezi ki. (1938 : XXXIV. t.-c. 4. §., 1939 : VI. t.-c. 7. §., 1940 : XXVI. t.-c. 3. §., 1941 : XX. t.-c. 3. §.)

<sup>1</sup> L. i. m. 45. l.



Azoknál az önkormányzati állásoknál pedig, amelyeket a törvényhatóságok választás útján töltenek be, a kormány befolyását a kijelölő választmány révén érvényesíti, amelynek elnöke a főispán (főpolgármester) és hat tagjuk közül hármat a főispán (főpolgármester) nevez ki, tehát így a többség biztosítva van (1886: XXI. t.-c. 82. §., 1930: XVIII. t.-c. 60. §.) Még további befolyást ad Budapesten az 1934: XII. t.-c. 13. §-a a kormánynak azáltal, hogy a székesfőváros polgármesterének és alpolgármestereinek megválasztása csak akkor érvényes, ha azt a belügyminiszter előterjesztésére az államfő megerősítette.

Az állami alkalmazottak közül a honvédség tisztjeit, a kir. bírákat és a követségi tisztviselőket valamennyit, a többi alkalmazottak közül a VI. fizetési osztálytól kezdve fölfelé az illetékes miniszterek előterjesztésére az államfő nevezi ki.

A községi önkormányzati alkalmazottak személyi kiválasztására, amely állások fontossága országos szempontból kisebb jelentőségű, a kormány annyiban tud közvetett befolyást gyakorolni, hogy azok választása előtt a legtöbb állásra a főszolgabíró gyakorolja a kijelölés jogát (1886: XXII. t.-c. 77. §.), aki viszont a vármegyei kijelölő választmány szűrőjén átment.

A megyei városokban szervezett kijelölő választmány elnöke az (ugyancsak a vármegyei kijelölő választmány befolyása mellett választott) alispán és négy tagja közül kettőt ő nevez ki (1886: XXII. t.-c. 77. §.).

*C. A döntés jogának központosítása.* Ennek megértéséhez meg kell különböztetnünk a döntés előkészítését, a döntést magát és a döntés végrehajtását. Ha mind a hármat a főnöknek kellene elvégeznie, az kevés ügyet tudna eldönteni. Ha azonban a munkát megosztjuk s az előkészítést és a végrehajtást más közegekre bizzuk, és a főnökre csak a döntést bizzuk, akkor az rendkívül sok ügyet fog tudni intézni. A gondos előkészítés gyakran sok időt vesz igénybe, a döntéshez viszont, minél körültekintőbben van előkészítve, annál kevesebb idő kell. A végrehajtás gyakran szintén hosszabb időt kíván. Ilyen szervezési móddal a főnök tehát abba a helyzetbe jut, hogy olyan ügyeket is megnyugtatóan eldöntsön, amelyekhez szükséges szakértelemmel maga nem rendelkezik, ha a szakértők az előkészítésben kellően résztvettek, valamint annyi ügyet tud eldönteni, amennyit maga feloldozni nem győzne. Így tehát a főnök a maga munkaerejét az alárendeltek munkaerejével fel tudja fokozni és a döntés jogának személyes gyakorlásával nagytömegű ügy irányítását tudja kézben tartani.

Az adminisztratív centralizáció e nélkül a szervezési mód nélkül ki sem fejlődhetett volna. Ez teszi lehetővé, hogy a legmagasabb főnökök igen sok ügyre tudják személyes befolyásukat érvényesíteni. A magasabb főnökök bármekkora fejlődő szervezet irányítását is

kézben tudják tartani, ha helyesen alkalmazzák azt a két elvet, hogy jól válasszák ki *a.* azokat az ügyeket, amelyek eldöntését maguknak tartják fenn, és *b.* azokat az embereket, akikre a többi ügy eldöntését bizzák.

A centralizáció előnyei.

**51. A.** Az adminisztratív centralizáció ma nemcsak előnyös, hanem elkerülhetetlen. A közigazgatás feladatai az ország minden pontjára és minden lakójára kiterjedően annyira nagyszámúak és nagyterjedelműek, hogy összhangjuk centralizáció nélkül nem biztosítható. A feladatok oly nagy anyagi eszközöket kívánnak, hogy azokat csak az állam tudja előteremteni. A közigazgatás szakszerűségének követelményei szakoktatás, tudományos kutatás, technikai vizsgálatok tekintetében olyan természetűek, hogy azokat gazdaságosan és kellő színvonalon csak az állam tudja biztosítani.

A közbiztonság és a honvédelem érdekeit csak a centralizált államhatalom tudja kielégíteni.

A jogrend egysége másként meg nem valósítható.

A gazdasági élet fejlesztése útján másként nem haladhatunk. Az egyre fejlődő tervgazdálkodás főfeltétele az egységes irányítás.

A közegészségügy és a szociális igazgatás feladatait csak országos méretben lehet megoldásra vinni.

A más országokkal való minden politikai és gazdasági tárgyalás csak az egész állam nevében és tekintélyével lehetséges és az állam nemzetközi kötelezettségeinek sém tudna centralizáció nélkül eleget tenni.

Ma tehát az államot centralizáció nélkül meg sem lehetne szervezni.

**B.** A többi államok példája is kivétel nélkül a centralizációt mutatja. Az adminisztratív centralizáció a politikai hatalom erősítésének főeszköze. Az államok nemzetközi súlyuk növelésére ezt az eszközt mind teljesen kihasználják.

**C.** A mai hadseregeknek, amelyeknek totális háborúk viselésére kell felkészülniök, a közigazgatástól olyan támogatásra és együttműködésre van szükségük, amelyet csak centralizált közigazgatás nyújthat.

**D.** Az emberek, a közönség szempontjából a centralizációnak szintén nagy előnyei vannak. Egyrészt azok a fokozott teljesítmények, amelyeket csak ez a szervezet tud biztosítani, másrészt a centralizációval járó tárgyilagosság, pártatlanság. A központ a vidéki ügyeket, az emberek személyi ügyeit távolról és a magasból nézi, emberi szenvedélyek és elfogultság nélkül, és a helyi problémákat országos viszonylatba állítva, azoknak élet el tudja venni. Az objektív jogszabályon nyugvó, valamint a nagy szám nivelláló hatása alatt működő közigazgatás egyenlő és igazságos elbánást, egyenletes, kiszámítható ki-

szolgálatot tud nyújtani. Azt mondják: „A centralizáció pártatlan, mint a törvény.”<sup>1</sup>

A centralizáció mérve és határai.

52. A centralizáció a kifejtett okoknál fogva növekvően van. A közigazgatásra háruló feladatok növekedéséből származnak olyan szervezési problémák, amelyek csak a centralizálás erősítésével oldhatók meg. Egyre több ügyre szerzi meg a legmagasabb főnök a befolyást, részben úgy, hogy az azokat végző alacsonyabb szerveket magának teljesen alárendeli. Ezt *államosítás* néven ismerjük. Nálunk az államosítás kétféle módon jön létre: vagy úgy, hogy az állam átvesz egy olyan szolgálati ágat, amelyet addig a törvényhatóságok láttak el, vagy úgy, hogy egy jelentkező új feladatot mindjárt az állam vállal. Az előbbinek főbb példái:

Az 1871 : VII. t.-c. a kir. bíróságok felállításáról, ami által a vármegyei törvényszék (elnöke a másodalispán, tagjai a táblabírák) megszűnt.

Az 1877 : XIV. t.-c. az államépítészeti hivatalok felállításáról, amelyek a vármegyék műszaki szolgálatát továbbra is ellátják.

Az 1881 : III. t.-c. a csendőrség felállításáról és a vármegyei közbiztonsági szolgálat (pandurok) megszüntetéséről.

Az 1881 : XX. t.-c. Budapest székesfőváros rendőrségének államosításáról.

Több törvény után, amelyek az államosítást Budapest környékére kiterjesztették, az 1919. évi 4057. M. E. számú rendelet a rendőrséget minden városban államosította.

Az 1894 : XXXIII. t.-c. az állami anyakönyvekről.

Az 1898 : XXI. t.-c. az állami gyermekvédelemről.

Az 1900 : XVII. t.-c. az állategészségügy államosításáról.

Az 1902 : III. t.-c. a vármegyei számvevőségek és pénztárak államosításáról.

Az 1936 : IX. t.-c. a hatósági orvosi szolgálatról, amely a tisztiorvosi szolgálatot vette át a törvényhatóságoktól (Budapest székesfőváros kivételével.)

Az 1938 : II. t.-c. a törvényhatósági és megyei városok számvevőségeinek államosításáról (Budapest székesfőváros kivételével).

Az 1942 : XII. t.-c. a községi orvosok államosításáról.

Arra, hogy új feladatot rögtön az állam oldjon meg, igen sok példa van. Ilyenek a háromszögelés, kísérletügy, opera, rádió stb.

Nálunk az államosítással és a centralizációval szemben főleg az önkormányzat védői hoztak fel érveket és fejtettek ki ellenállást. Az államosítástól az önkormányzat elsorvadását féltették. Az eredmény azonban a valóságban az lett, hogy az államosításokkal való

<sup>1</sup> L. Hauriou i. m. 48. l.

csökkentés ellenére az önkormányzatok hatásköre növekedett, dolga szaporodott, mert ugyanerre az időre esett a közigazgatás nagy megnövekedése.<sup>1</sup>

A központosításnak éppen ez a jelenség mutatja a határait. A központ sohasem vállalkozhatik minden közigazgatási feladat elvégzésére. Mindig keresni fogja a munkamegosztást, a tehermentesítést és ezt azáltal éri el, ha „jól választja ki azokat az ügyeket, amelyeket magának tart fenn”. Magának a dolog természeténél fogva az országos jelentőségű és a közigazgatás egészét érintő ügyeket kell fenntartania, a kisebb jelentőségű vagy helyi ügyeket pedig az önkormányzatoknak átengednie.

A közérdekre káros, ha a centralizáció és decentralizáció kérdésében hatalmi, nem pedig szervezési szempontok a döntők.

Szervezési szempontból a centralizáció érvényesítésének különböző fokozatai lehetnek indokoltak a központ befolyásának érvényesítése végett, teljes államosítás nélkül. Ezek:

a. Törvénnyel vagy miniszteri rendelettel való szabályozása önkormányzati ügyeknek.

b. Államsegély adása meghatározott feltételek mellett.

c. Önkormányzati határozatok jóváhagyása, mint érvényességi kellék.

d. Fellebbezési lehetőség önkormányzati határozatokkal szemben állami szervekhez.

e. Állami felügyelet az önkormányzat működése felett (főispán, tanfelügyelő, számvevőség stb., törvényhatósági bizottság feloszlása stb.).

f. Az önkormányzati alkalmazottak személyére való befolyás (jelölés, kinevezés, fegyelmi eljárás elrendelése, kitüntetés stb. révén). Idetartozik a továbbképzés, a gyakorlati szakvizsga az állam szervei előtt.

g. Beszámolók és jelentések kívánása az önkormányzati szervektől.

h. Az önkormányzat által megtagadott vagy rosszul végzett munka elvégzése állami közegekkel. Pl. a főispán rendkívüli hatásköre a törvényhatóságokkal szemben (1886 : XXI. t.-c. 57. §. k.), vagy a község adókezelési mulasztásának a m. kir. adóhivatal általi pótlása (K. K. H. Ö. 76. §.).

A centralizáció válsága.

53. A központosítás fejlődése, mint láttuk, kényszerű. A közigazgatás méreteinek a posztindusztriális államban való nagy és hirtelen növekedése magával hozta az összhang biztosításának fokozását, ami a

<sup>1</sup> L. A magyar közigazgatás tükré. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei. Mártonffy Károly, Máté Imre, Némethy Imre közreműködésével szerkesztette. Magyary Zoltán. 1932.

centralizálás útján érhető el. De gyorsabb volt a fejlődés, mint a szervezet tökéletesítése. Azonkívül a nagy szervezési méret maga is vetett fel új problémákat. Innen van, hogy a centralizáció megvan, de gyarlóan működik. Ezért beszélünk a centralizáció válságáról, amely még nincs megoldva.

A bajok legfontosabb okai a következők:

- a. A közigazgatás túlsúlya tényleg kifejlődött, de az alkotmányban még nem érvényesül;
- b. a gazdasági élet magánügyből közügy lett, és ebből a legfőbb vezetésre még megoldatlan feladatok hárulnak;
- c. a legmagasabb főnökek, ha egyéni hatáskörű (miniszterelnök, kancellár, capo del Governo) szüksége van a vezetés munkájában is szakértő segítségre, akik fölött maga szintén csak a döntés és irányítás funkcióját gyakorolja. Ez a közigazgatási vezérkar, amely még szintén nincs mindenütt elismerve és kifejlesztve (73. §).

#### 16. §. A decentralizáció.

A decentralizáció fajtái.

**54.** Főnök csak ott lehet, ahol alárendeltek is vannak. A centralizáció a decentralizációtól elválaszthatatlan. A centrum a piramisnak csak a csúcsa, az összes többi fokozatok és szervek, a piramisnak talpa és egész teste decentralizált. A decentralizált szervek száma és szerepe tehát minden szervezetben jelentékeny. Szokás azt mondani, hogy a decentralizáció a centralizáció ellentéte. Ez téves, mert ugyanannak a szervezetnek a részei, egymás kiegészítői.

A közigazgatás decentralizáltsága úgy áll elő, hogy a közigazgatás feladatai mindenütt jelentkeznek, ahol emberek vannak és így nem tőle függ, hogy hol van a szerveire szükség. Adva vannak és voltak a feladatok és a szervezés törvényei szerint helyi szervek létrejönnek, ha a központ még ki sem alakult vagy be sem avatkozott is. A különböző helyi szervek közti összhang biztosításának szüksége teremtette meg a magasabb szerveket, amelyeknek fokozatos összefoglalására irányuló érdek és törekvés nem állt meg addig, amíg a határát el nem érte azzal, hogy olyan szerv keletkezett, amelynek a hatalma az egész országra kiterjedt, és így annak valamennyi szerv alárendeltje. A decentralizáció tehát összefügg a közigazgatás területi tagolásával.

A mai centralizáció, mint mondtuk, aránylag újkeletű. A decentralizált közigazgatás pedig egyidős az állandó letelepedéssel. A decentralizációnak két fajtát különböztetjük meg: az *önkormányzatot* és a *dekoncentrációt*.

Az önkormányzat.

**55.** Az önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz. Ha tehát egy szervről azt

mondjuk, hogy önkormányzati joga van, akkor feltételezzük, hogy ez másként is lehetne, mert van felette egy erősebb hatalom, amely őt kormányozhatná. Az önkormányzat fogalma tehát nem alkalmazható a legmagasabb, a szuverén hatalomra, tehát az államra, amelynél más által való kormányzásról nem lehet szó.<sup>1</sup>

Az önkormányzat tehát az állam közigazgatási szervezetének sohasem a csúcsán, hanem csak az alacsonyabb fokokon álló szervezeti egységeinél fordulhat elő. De azoknál sem mindnél úgy, hogy mindig meg kell vizsgálni, hogy valamely szervnek van-e önkormányzata.

A mai önkormányzat, tartalmát tekintve, úgy mint a centralizáció, kétféle: *politikai és adminisztratív*. A politikai önkormányzatnak törvényhozó hatalma is van, nem tartja meg az állami jog egységét. Ezt federalizmusnak nevezzük. Az adminisztratív önkormányzatnak ellenben nincs törvényhozó, hanem csak adminisztratív hatásköre. Az állami jog egységét tehát fenntartják, ugyanannak a törvénynek van valamennyi szerv alávetve, de a közigazgatási hatáskörük sem teljes. Az impérium centralizálva van a központi hatalom kezében. Ezért az önkormányzat, ha impériumot gyakorol, azt csak az állam által átruházott és körülhatárolt hatáskörben, nem pedig eredeti joga és tetszés szerinti hatáskörben gyakorolhatja.

Az önkormányzat nem szünteti meg a közigazgatás egységét, sőt egyöntetűségét sem. Csak az állami közigazgatásnak sajátos alakja. Az állami és önkormányzati szervek együttműködnek, sőt a legtöbb ügyben az önkormányzati és állami fokozatok kombinálódnak.

Az önkormányzat *az emberektől indult ki* abban az időben, amikor még a lóháton való közlekedés és hírszolgálat volt a leggyorsabb. Az embereknek, akik elismerték az államhatalom, a király tekintélyét, és magukat annak alávetették, településük helyén számos olyan szükségletük és érdekük merült fel, amelyek azonnali intézkedést kívántak (pl. rendbontás, tűz, árvíz, közmunka) és amelyeket a központi hatalom nem volt képes ellátni, nemcsak a távolság és az érintkezés nehézsége miatt, hanem azért sem, mert nem voltak a helyszínén alkalmas és elegendő számú közegek. Ezek a szükségletek és érdekek azonkívül településenként eltérők voltak, és ezért csak helyileg voltak eldönthetők és megoldhatók. Pl., hogy hol kell hidat építeni? Ezért azok az emberek, akiknek azonos szükségleteik és érdekeik voltak, amelyeknek kielégítését mástól, a központi hatalomtól nem várhatták, szervezkedtek avégből, hogy magukon segítsenek. A szervezkedés lényege akkor is az volt, mint ma, t. i. a munka kiosztása a résztvevők közt és főnök választása, az összhang biztosítása, a vezetés végett. A község összes lakosainak állandó érdekelttségéről lévén szó, a szervezet valamennyit, legalább is az összes jogképeket

<sup>1</sup> V. ö. Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 3. kiad., 1895. I. k. 94. l. Magyary: A magyar közigazgatás.

(szabadokat, nemeseket, polgárokat stb.) magában foglalta. A tanácskozás és döntés történhetett ösgyűlés alakjában, amelyen mindenki résztvett (ez még ma is előfordul Svájc némely kantonjában és Izlandban), vagy úgy, hogy az összes érdekeltek választás útján alakítottak egy testületet, amely a hatóságot nevükben, azaz képviselőkben gyakorolja. Ez a forma könnyebben kezelhető és nálunk is elterjedt. A hozott határozatok végrehajtására kiküldötteket, saját közegeket választottak vagy ad hoc, egy esetre, vagy hosszabb időre. Mind a tanácsstagság, mind a végrehajtó közegi megbízás az önségély alap gondolatánál fogva hol az egyikre, hol a másikra hárult, tehát ideiglenes, nem állandó és tiszteletbeli, azaz nem fizetett volt.

Az ügyek és feladatok, amelyeket ezzel a szervezettel elláttak, a helyi, a közvetlenül sürgető ügyek voltak.

Ez az önkormányzat eredete. Erre mutat az angol neve is: *local government*, helyi kormányzat.

A további fejlődés folyamán alakult ki az önkormányzat fogalma.

Megmaradt a helyi népesség közreműködése a választott testület útján. Ez nálunk ma a községben a képviselőtestület, törvényhatóságban a törvényhatósági bizottság. Ez a választott testület gyakorolja az összesség nevében az önkormányzati hatóságot. A testület megbízása határozott időre szól, amelynek lejártakor új választásra van szükség. Ennek a testületnek tagsága ma is tiszteletbeli, azaz fizetéssel nem jár.

Megmaradt a végrehajtó közegek alkalmazása is, de azok ma már hivatásos, szakképzett tisztviselők, akik rendszeres fizetést kapnak. Választásuk csak részben határozott időre, részben már élet-hossziglan szól. Terjed a kinevezés is a központi kormány részéről, és a vármegyei tisztviselők fizetését is az állam viseli.

Megmaradt a helyi ügyek hatásköre, de bővült annak felismerésével, hogy a helyi közületek az országnak is részei és az állami ügyekben is érdekelve vannak. Így országos ügyekkel is foglalkozniok kell.

A helyi ügyek száma szaporodott és a pénzgazdálkodásra való áttérés óta a közszükségletek kielégítésére, közháztartási bevételekre és azok felhasználásához költségvetésre van szükség. A költségvetés megállapítása és a zárószámadás átvizsgálása önkormányzati hatáskörbe tartozik, de kormányhatósági jóváhagyáshoz van kötve éppen úgy, mint az önkormányzati közszolgáltatások bevezetése és emelése.

A centralizáció fokozatos erősödése miatt előtérbe került a hatáskörök pontos elhatárolásának érdeke. A megoldás nálunk és az európai kontinensen abban az alakban állapodott meg, hogy az állam elismerte az önkormányzatokat jogi személyeknek, amelyeknek sajátos érdekeik, hatáskörük, önmaguk alkotta szerveik vannak, és amelyek fel vannak hatalmazva arra, hogy saját igazukat önmaguk védjék. Ehhez járult, hogy a jogi személy állami feladatkörbe tartozó

funkciók általános ellátására alkotmányos felhatalmazást kapott. A jogi személyiség teszi lehetővé, hogy az önkormányzat saját hatáskörében önállóan, utasítás és hierarchikus alárendeltség nélkül járhasson el.

Az angol grófsági önkormányzat jogi személyiséget nem ismerő állampolgári önkormányzat volt.

Azontúl a változó szükséglettől és az erők játékától, az önkormányzat elevenségétől, vagy a központ fölényétől függött, hogy az önkormányzat hatásköre hogyan alakult. Más volt az erők játéka a nemesi vármegye és a Habsburg-királyok, más a városok és az Árpád-házi királyok, más a községek és vármegyék közt.

Később önkormányzatok nem csak helyi, hanem más részérdek alapján is alakultak.

Az önkormányzatnak, szervezeti formáját tekintve, két típusa van: a területi és a testületi. A szerint, hogy azok a csoportosulások, amelyek jogi személyül elismerést nyernek, kikből alakulnak: egy adott területen települtekből-e, mint a község, város, vármegye, vagy valamely személyi minőséggel bíró egyénekből-e, mint a céhek, az ügyvédi, mérnöki, orvosi kamara, vagy egyes intézetek (pl. egyetem), amelyeknek a foglalkozás, vagy az egyházak, amelyeknek egy felekezethez való tartozás az alapja. Lehetséges az, hogy a testületi önkormányzat tagjai területi alapon tagolt szervezeti egységekbe tartozzanak, amint van több ügyvédi kamara, vagy mezőgazdasági kamara, vagy éppen az egyházaknak van több fokozatú szervezetük, de az nem változtat ezeknek testületi önkormányzati jellegén, mert a szervezethez tartozás alapja ezeknél mindig személyi minőség.

A testületi önkormányzatokat az állam rendszerint olyan feladatok ellátására létesíti, illetve ismeri el, amelyek ellátására saját bürokratikus szerveivel nem vállalkozhatik, viszont amelyeket az azonos szakképzettségű és azonos életviszonyok közt élő emberek önkormányzati szervezetben könnyen és eredményesen meg tudnak oldani.

A testületi önkormányzatok a XX. században nemcsak az autoriter, hanem a demokratikus államokban is erősen szaporodnak (az olasz korporációk, a német Reichsnährstand, Reichskulturkammer, a francia szakmaközi Nemzeti Búzahivatal stb.). Ez arra mutat, hogy a testületi önkormányzat alkalmas szervezeti forma a társadalmnak közigazgatási megszervezésére.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Huber, Ernst Rudolf: Staatsrecht des Grossdeutschen Reiches. 3. kiadás Kiel, 1942.

Nagy Károly: Gazdasági közigazgatás a német nemzeti szocializmus rendszerében. M. K. I. kiadványai. 35. sz.

Drágffy Miklós: Az önkormányzat múltja és jelene Franciaországban. M. K. I. kiadványai, 24. sz.

Az önkormányzat előnyei.

**56. A.** Az önkormányzat alapgondolata: „Ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk.” Számos helyi ügy van, amelynek valamely meghatározott módon való eldöntése a helybelieknek fontos, és a másutt lakók, valamint a központ számára közömbös. Nincs ok arra, hogy ez ne az ő óhajuk szerint legyen, amely az összes körülményeket legjobban tudja számbavenni.

**B.** Nemcsak az embereknek előnyös, hanem a központnak is, mert egyrészt tehermentesíti őt mindaz, amit az önkormányzatok látnak el, másrészt, mert nem kell olyan ügyekben döntenie, amelyeknek minden részletét nem ismerheti eléggé. Ezt könnyű belátni nagy birodalmaknál, mint Anglia, Amerikai Egyesült Államok, a Szovjetunió, amelynek területe több millió négyzetkilométer és esetleg több kontinensre terjed ki, a lélekszám pedig meghaladja a 100 milliót. Ilyen államban a központi kormánynak gondosan meg kell válogatnia azokat az ügyeket, amelyeket általános érvénnyel eldönt, mert oly óriási különbségek vannak a birodalom egyes részei közt, hogy azokat nehéz eléggé ismernie, pl. az U. S. A.-ban, az Atlanti Óceán partján lévő keleti államok és a Csendes Óceán partjain lévő California közt. De ugyanez a nehézség, módosított formában, minden közepméretű államban, nálunk is megvan.

**C.** Az önkormányzatot a központi kormány okosságából ott is meghagyja, ahol a viszonyokat eléggé ismerheti ahhoz, hogy elintézésükre vállalkozni. Pl. a főváros ügyeit a kormány, amelynek az a székhelye, éppúgy ismeri, mint a főváros polgárai, mégis meghagyja és tiszteli a főváros önkormányzatát, mert tudja, hogy az emberek szeretik a hatalmat, és könnyebben kezelhetők, ha van dolog, ami tőlük függ.

**D.** Az önkormányzatot szokás a közügyekkel való foglalkozás iskolájának nevezni. Az emberek a helyi ügyek intézése közben bepillantást kapnak az országos ügyekbe és megismerik a közélet dinamikáját.

**E.** Fordítva, az önkormányzat a központi kormány, a centralizáció számára is az út ahhoz, hogy az emberekhez hozzáférjen. Minden önkormányzat az emberek csoportosulása. A közigazgatás szervezetének azok a tagozatai, amelyek nem önkormányzatiak, és a centralizáció összes szervei ilyenek, többnyire nem tudnak az emberekkel közvetlenül érintkezni, hanem csak a helyi hatóságokon keresztül. Az anyakönyveket a községek vezetik, a tanköteleseket, katonaköteleseket, országgyűlési választókat, adóalanyokat a községek tartják nyilván, az állami hatóságok a községek útján idéznek, kézbesíttetnek és hajta-

*Drágffy Miklós:* A testületi önkormányzat Franciaországban. M. K. I. kiadványai. 28. sz.

*Karay Kálmán:* Az olasz korporatív jog. M. K. I. kiadványai. 37. sz.

nak végre. Az állam tehát, ha az emberekre hatást akar gyakorolni, azt főleg az önkormányzatokon keresztül teheti. A közigazgatás az emberekre nem csak közügyekben, hanem egyébként is jelentős nevelői hatást fejthet ki. Minden más nevelői befolyás (iskola, levétkiképzés, katonai szolgálat) az ifjú korban vagy legkésőbb a felnőttkor kezdetén véget ér. A közigazgatás az államnak az a működése, amely az emberekhez felnőtt korokban is, egész életükben hozzáfér.<sup>1</sup>

**F.** A közigazgatás új feladatai először rendszerint helyi viszonylatban, a közigazgatás és az emberek érintkezésének a felületén jelentkeznek. Az önkormányzat ismeri azokat fel, neki kell velük először foglalkoznia és csak egy idő múlva érnek meg annyira, hogy a centrális hatalom által egyöntetűen szabályozhatók legyenek. Az önkormányzat, főleg a városok, a közigazgatás megfigyelő állomásai és kísérleti laboratóriumai.

**G.** Az önkormányzat nálunk, a magyar történelem sajátos adottságai közt, gyakran fontos alkotmányvédő szerepet töltött be. Bár ez közigazgatási működésének rendszerint nem vált javára, a vármegye a nemzeti ellenállás központja lett. Gyakran nem arra törekedett, hogy hogyan lehet valamit megoldani, hanem arra a negativumra, hogyan lehet valamit megakadályozni. Ennek a beállítottságnak a nyomai még mai közéletünkben is érezhetők.

A centralizáció hatása az önkormányzatra.

**57.** Önkormányzat, mint láttuk, előbb volt, mint a mai értelemben vett centralizáció. Amióta azonban centralizáció van, megváltozott az önkormányzat.

A centralizáció sok ügyet vont a hatáskörébe és sok szervet létesített. Erre már rámutattunk (l. 110. l.). Az állami szervek működése az embereket sok vonatkozásban érinti. Nemcsak annyiban, amennyiben állami intézkedések hozzájuk az önkormányzaton, a helyi hatóságokon át leérnek, hanem közvetlenül is, pl. a rendőrség, pénzügyi hatóságok révén és azáltal, hogy az állami igazgatás költségeit éppúgy ők viselik, mint az önkormányzati igazgatáséit. Ebben a helyzetben tehát nem lehet többé azt mondani, hogy az önkormányzat a közigazgatásnak az a része, amelyben az emberek érdekelve vannak és ezért abban szerepük is van, mert az emberek sorsa ma már az egész közigazgatás működésétől függ. Az állami és önkormányzati közigazgatás intézkedéseit az átlag-állampolgár, a névtelen magyar, nem is tudja széjjelválasztani, mert hozzá az állami intézkedések is a helyhatóságokon keresztül érkeznek és a helyhatósági intézkedésekkel szemben beadott jogorvoslatainak elbírálása is állami hatóságoknál végződik. Az állami és önkormányzati közigazgatás közt tudatos

<sup>1</sup> *L. Imre Sándor:* A hivatal hatása a közönségre. A mai magyar közigazgatás. A korszerű közszolgalat útja. 2. sz. 1936. 39. l.

munkamegosztás van, és egyik sem törekszik a másiktól való függetlenségre. Az állami közigazgatás számol azzal, hogy a közönséggel a helyhatóságokon keresztül tud leginkább érintkezni. Ez mutatja, hogy az állam nagy mértékben rá van utalva a helyi önkormányzati közigazgatásra és viszont fordítva, az önkormányzati közigazgatás is életképtelen a posztindusztriális államban az állami nélkül. Nemcsak 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 nagy részét is az állam fedezi. Van tehát sok olyan feladat, amelyeket az önkormányzati szervek egyenként vagy sehogy, vagy csak az anyagi és szellemi erők megbocsáthatatlan szétforgácsolásával tudnának ellátni. A helyzet tehát az, hogy az állami és önkormányzati közigazgatás egymással igen sűrűn össze van fonódva úgy, hogy egyik sem életképes a másik nélkül. *A valóságban tehát nincs külön állami és külön önkormányzati közigazgatás, hanem egyetlen összefüggő közigazgatás van, a magyar közigazgatás.* Ez az összefüggés nagyon fokozódott azóta, amióta az önkormányzatok is a szakképzett, hivatásos tisztviselői rendszerre tértek át.

Mivel a közigazgatás egységes, összefüggő apparátus, kell, hogy azt egységben lássuk, főleg a közigazgatás legfőbb vezetője, a kormány ezt tegye, felülről nézze és egységét gondolja. Az állami és önkormányzati közigazgatásnak tehát együttes, közös szempontjai vannak: ez az apparátusnak a — mondjuk — technikai szempontja. Ellenben ugyanilyen fontos az a másik tényező, amelyért a közigazgatás van: az emberek, a közönség. Az emberek, a közönség, 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 kormány a feladatait a közigazgatásnak csak állami szerveivel meg nem oldhatja, a szervezet integrálása ezért a kormánynak egyik fontos feladata. Viszont az állami akarat az önkormányzati közigazgatás szervein keresztül érkezik le az emberekhez. A felülről jövő sokféle parancs és terv összehangolása az emberekre való hatásukban az önkormányzati közigazgatásnak egyik sajátos feladata. Az embereket tehát éppúgy nemcsak a helyi közigazgatás érinti, amint a kormányt nemcsak az állami közigazgatás érdekli. A helyes szemlélet tehát az, hogy egyetlen közigazgatás van, de azt kétféle szempontból lehet nézni: felülről, ez az apparátus szempontja, és alulról: ez a közönség szempontja.

Az önkormányzat fogalma így jelentős átalakuláson ment át. A lassú közlekedés és a nagy távolságok idején az állam helyett, az állam nélkül az állampolgárok által való önkiszolgálás volt. Ma, a

posztindusztriális államban, az állammal való együttműködést, *koadminisztrációt* jelent, amelyet jórészt a hivatásos, szakképzett tisztviselők végeznek. Az állampolgárok testületi szerepe vesztett jelentőségéből és intenzitásából.<sup>1</sup>

Ezek után az önkormányzatot úgy határozhatjuk meg, hogy az az embereknek területi vagy testületi csoportosulásából létrejött olyan közigazgatási szervezeti egységeket jelent, amelyek jogi személyiségét a törvény elismerte, és amelyek a hatáskörükbe tartozó ügyeknek részben saját szolgálatukban álló közegek által való végrehajtása útján a közigazgatás és az emberek kapcsolatának állandó rugalmasságát biztosítják.<sup>2</sup>

A dekoncentráció.

58. A centralizációban a legmagasabb főnök, a kormány, a közigazgatás mai méreteit nem tudja átfogni és irányítani és a közigazgatás összes feladatait nem tudja megoldani, ha az alárendelt szervek mind önkormányzatiak. Fenn már jeleztük, hogy mik a centralizációnak azok az előnyei, amelyek miatt kifejlődött és amelyeket az önkormányzat nem tud nyújtani.

A centralizáció az általa szükségesnek talált, de az önkormányzatok által nem végzett vagy nem végezhető feladatok ellátását akként biztosítja, hogy e végből megfelelő munkaerőkről és anyagi eszközökről gondoskodik és azokat megszervezi, de nem önkormányzati formában, tehát az emberek testületi részvételével, hanem kizárólag az alá- és fölérendeltség útján olyan munkaerőkből, akik fölé ő állít főnököket akként, hogy mindenben neki, és kizárólag neki legyenek alárendelve.

Ezeket a szerveket a legmagasabb főnök, az állam odaállítja, ahol a szükséglet jelentkezik, tehát az ország egész területének bármely pontjára, sőt egyes szerveket, mint a külképviseletieket, külföldre küldi. A pénzügyi közigazgatás szerveinek oda kell menniök, ahol az adóalanyok vannak, az állami közbiztonsági szerveknek (rendőrség, csendőrség) oda, ahol védendő érdek van és azt veszély fenyegetheti, az állami iskoláknak oda, ahol a tanulók laknak stb. Így alakul ki az a helyzet, hogy a centralizáció szerveinek nagy része szintén nincs a központban, nem áll a legmagasabb főnökének közvetlenül az oldalán és rendelkezésére, hanem külön alárendelt szervezeti egységeket alkot, amelyek szétszórtan, tehát nem a központban vannak elhelyezve és teljesítenek szolgálatot. Ezeknek a szerveknek a központhoz való viszonyát nevezzük dekoncentrációnak és ezt a szervezési módot *dekoncentrációnak*.

<sup>1</sup> L. Magyary—Kiss: A közigazgatás és az emberek. 1939. 208. és 370. l.

<sup>2</sup> A kérdés tárgyalását l. Ereky István: Közigazgatás és önkormányzat. 1940.

Az önkormányzat és a dekoncentráció szerveinek földrajzi helyzete és a központhoz való távolsága tehát ugyanaz. A különbség egyrészt a szervezetben, másrészt a központhoz való viszonyban van. Az önkormányzatoknál az ügyek egy részének, rendszerint a legfontosabbaknak, eldöntése választott testületre van bízva. A testület az akaratát formálni csak tanácskozás és szavazás útján tudja. A határozatok, döntések végrehajtása az önkormányzatoknál is egyedhivatali közegekre van bízva (alispán, polgármester, községi bíró stb.), de azok az önkormányzat alkalmazottai és attól függenek. A dekoncentrációnál nincs testületi szerv, hanem egyedhivatali főnök, akit a felettese, esetleg a legmagasabb főnök nevez ki és attól is függ. Itt a döntés nem tanácskozás és szavazás útján, hanem többnyire az alárendeltek által való előkészítés alapján, egyedül a főnök elhatározásával, akaratnyilvánításával jön létre. A főnök és az alárendeltek viszonya minden fokon a parancsolási jog és az engedelmisségi kötelesség alapján áll, és ez a legmagasabb főnöknek lehetővé teszi, hogy az egész szervezettel, le a legalacsonyabb szervezeti egységig, feltétlenül, ellenállás és ebből származó idővesztés kizárásával rendelkezhessek. Ezt a viszonyt nevezzük *hierarchiának*.

Annálfogva, hogy az önkormányzatok is részei a közigazgatásnak, és annak szervezetébe, mint alacsonyabbfokú szervezeti egységek vannak beiktatva, a központi hatalommal, a legmagasabb főnökkel szemben szintén az alárendeltségnek egy meghatározott viszonyában vannak, az azonban a szolgálati alárendeltségben levő dekoncentrált szervek viszonyától lényegesen különbözik és a testületi szervek eltérő pszichológiájánál fogva másként is működik.

### 17. §. A hierarchia.

A hierarchia fogalma.

59. Minden szervezetben és a centralizált nagy szervezetben is, a főnök és az alárendeltek, valamint az egymás fölé helyezett fokozatok közt olyan a viszony, hogy a fölérendelteknek az alárendeltekétől mindig különböző a feladata, a hatásköre és a jogállása. Mindkettő azonban egymást feltételezi és kiegészíti. Ezért nevezzük ezt a viszonyt az *alá- és fölérendeltség viszonyának*, vagy a *tekintély érvényesülésének (hierarchia)*.

Az alárendeltek és az alsóbb szervek a kötelességüket úgy végzik, hogy nemcsak a törvényt (jogsabályokat) hajtják végre, hanem egyúttal a főnökük utasításaihoz is kötve vannak. A főnök tehát a jogszabály és az alárendeltek közé van iktatva és az alárendelt a főnök utasításához van kötve abban, amit a jogszabály a végrehajtás szabad belátására bíz. Ezzel kapcsolatban kell figyelembe venni azt az alább tárgyalandó kényes kérdést, hogy az alárendelt mennyiben köteles a főnöknek jogsértő parancsát teljesíteni, illetve hivatva van-e a

parancs jogszerűségének vizsgálatára. A főnöki hatáskör hatalmat jelent. Olyant tehet, amit az alárendelt nem. Az alárendelt hatásköre mindig kevesebb. A főnöki hatalom elvben feltétlen. Amit parancsol, azt az alárendeltnek szó szerint végre kell hajtania. A főnök így az alárendelttel olyant is elvégeztethet, amit maga nem tudna, akár azért, mert nincs elég ideje, akár azért, mert maga megfelelő szakértelemmel nem bír (L. 108. 1.)

Az alárendelt a többi alárendelttel nincs semmiféle jogi kapcsolatban, a vele egyenrangúakkal sem, azokkal testületet nem alkothat, hanem csak a főnökhöz van személyesen kapcsolva. A főnök a neki alárendeltek vezetési és azokat egy tagozatba, egy szervbe összefogja.

A főnöki funkció, mint láttuk, a következő elemekből áll: 1. előrelátás; 2. szervezés; 3. parancsolás; 4. összhangbiztosítás és 5. ellenőrzés. Ezek közül közvetlenül az alárendelt személyére irányul az utóbbi három (3—5).

Az alá- és fölérendeltség viszonya a közigazgatási szervezet piramisában ugyanúgy fennáll a magasabb és az alacsonyabb szervezeti egységek közt, mint a szervezeti egységeken belül a főnök és alárendeltjei közt.

Az alá- és fölérendeltség tartalma.

60. Jogi szempontból az alá- és fölérendeltség a következőt jelenti:

*A főnök szempontjából:* a. a hatáskört. Ez a főnököt illeti meg. Amit a közigazgatási szerv csinálhat, azt a főnök adja parancsba a vezetése alá rendeltnek, és azoknak a munkája a főnök hozzájárulásával, aláírásával (kiadmányozásával) kap jogi hatályt: válik határozattá vagy intézkedéssé, érvényesülvé. Így a főnök viseli a teljes felelősséget az alárendeltek minden hibájáért. Ez a magyarázata a miniszterek parlamenti felelősségének is;

b. jogot az alárendeltek és az alárendelt szervek ellenőrzésére;

c. a fegyelmi jogot az alárendelt magatartása miatt annak személye ellen;

d. a minősítés és az előléptetés jogát, amelynek révén az alárendelt fokozatosan emelkedhetik, maga is főnökké lehet.

*Az alárendelt szempontjából:* a. Elvben az alárendeltnek nincs önálló hatásköre, teljesen a főnöknek van alávetve. Ezért az alárendelt nem tehet amiatt panaszt, hogy a főnök a hatáskörét esorította vagy magához vonta. Ugyanez áll fenn akkor is, ha különböző fokú szervekről van szó. Ezért vonhat a miniszter magához alsó szervektől ügyeket, vagy — ami gyakoribb — adhat azoknak utasítást a mikénti elintézésére, ha csak ezt jogszabály nem tiltja. Így pl. a belügyminiszter kívánhatja, hogy a főispán az ő kinevezése alá eső állásokra pályázók kérvényeit döntés előtt mutassa be, és esetleg a belügyminiszter által kiválasztott egyént nevezze ki. Ugyanígy a

pénzügyminiszter a pénzügyigazgatónak vagy a központi vámigazgatónak utasítást adhat ügyek mikénti elintézésére stb. Ez egyébként az az út, amelyen a miniszter alacsonyabb szervek előtt folyó ügyekben hozzáintézett protekciónak, ha akar, érvényt tud szerezni.

b. Az alárendeltnek mégis lehet kisebb-nagyobb tényleges önállósága. Így annak az alárendeltnek, aki a főnökében hiányzó szakértelemmel bír, pl. jogászfőnöknek orvos, mérnök vagy kémikus referense, vagy fordítva, vagy, ha az utalványozó hatóság főnöke számviteli tudással nem bír, a számvevőség, ha a főnöknek nincs nyelvtudása, a szükséges idegen nyelveken tudó alárendeltje stb. Ezeknek a főnök nem mindig tud minden lényeges pontra vonatkozó utasítást adni.

Lehet az alárendelt önálló hatásköre jogszabály által is biztosított: így az 1923 :XXXV. t.-c. 13. §-a szerint az árvaszékek testületi szervezete megszűnt és azóta minden kérdésben az előadó ülnök saját felelősségére határoz. Az 1929 :XXX. t.-c. 59. §-a szerint a rendőri büntetőbíráskodás körébe tartozó ügyekben elsőfokon kis- és nagyközségekben a főszolgabíró, abban a községben pedig, amelynek területére az állami rendőrség működése kiterjed, az állami rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben a rendőrkapitányság vezetője, vagy helyette a belügyminiszter által megbízott tisztviselő dönt. Ilyen esetekben az alárendelt előtt folyik le a tárgyalás és bizonyítás, amelynek eredményeként határozatát meghozza, s a főnök nem adhat abban neki utasítást, minthogy a tárgyaláson nincs jelen. Ilyenkor az alárendelt a főnöknek nem utasítása alapján, hanem ellenőrzése alatt jár el.

Különböző fokú szervek közt a hatásköri megosztás mindig jogszabállyal van megállapítva.

c. Az alárendelt közigazgatási szervnek lehet impériuma. Hogy van-e vagy nincs, az jogkérdés. A m. kir. iparfelügyelő, vagy az államépítészeti hivatal nem hatóság. A m. kir. rendőrkapitányság vagy a pénzügyigazgatóság hatóság. Hatóság a m. kir. adóhivatal vagy az illetékkiszabási hivatal is, bár a nevük nem hatóság.

A hatósági jogkört az alárendelt szervek felülről való átruházás útján kapják. Ez a centralizáció rendszerével és az alkalmazás jogának koncentrálásával összefüggésben érthető körülmény. A legmagasabb főnök felfogása és akarata irányadó lévén az egész apparátus alakjára, méretére, a személyeknek, főleg a különböző fokozatok főnökeinek kiválasztására, kézenfekvő értelmezés az, amely a hatalom felülről való átruházását hirdeti.

d. Az impérium átruházása önálló jogi személyiséggel is kapcsolatos lehet. Ekkor már önkormányzattal állunk szemben. Az autonómia saját nevében jár el, pl. a törvényhatóság vagy a község és felette a felsőbb hatóság felügyeletet, ellenőrzést gyakorol.

A vármegyének a járás alárendelt tagozata, amelynek impériuma van, de önkormányzata, önálló jogi személyisége nincs. A járás élén

álló főszolgabíró hatáskörének önállóságát a törvény (1886 :XXI. t.-c. 71. §., 1929 :XXX. t.-c. 59. §.) biztosítja, de azokban az ügyekben, amelyekben nem mint elsőfokú hatóság jár el, a vármegyével és a miniszterekkel szemben éppen olyan alárendeltségi viszonyban van, mint a többi dekoncentrált szervek.

Az engedelmisségi kötelesség határa.

61. Az alá- és fölérendeltség viszonyában kényes kérdés az alárendelt engedelmisségi kötelezettségének a határa. Ennek megállapításában a következő szempontokat kell figyelembe venni:

Az engedelmisségi kötelesség *tényleges határa* az alárendelt képessége. A főnök hiába parancsol neki olyant, ami az ő fizikai, vagy szellemi erőit meghaladja. Az alárendelt nem büntethető azért, hogy nem teljesítette azt a parancsot, hogy írjon francia levelet, ha nem tud franciául. *Nemo ultra posse tenetur.*

*Jogi határai* az engedelmisségi kötelességnek elsősorban az alárendelt, másodsorban a főnök személyes jogi helyzetéből adódnak. Az alárendelt szolgálati jogviszonya eldönti, hogy milyen természetű munkára köteles, fogalmazási, mérnöki, katonai, kezelői vagy vasúti forgalmi munkára stb. Azonkívül mindenkinek megvan a munkahelye, a szolgálati beosztása. Az engedelmisségi kötelesség alacsonyabbrangú munkára általában nem terjed ki. Szervezési érdek, hogy mindenkinek lehetőleg egyetlen munkahelye és egyetlen közvetlen főnöke legyen. Ezért az esetek túlnyomó többségében az alárendelt munkakörébe beosztva csak az ottani főnöknek van alárendelve, és más azonos vagy magasabbrangú főnökök parancsainak nincs alávetve. A saját magasabb főnökei a parancsaikat rendszerint a közvetlen főnök útján adják.

A főnök személyes jogi helyzete dönti el, hogy az alárendelt kivel szemben tartozik engedelmisséggel: nemcsak azt pl. hogy az állammal vagy törvényhatósággal szemben, hanem szűkebben azt, hogy a vallás- és közoktatásügyi vagy a földművelésügyi miniszterrel, Győr vagy Eger várossal, Somogy vagy Komárom vármegyével szemben-e, és ha a vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá tartozó alkalmazottat beosztanak egy más minisztérium alá, akkor ott is a vallás- és közoktatásügyi miniszter parancsából fog szolgálatot teljesíteni. Ebből adódik, hogy kik azok, akiknek a parancsai az alárendeltre kötelező hatályúak. Ez az elhatárolás rendszerint egybeesik azoknak a körével, akiknek az alárendelt személyes sorsára kiható intézkedési körük van: minősítik, fegyelmi eljárást rendelhetnek el, kinevezhetik stb.

További kérdés, hogy a főnök parancsainak a jogszabályokhoz való viszonya az alárendelt engedelmisségi kötelességére hogyan hat ki? Mondottuk, hogy a főnök a jogszabály és az alárendelt közé van iktatva. A főnök parancsol, de azért a felelősség is őt terheli. Az alárendelt a parancs teljesítéséért felelősséget tehát nem visel, azért



tartozik engedelmeskedni. Annak elbírálására, hogy a főnök parancsa jogszabályba ütközik-e, az alárendelt legnagyobb része kellő szakértelemmel nem bír. A jogi szakértelemmel bíró alárendelt sem hivatott arra, hogy a főnökkel szemben jogvitákat folytassanak, vagy éppen ellenőrző szerepet töltsenek be. Megtehetik, sőt helyesen járnak el, ha a véleményük szerinti jogszabálysértésre a főnök figyelmét felhívják, esetleg írásban (aktán) is, de a szolgálati alá- és fölérendeltség szellemével a jogviták vagy éppen az engedelmisség megtagadása, össze nem férnek. Azáltal, hogy a felelősség megmarad, csak az alárendeltről a főnökre száll át, a jogrend és a közérdek megvannak védve.

Itt is előfordul, hogy a tételes jog megállapítja egyes esetekben az alárendeltnek azt a köteleességét, hogy a főnök jogszabályba ütköző parancsainak végrehajtását megtagadja. Így az 1920 : XXVIII. t.-c. 6. §-a hatályon kívül helyezte az ú. n. *rendeletre való* feljegyzés jogát és a számvevőségeket fegyelmi és anyagi felelősség mellett eltiltotta attól, hogy az utalványozó hatóságoknak olyan utalványrendeletét, amely hiteltűlést, vagy a törvénynek más megsértését jelentené, feljegyezzék és ezzel végrehajthatóvá tegyék. Ez folyik a számvevőségeknek abból a hivatásából, hogy az utalványozó hatósággal szemben ú. n. közigazgatási ellenőrzést gyakoroljanak.

Ugyanez a helyzet olyan parancsok esetében, amelyek a büntető-törvénykönyvbe ütköznek. A büntetőtörvénybe ütköző parancs végrehajtása az alárendelt felelősségét nem szünteti meg, illetve azt a főnök át nem vállalhatja, mert az így elkövetett büntetendő cselekmény tényálladéka szerint az alárendelt is, vagy mint tettes, vagy mint részes (társtettes, bűnsegéd), és a főnök esetleg, mint felbujtó,<sup>1</sup> felelősségre vonatnak.

A büntetőtörvénykönyv (1878 : V. t.-c.) 474. §-a azt a kivételt állapítja meg, hogy „nem esik beszámítás alá azon közhivatalnok, vagy a fegyveres erőnek azon tagja, aki a 472.<sup>2</sup> és 473.<sup>3</sup> §-ban meghatározott büntett vagy vétség elkövetésével törvényes felsőbbségének jogos hatáskörében kiadott rendeletét teljesítette“. Ez a kivétel *a contrario* adja a szabályt, hogy az alárendeltet a büntetőtörvény megsértéséért a főnök parancsa egyébként nem mentesíti.

Általában azt lehet tehát mondani, hogy az alárendelt a fennálló gyakorlat szerint a főnököt figyelmeztetheti arra, hogy nézete szerint a parancs jogszabályt sért, ha azonban a főnök a parancs végrehajtásához mégis ragaszkodik, az alárendelt engedelmeskedni köteles, ha csak valamely törvény a teljesítéstől el nem tiltja.

<sup>1</sup> L. *Angyal Pál*: A magyar büntetőjog tankönyve. VII. kiad. 1936. 2. köt., 41. l.

<sup>2</sup> „... aki a fegyveres erőt jogos indok nélkül alkalmazza, vagy beavatkozásra felhívja.“

<sup>3</sup> „... aki hivatala gyakorlatában valakit tetteleg bántalmaz, vagy bántalmaztat...“

A hierarchikus ellenőrzés.

**62.** A fölérendelt szerv az alárendelt szerv működését ellenőrizni köteles, ugyanígy a főnök az alárendeltjeit.

A. Az ellenőrzést a főnökök és felsőbb szervek *hivatalból*, azaz saját kezdeményezésükre végzik. Módjai különbözők: *a.* helyszíni szemle, *b.* hivatalvizsgálat, *c.* felügyeleti látogatás (pl. a tanfelügyelő az iskolában), *d.* jelentéskívánás írásban, vagy személyesen, *e.* határozatok és intézkedések bemutatása (tudomásul, láttamozás, jóváhagyás végett, vagy a fél bemutatása útján).

Az ellenőrzés során a fölérendelt szerv különféle intézkedést láthat szükségesnek: *a.* megsemmisítheti vagy megváltoztathatja az alárendelt szerv intézkedését, vagy határozatát; *b.* elrendelhet valamely új intézkedést; *c.* állandóan magához vonhat egy ügykört, amelyet addig az alárendelt látott el; *d.* elrendelheti intézkedések jóváhagyás végett való bemutatását, *e.* utasítást adhat körrendelettel, vagy más alkalmas úton a jövőben való eljárásra; *f.* utasítást adhat egy intézkedés következményeinek megszüntetésére, fegyelmi eljárást rendelhet el a tisztviselő ellen; *g.* személycserét, áthelyezést rendelhet el a főnök, vagy az alárendelt személyére nézve.

A hierarchikus ellenőrzés az egymás fölé rendelt szervek által lépcsőzetesen történik, kezdve annál az alkalmazottnál, aki a munkát végezte, az intézkedés tervezetét csinálta, fel a miniszterig.<sup>1</sup>

Ha az alsófokú szerv intézkedése kifelé, a közigazgatási szervezeten kívül állókra is kihat, az határozat, amely jogorvoslattal megtámadható. Ebben az esetben a fölérendelt szervnek ezt megváltoztató határozata ugyanolyan jogi hatású, és ezért jogorvoslattal rendszerint szintén megtámadható.

*B. Az érdekelt kezdeményezése.* A hierarchikus ellenőrzést a felsőbb szerv nemcsak hivatalból, saját kezdeményezésére, hanem a közigazgatás működése által érintett emberek, az érdekeltek kezdeményezésére is gyakorolhatja. Az érdekelt rendelkezésére álló kezdeményezési mód többféle lehet:

*a. Kérelem*, amelyet az eljárásra hivatott szervhez intéz aziránt, hogy ügyével foglalkozzék, vagy ismét foglalkozzék. Pl. kinevezés, vagy segély iránti kérelem. Ennek a kérelemnek teljesítése a közigazgatás szabad belátásától függ (grácia, kegyelmi tény).

*b. Feljelentés*, amellyel az eljáró alkalmazott személyét panasolja be annak felettesénél, hogy a felettes figyelmét bizonyos tényekre felhívja és az alárendelt eljárásának megvizsgálására bírja. A feljelentés eredménye csak a közzolgálaton belül mutatkozik, azt a feljelentővel rendszerint nem közlik.

*c. Jogorvoslat*, amellyel az eljáró szerv intézkedését, határozatát támadja meg az érdekelt avégből, hogy annak megváltoztatását, ki-

<sup>1</sup> L. *Hauriou* i. m. 54. l.

javítását érje el. Az 1929 :XXX. t.-c. szerint „Jogorvoslatnak van helye minden közigazgatási határozat (intézkedés) ellen, kivéve, ha valamely jogszabály a jogorvoslatot kifejezetten kizárja.“ (46. §.) „Jogorvoslattal élhet mindenki, akinek jogát, vagy érdekét a közigazgatási határozat (intézkedés) érinti (érdekelt).“ (47. §.) Jogorvoslatnak tehát mind jog-, mind érdeksérelem esetén helye van. A jogorvoslatnak jogi jelentősége van, és a hivatott hatóság köteles abban a tárgyban határozni. (L. 87. §.)

*d. Közigazgatási bírósági panasz.* A jogorvoslat egyik közigazgatási hatóság határozatának (intézkedésének) egy másik, de szintén közigazgatási hatóság által való elbírálását tudja elérni. Ez tehát a közigazgatáson belül érvényesülő hierarchikus ellenőrzés. Ezzel szemben a közigazgatási bíróság a jogvitában résztvevő mindkét fél: az érdekelttől éppúgy, mint a közigazgatási hatóságtól független bíróság, amelynek döntését akár egyik, akár másik fél panaszának nevezett keresettel kérheti. A magyar jog szerint a közigazgatási bíróság hatásköre taxatíván van megállapítva, tehát nem minden közigazgatási jogvita tartozik eléje (L. 89. §.)

*e. Rendes bíróság előtti kereset.* A közigazgatási bíróság felállítása óta kevés közigazgatási aktus ellen van helye rendes bíróság előtti keresetnek (pl. 1877 :XX. t.-c. 22. §, 1885 :VI. t.-c. 11. §, 1897 :XX. t.-c. végrehajtási utasítása 382. §). A közigazgatás magánjogi ügyleteiből keletkező jogviták elbírálása azonban nálunk ma is a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik.

### 18. §. Az integráció.

Az integráció fogalma.

**63.** A közigazgatás szervezetében az emberek, illetve a szervezeti egységek viszonya egymáshoz nemcsak alá-, vagy fölérendelt lehet, hanem egymás melletti is. Minél alacsonyabb a fok, annál több az egyenrangú egység. Az egyenrangúak azonban nem mind egyfélék. A különböző egyenrangú szervek közös célra való együttműködésének szervezeti biztosítására szolgál az *integráció*.

Az integráció az Északamerikai Egyesült Államok közigazgatási szervezetében játszik aránylag nagy szerepet. Az ottani közigazgatás új feladatok megoldására gyakran létesít csak azokra rendelt külön szerveket, s azok többnyire közvetlenül az elnöknek, vagy a törvényhozásnak vannak alárendelve, más szervekkel, pl. a minisztériumokkal azonban nincs kapcsolatuk. Ez a nehézkes szervezési mód a közigazgatás ottani történeti fejlődéséből folyik, de előnyei is vannak. Ezek közé sorolják, hogy egyetlen feladattal (pl. munkanélküliek segélyezése, hadirokkantak ellátási díjainak kezelése stb.) foglalkozván, azt jól csinálhatják, őket attól elvonni nem lehet, és nehezebb feladatokra jó specialistákat alkalmazhatnak. Viszont hátrányai azok, hogy a közigazgatási szervezet nagyon széteső, nem gazdaságos,

a javítás nehéz, mert az egyik szerv nem tudja, mi van a másiknál, továbbá az elnök, aki alá közvetlenül több, mint 100 ilyen független (azaz minisztertől nem függő) szerv (*independent agencies*) volt rendelve, egyéb kötelességei mellett azok irányítását és ellenőrzését nem győzhette. Hasonló helyzet fejlődött ki a tagállamokban is. Ezért az utóbbi évtizedekben céltudatosan törekszenek olyan átszervezésekre, amelyekkel az ilyen független szerveket vagy horizontálisan összefoglalják, vagy függőlegesen alárendelik valamely szervnek, pl. arra törekszenek, hogy ne lehessen az elnöknek a minisztereken kívül más szerv közvetlenül alárendelve, és így az eddig önálló szervek mindegyike valamely miniszter alá kerüljön. A közigazgatásnak ez az átalakítása nem centralizáció, mert a szervek előbb is a legmagasabb főnöknek voltak alárendelve, hanem összefoglalás, tömörítés, az összhang fokozása érdekében. Ezt nevezik integrációnak.<sup>1</sup>

Az integráció példái.

**64.** Ugyanez az elv a mi közigazgatási szervezetünkben is szerepet játszik, bár nem tudatosítjuk. Ezért előnyös, ha a centralizáció és decentralizáció ismert fogalmaitól ezt a horizontális szervezési módot megkülönböztetjük és harmadik elvként melléjük állítjuk. Az integráció testületi vagy egyéni szerv feladatává tehető. Az eredményesség szempontjából előnyösebb az egyéni (bürokratikus) szerv. Az integrációnak közigazgatásunkban fontos példái a következők:

*A. A kabinet.* A közigazgatási piramis legmagasabb fokán, mint legmagasabb közigazgatási hatóság, állnak a tárcaminiszterek. A köztük szükséges összhang biztosítására a minisztertanács szolgál. Ez nem fölérendelt szerve a minisztereknek, hanem a horizontális összefoglalásnak testületi példája.<sup>2</sup>

*B. A közigazgatási bizottság.* Az 1876 :VI. t.-c. abból a célból létesítette, hogy a törvényhatóságok önkormányzati szervei és az ott működő dekoncentrációs állami szervek közti összhangot biztosítsa. Ez is integráló testületi szerv, azokkal az előnyökkel és hátrányokkal, amelyek az ilyen szerveket jellemzik. Újabban a törvényhozás a testületi szervek számát csökkentte. Így a városi tanácsot megszüntette, és hatáskörét a polgármesterre ruházta át (az 1929 :XXX. t.-c. 44. §-a). Budapesten az ennek megfelelő törvényhatósági tanácsot megszüntette és hatáskörét a polgármesterre ruházta (1934 :XII. t.-c. 8. §-a). Poroszországban a közigazgatási bizottságnak megfelelő integráló funkciót egyéni szervként a Regierungspräsident látja el.

<sup>1</sup> L. Willoughby W. F.: Principles of Public Administration. The Brookings Institution. Washington, 1927. 82. l.

White i. m. 103. sk. 1.

President's Committee on Administrative Management. Report. 1937.

<sup>2</sup> Göbel József: A kormányok háborús szervezete Németországban és Angliában. Közigazgatástudomány. 1942. 7. l.

C. Az I. és II. fokú általános közigazgatási hatóság. I. fokon a járásban a főszolgabíró, megyei városban a polgármester, törvényhatósági városban a megbízott tisztviselő, Budapesten a kerületi előjáró, II. fokon a törvényhatóság első tisztviselője gyakorolja az impériumot, míg a dekoncentrált szervek impériummal nem rendelkezvén, annak alkalmazása végett az általános közigazgatási hatósághoz kénytelenek fordulni. Így az általános hatóság kifejezetten integráló funkciót gyakorol, és pedig egyéni hatáskörben, a vele egyenlő fokozatú dekoncentrált szervekre vonatkozólag. Az az ellenállás, amely nálunk mindig megnyilvánul a szakhatóságok szaporításával szemben, öntudatlanul bizonyára az általános közigazgatási hatóságnak ezt az integráló szerepét kívánja védeni (209. l.)

D. A község. A helyhatóság a közigazgatásnak a közönséggel való érintkezési felülete. A különböző minisztériumok és más felettes hatóságok által kiadott rendelkezések mind a helyhatóságokon át jutnak el az emberekhez (117. l.) Ezeknek a különböző rendelkezéseknek az emberek felé való összehangolására a helyhatóság van hivatva.<sup>1</sup> Ez annyi, mint a közigazgatás integrálása kifelé, az emberek felé való hatásában.

E. A kormánybiztosok hatásköre rendszerint egy konkrét, de több minisztérium hatáskörét érintő feladatra vonatkozik. Funkciójukra tehát az integrálás, a horizontális összefoglalás a jellemző, és ezáltal esetleg olyan eredményt érhetnek el, amely másként az akadályokon meghiúsult volna. A helyzet azonban a gyakorlatban rendszerint az, hogy ad hoc megbízatásukban a miniszterek széles hatáskörével és hatalmi súlyával szemben rendszerint nem tudnak egyenrangú súllyal fellépni, s ezért integráló feladatuk rendszerint meghiúsul. A kormánybiztos integráló feladatát még jobban megnehezíti, ha nem is a kormánytól, hanem egy szakminisztertől kapja a kinevezését. (1928 : XXI. t.-c. 14. §, 1931 : VIII. t.-c. 5. §.)

A Kárpátalja kormányzói biztosának szerepe a kormánybiztosokétól nem funkciójában, hanem főleg abban különbözik, hogy hatásköre több ügyre terjed ki, és területileg korlátozott (1939 : VI. t.-c.).

F. Az ú. n. tárcaközi bizottságok. Nemcsak testületi szervek, hanem ideiglenesek is, és tagjaik gyakran változnak. Ezek az okok magyarázzák, hogy integráló feladatuk betöltésében nálunk éppoly nehezen tudnak eredményt elérni, mint más államokban.

Az integráció tehát a közigazgatás szervezetében éppoly fontos elv, mint a fölé- és alárendeltség. Minél nagyobb a szervezet, annál nagyobb az integráció szerepe. Az integrációra azonban eddig sem az elmélet, sem a gyakorlat elég figyelmet nem fordított, és hatékony működésének feltételeit és szervezeti megoldásait eléggé nem

<sup>1</sup> L. Magyary—Kiss: A közigazgatás és az emberek. 1939. 370. l.

vizsgáltuk. Az autoriter rendszerben az integráló testületi szervek el-esnek, és az egyéni szervek feladata is sokkal könnyebb.

### 19. §. A közzolgálat.

A közzolgálat fajai.

65. Minden organizáció emberek tervszerű összefogásából áll közös feladatok megoldására. A közigazgatás szervezetében kiváló jelentősége van annak, hogy kik azok az emberek, akiből a szervezet alakul és azokat milyen kapcsok fűzik a közigazgatáshoz.

A közigazgatásban maguk az állampolgárok is résztvesznek és a multban a mostaninál nagyobb mértékben vettek részt. Ma az érdekelt állampolgárok közreműködése már az önkormányzatban is csak az akaratformálásra, a határozathozatalra szorítkozik, a határozatok végrehajtására és a cselekvésre azonban alig terjed ki. Az önkormányzati határozathozatal testületi (nálunk ezidőszert képviseleti alapon alakított) szervek feladata. A cselekvésben, a végrehajtásban azonban egyéni szervekre van szükség. Ezek kiválasztásában és jogállásukban az idők folyamán különböző megoldások alakultak ki és váltották fel egymást.

A testületi szervek tagjai (pl. az országgyűlési képviselők, vagy felsőházi tagok, a törvényhatósági bizottságok, vagy a községi képviselőtestület tagjai) bár hatóságok tagjai,<sup>1</sup> nem tekinthetők közzolgálati alkalmazottaknak, mivel nincsenek szolgálati alárendeltségben senkivel szemben, ami pedig, mint alább látni fogjuk, a közzolgálatnak lényeges kelléke.<sup>2</sup> Az államfő, bár egyéni szerv, szintén nem tartozik a közzszolgálatához, nem csak azért, mert nincs sem szolgálati, sem más bárminemű alárendeltségben más szervvel szemben, hanem azért is, mert ő az alkotmány szerint az államnak egyik főszerve.

Azoknak az embereknek a megszerzése, akiből a közigazgatás szervezete alakul és a mód, ahogyan őket a szervezet tagjai közé beillesztik, a következő főbb típusokra oszlik:

A. A közigazgatás tagjának lenni mindig azt jelenti, hogy valaki olyan szerepet tölt be, amit nem önerejéből lát el, hanem amelyet más bízott rá, azért annak alárendelt, attól függ és egyúttal azt is, hogy megbízatása nem határozatlan, hanem világosan megjelölt határokkal bír, ezért számon lehet kérni, tehát felelősséggel jár, azaz *szolgálatot* jelent. A magyar állam életében ez először a király szolgálata volt. A nemesség is *servientes regis*nek nevezte magát. Erre mutat a máig fennmaradt (fő-) *szolgabíró* elnevezés, amely a király szolgálataira vonatkozott,<sup>3</sup> később az egész nemzet szolgálata lett, amelyet

<sup>1</sup> L. a hatóságok fokozott büntetőjogi védelméről szóló 1914 : XLI. t.-c. 1. §-át.

<sup>2</sup> L. Arnold Köttgen: Beamtenrech. Breslau, 1929. 32. l.

<sup>3</sup> L. Hóman—Szekfű: Magyar történet. II. kiadás, I. kötet. 508. l.

a Szentkorona jelképez. A szolgálat a közigazgatás minden tagjára nézve áll, nemcsak az alárendeltekre, hanem a főnökökre is.

B. A közzolgálati megbízás jó ideig nem jelentett mást, mint hatáskört, azaz hatalmat és annak kijáró tiszteletet, de nem járt fizetéssel, vagy más ellenszolgáltatással. A közzolgálat tehát *tiszteletbeli* volt: *nobile officium*, amelyet tagjai akként láttak el, hogy megélhetésük másként volt biztosítva: a mi állami életünkben, pl. Árpád-házi királyaink alatt, saját birtokaik révén, amelyeken gazdálkodtak, tehát a közzolgálatot mellékesen látták el, vagy papok, püspökök voltak és javadalmaikat élvezték. Thurzó Elek helytartó még 1536-ban is felvidéki birtokán székelt és onnan végezte — úgy-ahogy — funkcióit.<sup>1</sup> De ez sokkal tovább is így volt. A járásoknak pl. állandó székhelyeik 1886-ig nem voltak. Egészen 1848-ig, amíg minden hatalom és minden jog a földbirtokban gyökerezett, a járások székhelyei mindig azokban a községekben voltak, amelyekben a szolgabírákká megválasztott földesurak laktak. Ezt a patriarchális vonást még az 1870 : XLII. t.-c. 57. §-a is fenntartotta, mondván, hogy „A központi tisztviselő a törvényhatóság székhelyén, a kültisztviselő a járásban köteles lakni“. Csak az 1886 : XXI. t.-c. 67. §-ával jutottunk el odáig, hogy a kültisztviselőkre is kimondták, hogy a járás székhelyén kötelesek lakni. Részben olyanok látták el a közzolgálatot, akik a *nobile officium*ot ellátó személyekkel szemben szerviensi, vagy familiarisi viszonyban állottak.<sup>2</sup> A városokban iparosok, vagy más foglalkozásúak látták el a közzolgálatot is.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> L. *Szekfű Gyula*: Magyar történet. III. k. II. kiad. 76. l.

<sup>2</sup> L. *Szekfű Gyula*: Serviensek és familiarisok.

<sup>3</sup> „Csakhogy — a régi magyar vármegyei tisztviselők — szolgálatai ingyenességének s állásaik *nobile officium* voltának megállapításánál semmiesetre sem szabad figyelmen kívül hagyni a következőket:

1. Az ingyenesség — nálunk éppúgy, mint Angliában —, censusként hatott, s kizárta a hatósági jogok gyakorlásából mindazokat a kisebb birtokosokat, akik szegénységüknél fogva a vármegyei tisztségeket fizetés hiányában el nem vállalták. Az ingyenességben kell tehát keresnünk az okát annak, hogy az angol gróf-ságok s a régi magyar vármegyék szervezete teljesen arisztokratikus szervezetté vált.

2. A magyar földbirtokososztály az universalis congregatiók után elsősorban az ingyen és becsületből szolgáló vármegyei tisztviselőknek köszönhetette azt, hogy akarata, amit saját érdekében akár törvényben, akár vármegyei szabályrendeletben, akár egyes esetekre szóló utasításokban kijelentett, testté vált; — nekik köszönhetette, hogy a földbirtokososztály érdekeit sértő, — különösen pedig a rög-höz kötött jobbság sorsának enyhítése céljából hozott törvények mind egytől-egyig frott malaszt maradtak; — s nekik köszönhetette végül, hogy jogait és kiváltságait, szabadságait és mentességeit — még azután is, hogy összeségük, a régi magyar rendi állam, mint állam megszűnt s csak a vármegyékben létezett, — századokon át sértetlenül tovább élvezhette.

Ha tehát a vármegyei tisztviselők eredetileg munkájukkal egyenlő értékű javadalmasra nem is, — de azok közt, akiktől tisztségeiket nyerték, tekintélyre és befolyásra, s a társadalmi osztályoknak egymással való harcában az önmaguk és társadalmi osztályuk érdekeit védő és előmozdító hatalomra annál inkább tehettek szert.“

L. *Erekly István*: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 1908. 99. l.

C. A közzolgálati alkalmazás azonban nem maradhatott meg a mellékfoglalkozásszerű jellegében, hanem mint láttuk (9. §), a XVII—XVIII. század óta az uralkodók, főleg az abszolút államokban, egyre több főfoglalkozású alkalmazottal dolgoztak, akiket állandóan, idővel élethossziglan alkalmaztak, részben természetbeni ellátással, később pénzfizetéssel javadalmasztak. Az állandó alkalmazás tette lehetővé a munkamegosztás szervezését és az egyes ügykörökben szakértelem és tapasztalat megszerzését. Az élethosszig való alkalmazás és később a nyugdíj biztosítása odavezetett, hogy a szakképzettség, diploma megszerzését az állandó alkalmazás előfeltételévé tették. A főhivatás, állandó alkalmazás és szakképzettség a főjellemvonásai a közzolgálat ama típusának, amely fokozatos tökéletesítés, kitartó erőfeszítés, a fegyelemnek a hierarchia útján való belenevelése útján annyira fejlődött, hogy a posztindusztriális állam közigazgatásának világszerte uralkodó megoldása a közigazgatási szerveket alkotó emberek alkalmazásában.<sup>1</sup>

D. A *hivatásos közzolgálat* fővonása, hogy az alkalmazottnak nemcsak a munkaerejét főhivatásként, hanem az egész egyéniségét lefoglalja, igénybeveszi. Hivatásos közzolgálatba senki akarata ellenére nem jut, de aki vállalja, az része lesz a közhatalom szervezetének. Ez különös engedelmisségi kötelezettséget jelent, mert olyan kötelezettségeket hárít rá, amelyek az általános állampolgári kötelezettségeknél nagyobbak, viszont ennek fejében különleges jogállásban részesül. (L. 46. §.)

A közzolgálat a köznek, azaz mindenkinek válogatás nélkül, való szolgálatot jelent. Együttal állandó és szabályos szolgálat, amely az emberek életének rendes berendezésévé válik, amelyre számíthatnak. Ezért van az alkalmazott a szervezettel szemben, amelynek tagja, különös fegyelemre kötelezve, ami odáig megy, hogy egész munkaerejét leköti, szükség esetén a hivatalos munkaidőn túl is, külön ellenszolgáltatás nélkül, teljes odaadást kíván, szükség esetén egészsége, sőt élete feláldozását (rendőr, orvos, tűzoltó stb.), sőt megfelelő magatartást kíván magánéletében is (a közzolgálat tekintélye, kari becsület, mellékfoglalkozások engedélyhez kötése stb.).

Ez az engedelmisségi kötelezettség teszi az alkalmazottat alárendeltté a főnökeivel szemben és így jön létre a *hierarchia*. A közzolgálatnak ez a szervezési módja, a közigazgatás eredményességének fokozása érdekében jött létre, azért terjedt el világszerte, mert a posztindusztriális állam követelményeinek kielégítésére minden más rendszernél alkalmasabb (the one best way). Alkalmas voltának lényeges kelleke az alá- és fölrendeltség viszonyának szabatos működése. A közzolgálat ebben a tekintetben is többet jelent, mint a

<sup>1</sup> V. ö. *Max Weber*: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 1925. Kapitel VI. Bürokratie. 650. l. A *Grundriss der Socialökonomik* c. sorozatban.

magánszolgálat. A közsolgálatban a hierarchia úgy ki van építve, hogy a főnök az alárendeltekéntől mindent elérhet, amire emberileg képesek. A hiányok oka nem az alárendeltek engedelmisségi kötelességének hiányában, hanem többnyire a főnökökben van (5. §), akik nem tudják a szervezetről mindig az optimumot kiváltani. A feljebbvaló egyrészt barát legyen, aki megéri az alantását, másfelől azonban tudja azt munkára szorítani. A főnök és alárendeltjei viszonya az legyen, hogy az alárendelt négy szemközti mindent megmondhasson neki, de a nyilvánosság előtt a főnökét feltétlenül védje. A főnök azonban csak akkor tudja alárendeltjeivel a megfelelő viszonyt kiépíteni, ha megvannak azok az egyéni adottságai, amelyek nemcsak jogi, hanem erkölcsi fölényt, tekintélyt megadnak. A főnöknek alárendeltjeihez képest többembernek kell lennie: jellemében, tudásában, teljesítményben és biztosnak kell lennie a speciális főnöki funkciókban, amelyek az előrelátás, szervezés, parancsolás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés. (L. 33. l.) De a főnökök is alárendeltjei a saját főnökeiknek, akikre ugyanezek a követelmények fokozott mértékben vonatkoznak, ők is hivatásos közsolgálati alkalmazottak. A hivatásos közsolgálati rendszer csak akkor tudja a hozzáfűzött reményeket beváltani, ha a főnökök éppúgy, mint az alárendeltek, szintén ugyanilyen szolgálati viszonyban állanak, pl. a hadseregben, a római katolikus egyházban stb. Ahol ettől a főnökök egy részénél eltérés van, pl. a parlamentáris államokban a minisztereknél, ez rendszerint a közsolgálat eredményességének a rovására megy.

A hivatásos közsolgálati rendszer a maga fölényt jelentékeny részben annak is köszönheti, amit fent (7. l.) úgy nevezünk, hogy összhangbiztosítás, nemcsak parancs, hanem *eszmé* által. A hivatásos közsolgálatot közös szellem, hivatásérzet tölti be, ami az eredményességet fokozza, az odaadást és fegyelmet a példa, a hagyomány és a kölesönös ellenőrzés révén emeli. Ez nem érhető el állandóság nélkül. A hivatásos közsolgálati rendszer a maga igazi értékét csak több nemzedék során való következetes nevelő munka útján tudja kifejleszteni. Azok a közsolgálati ágak, amelyeknek a történelmi példája a hivatásos közsolgálati rendszernek minden más rendszer fölényt bizonyított, mind évszázados multra tekinthetnek vissza: a katolikus egyházban az egyházi rend, az európai kontinensen a hivatásos katonai tisztikarok, a porosz állami közsolgálat, a katonai vezérkarok stb. Amely államok ezt a rendszert később vezették be, mind tudatosan igyekeznek ezt a szellemet kifejleszteni, így az angol és amerikai *merit systemben*.

E. Parlamentáris államokban, ahol két, vagy több politikai párt van, amelyek a kormányt esetleg váltakozva alakítják meg, a hivatásos közsolgálati alkalmazottak a különböző pártállású kormányok alatt változatlanul ellátják feladatukat. Egyrészt, mert állandó alkal-

mazásuknál fogva a kormánynak nincs jogi lehetősége, jogalapja az elbocsátásukra, másrészt, mert az állandó alkalmazottak működését túlnyomórészt a jog, valamint technikai szempontok irányítják és diszkrécionális hatáskörükben is lehetőleg a pártok fölötti közszempontot igyekeznek érvényesíteni, a kormánynak nincs is szüksége az elbocsátásukra. Az az érdek, ami a hivatásos közsolgálati rendszer általános elterjedésére vezetett, hogy t. i. szakképzettséggel és tapasztalattal bíró emberek álljanak rendelkezésre, a pártrendszerrel összhangba másként nem is hozható. A közsolgálat zömét a pártok váltakozása nem is érinti, csak aránylag igen kis számú fontos, ú. n. kulcspozíciók vannak a mindenkori hatalmon lévő párt, vagy pártkoalíció számára fenntartva, így nálunk a miniszterek, minden minisztériumban egy-egy államtitkár, és a főispánok, Budapesten a főpolgármester állása. Ezeknek az állásoknak betöltésénél szakképzettség nincs előírva és az alkalmazás bármikor megszüntethető, tehát a hivatásos és szakképzett közsolgálati alkalmazottaktól eltérő típust képviselnek: a politikai közsolgálati alkalmazottak típusát.

F. A hivatásos és szakképzett közsolgálati rendszer általános elfogadását megelőzőleg közismert gyakorlati próba is állt az ellenkező megoldás értékére nézve rendelkezésre. Az *Amerikai Egyesült Államokban* a kétpártrendszer kialakulása után a közsolgálatnak a négy évre választott elnökkel és országgyűléssel (kongresszus) való összhangját akként óhajtották biztosítani, hogy a közsolgálati alkalmazottakat sem állandóan, hanem csak négyévi megbizatással alkalmazták. Ezt nem is pártpolitikai, hanem más, tárgyi megfontolásból tették, amint az kitűnik *Jackson* amerikai elnöknek 1829-ben a négyévi közsolgálati alkalmazás bevezetése ügyében tett következő nyilatkozatából:

„Kevés az olyan ember, aki hivatalt, vagy hatalmat élvezhet a nélkül, hogy több-kevesebb hűtlenség kísértésébe ne essék közérdekű feladatainak ellátásában. Ezeknek egyéni integritása nem gyanúsítható, de ki vannak téve annak a veszélynek, hogy közönnyel nézzék a közérdeket és olyan viselkedést tőrjenek, amellyel szemben egy új ember fellázadna. A hivatalt a tulajdon egy nemének tekintik és a hatalmat inkább egyéni érdekek előmozdítása eszközének, mint olyan eszköznek, amely egyedül a nép szolgálatára való. Az összes közszervek dolga oly egyszerű, vagy legalább is oly egyszerűvé tehető, hogy értelmes férfiak könnyen képesek lesznek annak elvégzésére. És én csak azt tudom hinni, hogy többet veszítünk azáltal, hogy az emberek soká vannak hivatalukban, mint általában nyerhetünk a hosszabb tapasztalat által. A hivatalok nem azért vannak, hogy egyes embereknek a köz költségére támogatásul szolgáljanak, nincs tehát egyéni jogsérelem az elbocsátásban, amint jog sincs sem az alkalmazásra, sem a megmaradásra. Az állás betöltője közérdekből

lett tisztviselő és ha a közérdek eltávolítását követeli, a közérdeket az egyéni érdekek feláldozni nem szabad.<sup>1</sup>

Az eredmény azonban a nemes várakozástól eltérően az lett, hogy a hatalomra jutó párt mindig saját tagjait igyekezett minél nagyobb számban jutalmazni, ezért politikai érdekek, nem pedig szaktudás alapján válogatták azokat ki. Az eredményt és annak visszahatásaként a *merit-system* bevezetését már megismertük (79. l.)

A pártpolitikai befolyásnak a hivatásos közzolgálatra való káros hatására tanulságos példa a *francia* közzolgálat is. Itt a fogalmazási kar (főleg a külügy, a pénzügy és az államtanács személyzete) a pártpolitika fölött álló elit, amelynek régi tradíciója van. Főleg a baloldali pártok igyekeznek ezt a demokratizálás jelszavával a maguk hatalmi befolyása érdekében megváltoztatni. A közzolgálat tekintélyét a pártbefolyás egyre jobban leszállítja. Gyakori eset az, hogy a főnök az alárendelttel nem teheti azt, amit a szolgálat érdeke követelne, nem helyezheti át, nem léptetheti elő, nem bocsáthatja el, mert pártpolitikai képviselői befolyás, vagy közzolgálati alkalmazottak szakszervezete nem engedi. A közzolgálati alkalmazottaknak nagy számuk politikai súlyt is ad. Az alsó- és középfokú alkalmazottak szakszervezetekbe tömörültek, amelyek a sztrájkot is alkalmazzák érdekeik és akaratuk érvényesítésére, amiben egyes politikai pártok támogatására mindig számíthatnak. Ez természetesen a hierarchia fogalmával össze nem egyeztethető magatartás, ami arra mutat, hogy az állandó alkalmazás rendszerének lehetnek kinövései, amelyek annak előnyeit megszüntetik, ha a vezetés nem áll hivatása magaslán. Franciaországban a szakszervezetek fegyelemlazító működése odáig fajult, hogy a kormány 1938 őszén kénytelen volt rendkívüli felhatalmazások során annak lehetőségéről is gondoskodni, hogy válságos időkben éppúgy, mint egyes fontos iparüzemek, a közzolgálat is katonai törvények alá helyeztessék és a közzolgálati alkalmazottak engedelmességének kikényszerítésére éppúgy, mint az ipari munkássággal szemben, a haditörvényszékek és a katonai büntetőtörvények legyenek alkalmazhatók. Azt, hogy mikor van ennek a kivételes rendelkezésnek életbeléptetésére szükség, a kormány dönti el.<sup>2</sup> Az 1940. évi francia összeomlás okainak kutatói kénytelenek lesznek ezzel a kérdéssel is jelentősége szerint foglalkozni.

G. A hivatásos közzolgálatnál kétségtelenül megvan az a veszély, amelyre *Jackson* elnök is utalt fenti nyilatkozatában, hogy t. i. elfásul, érdeklődését az emberekkel szemben elveszti és egocentrikussá lesz. Ennek a veszélynek kiküszöbölésére *Mussolini*, aki a közzolgálatnak ezt a rendszerét a fasizmusban is fenntartotta, azt a módot

<sup>1</sup> L. *Magyar*: Amerikai államélet. 1934. 130. l.

<sup>2</sup> L. *Höhn*: Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart. 1940. 183. sk. l.

alkalmazza, amely őrségváltás néven ismeretes. Az összes alkalmazottakat, az alacsonyrangúaktól fel a miniszterekig, többéves időközökben áthelyezi, felváltja és így új feladatok elé állítja. A tisztviselőket ilyenkor nemcsak más igazgatási ágakba, hanem más ország-részekbe is helyezi át, hogy így az Olaszország egyes tájai eleven cserét és kölcsönhatást előmozdítsa. Ennek a rendszernek vannak bizonyos hátrányai, főleg a viszonyok alapos megismerése terén, de ennél nagyobb előnynek tekintik azt, hogy a lomha, beporosodott bürokrácia kifejlődését és a lendületnélküli, az élettől elvált specialista-ságot megakadályozza.<sup>1</sup>

Mindenesetre a posztindusztriális állam a hivatásos közzolgálat rendszerét sehol sem nélkülözheti. Ezért terjedt el az a XX. században az egész világon, még azokban az államokban is, amelyek annak elvi okokból álltak ellen (pl. az USA). A közigazgatás fejlődése azt a nézetet is megdöntötte, hogy a közigazgatás annyira leegyszerűsíthető, hogy azt bárki tanulás nélkül elláthatja. További fontos fejlemény az, hogy ma már minden állam közhivatalnokai létszáma oly nagy, hogy annak leváltására alkalmas emberek elegendő számban nem állnak sehol rendelkezésre. Ezért láttuk azt, hogy az olasz fasiszta és a német nemzeti szocialista forradalom is az állami apparátust épen fenntartotta, s csak annak a vezetését vette át. Egyik sem gondolhatott arra, hogy azt új garnitúrával cserélje fel.

A nem-hivatásos közzolgálat.

66. A közigazgatásban azonban a hivatásos és állandó közzolgálat rendszere nem érvényesül kizárólagosan egyetlen államban sem. Mellette főleg kétféle rendszert kell még kiemelnünk, és azokon felül, illetve azok közt különféle más fokozatok is előfordulnak. A másik két rendszer a következő:

a. A *kötelező közzolgálat*. A hivatásos közzolgálatnál, mint láttuk, az egyén önkéntes vállalkozása, rendszerint kérelme, ritkán elfogadása (pl. miniszternél) mindig megtalálható, úgy, hogy az önkéntes jelleg lényeges. Ez vonatkozik még a honvédség hivatásos tisztjeire és altisztjeire is, akik önként választják ezt a „pályát“. Van azonban kötelező közzolgálat is, amely minden állampolgárt a törvények rendelkezésénél fogva terhelő szolgálati kötelezettség, nem pedig a közzolgálat szervezetében egy, a munkamegosztás útján kijelölt szerep, illetve feladatkör elvállalása. Ennek a kötelező közzolgálatnak főpéldája a kötelező katonai szolgálat és a honvédelmi törvényen (1939 : II. t.-c.) alapuló egyéb kötelezettségek: levante, lövés, munkaszolgálat stb. Ugyanide tartozik az 1890 : I. t.-c. 49. §-án alapuló közmunka, a községi bírói tiszt elvállalása, a köteles tűzörség stb., valamint ilyen volt az igazságügyi szolgálatban az esküdti

<sup>1</sup> L. *Höhn*, i. m. 89. l.

jének tekint. A legkisebb ügyet is abban a tudatban kell tehát intéznie minden tisztviselőnek, hogy nem a maga nevében, hanem az állam nevében cselekszik; és tudnunk kell azt is, hogy ha még olyan kicsiny ember ügyével van is dolgunk, az nem egy ember csupán, hanem a közösség ügyének egyik részlete. Ami az egyes emberrel történik, az az egésznek a sorsát vagy legalább a lelkületét irányítja.<sup>1</sup>

Az „igazgatók“ és az „igazgatottak“<sup>2</sup> viszonyának ilyen felfogásából több további fontos elv következik: a közigazgatás előtt legyen minden ember egyenlően fontos. Mindenki érezze a törődést, a jóakaratot, az emberszerető kíméletet. Ez azt is jelenti, hogy a közigazgatásnak pártatlannak kell lennie. Ne tegyen különbséget szegény és gazdag, barát és ellenség, kormánypárt és ellenzék, város és falu, magyar és nemzetiségi közt. Egyúttal jelenti a tárgyilagosság kötelezettségét, a protekciónak és annak a tilalmát, hogy a hivatalnok a rábízott ügyek mikénti elintézésével magának előnyt vagy összeköttetést keressen.

f. A közigazgatás a közösségért van: az egész közösségért, városért, vármegyéért, az egész nemzetért. Működésében tehát az egész közület szükségletét, érdekét kell szem előtt tartania. Ez azt jelenti, hogy az összes emberek érdekét „hivatalból“ figyelembe kell vennie, nemcsak azokét, akik kérik, akik jelentkeznek. Más szóval a közigazgatásnak a közületet mindig egységben kell látnia, minden emberre és minden szükséges szempontra gondolnia. Ez nem azt jelenti, hogy az iskolát ne csak a tankötelesek, hanem a felnőttek számára is, kórházat ne csak a betegek, hanem az egészségesek számára is, börtönt ne csak a gonosztevők, hanem a derék emberek számára is méretezzék, vagy hogy adót mindenkitől egyenlő összegben, ne pedig teherbírása arányában szedjenek, hanem azt, hogy a közigazgatásnak áttekintése legyen az egészről és hogy gondoskodása a feladatok maradék nélküli megoldására irányuljon.

<sup>1</sup> Imre Sándor: A hivatal hatása a közönségre. A magyar közigazgatás. A korszerű közszolgálat útja. 2. 1936. 33. l.

<sup>2</sup> Bortolotto Guido: Governanti e governati del nostro tempo. Sociologia e politica fascista. 1933.

## II. RÉSZ.

# A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE

I. FEJEZET

A közigazgatás alapjai

68. A közigazgatás, mint láttuk (6. §), az állam szervezete a közfeladatok megoldására. Ebből következik, hogy a szervezetnek a közfeladatokhoz kell igazodnia. Ha tehát a magyar közigazgatás szervezetével és működésével akarunk foglalkozni, a közfeladatok méreteiből és természetéből kell kiindulnunk.

Az a három főtenyező, amely a közfeladatok meghatározásában irányadó: 1. a terület; 2. a népesség és 3. a gazdasági élet. Ismernünk kell ezeket *a.* önmagukban, *b.* egymáshoz való viszonyukban és *c.* történeti fejlődésük mai időpontjában.

A következő szakaszok (22—24. §) a három tényezőt egyenként, az *a.* szerint teszik vizsgálat tárgyává, abban a terjedelemben, amint az a közigazgatással való további foglalkozás alapvetéséül szükséges. Itt a *b.* és *c.* alatti szempontokat megvilágító körülményekre óhajtunk rámutatni.

A terület és népesség viszonya.

69. A terület és a népesség egymáshoz való viszonyában nagy változásokat okozott előbb a Szentkorona Országainak Trianonban történt feldarabolása, majd egyes területeknek 1938 óta való visszatérése.

A terület és a népesség változásait az alábbi táblázat mutatja:

*Magyarország területe és népessége*

I. Trianon előtt:

Terület	Lélekszám	Népszámlálás éve
Magyarország	282.870 km <sup>2</sup>	18,264.533 l. (1910)
Horvát—Szlavonország	42.541 „	2,621.954 „ (1910)
Magyarbirodalom	325.411 km <sup>2</sup>	20,886.487 l. (1910)

IV. FEJEZET.

A magyar közigazgatás alapjai és feladatai.

21. §. A magyar közigazgatás alapjai.

A közigazgatás alapjai.

68. A közigazgatás, mint láttuk (6. §), az állam szervezete a közfeladatok megoldására. Ebből következik, hogy a szervezetnek a közfeladatokhoz kell igazodnia. Ha tehát a magyar közigazgatás szervezetével és működésével akarunk foglalkozni, a közfeladatok méreteiből és természetéből kell kiindulnunk.

Az a három főtenyező, amely a közfeladatok meghatározásában irányadó: 1. a terület; 2. a népesség és 3. a gazdasági élet. Ismernünk kell ezeket *a.* önmagukban, *b.* egymáshoz való viszonyukban és *c.* történeti fejlődésük mai időpontjában.

A következő szakaszok (22—24. §) a három tényezőt egyenként, az *a.* szerint teszik vizsgálat tárgyává, abban a terjedelemben, amint az a közigazgatással való további foglalkozás alapvetéséül szükséges. Itt a *b.* és *c.* alatti szempontokat megvilágító körülményekre óhajtunk rámutatni.

A terület és népesség viszonya.

69. A terület és a népesség egymáshoz való viszonyában nagy változásokat okozott előbb a Szentkorona Országainak Trianonban történt feldarabolása, majd egyes területeknek 1938 óta való visszatérése.

A terület és a népesség változásait az alábbi táblázat mutatja:

*Magyarország területe és népessége*

I. Trianon előtt:

Terület	Lélekszám	Népszámlálás éve
Magyarország	282.870 km <sup>2</sup>	18,264.533 l. (1910)
Horvát—Szlavonország	42.541 „	2,621.954 „ (1910)
Magyarbirodalom	325.411 km <sup>2</sup>	20,886.487 l. (1910)



## II. Trianon után:

*A trianoni békeszerződés (1920. június 4.) által elcsatolva*

Románia javára	103.093 km <sup>2</sup>	5,257,467 l.	(1910)	
Csehszlovákia „	61.633 „	3,517.568 „	(1910)	} Ebből Horvát— Szlavonországot lásd fentebb
Jugoszlávia „	63.092 „	4.131.249 „	(1910)	
Ausztria „	4.020 „	291.618 „	(1910)	
Lengyelország „	589 „	23.662 „	(1910)	
Olaszország „	21 „	49.806 „	(1910)	(Fiume)
Összesen	232.448 km <sup>2</sup>	13,271.370 l.	(1910)	
Trianoni Magyarország	92.963 „	7,615.117 „	(1910)	

## III. 1942. január 1.

Trianoni Magyarország	92.963 km <sup>2</sup>	9,314.323 l.	(1941*)
Az 1. bécsi döntéssel <sup>1</sup> visszacsatolt terület (Felvidék)	12.103 „	1,058.324 „	(1941*)
Az 1939. márc. ápr.-ban visszacsatolt terület (Kárpátalja)	12.171 „	697.788 „	(1941*)
A 2. bécsi döntéssel <sup>2</sup> visszacsatolt terület (Kelet-Magyarorsz.)	43.492 „	2,573.185 „	(1941*)
Az 1941. áprilisában visszacsatolt terület (Délvidék) kb.	11.475 „	1,024.876 „	(1941*)
Magyarország kb.	172.204 km <sup>2</sup>	14.668.496 l.	

A területváltozások mindig nagy eltolódásokat okoztak a népsűrűségben és a népesség nemzetiségi, vallási és foglalkozási összetételében. Ugyanúgy megváltoztatták a közigazgatás szervezetét és feladatait.

Az országrendezés.

70. A népsűrűségnek fokozatos növekedése és az utolsó évszázadban hirtelen gyorsulással háromszorosára való szaporodása, a közigazgatás számára azt a nagy fordulatot jelentette, hogy míg korábban, így nálunk is a török kiűzése után, a probléma az volt, hogy a nagy területeket hogyan népesítsük be és használjuk fel, most nemcsak minden terület ki van használva, hanem a helyszűke okoz nehézségeket és teszi szükségessé az államhatalom beavatkozását. Ez vezet a terület teljesebb kihasználására, s e végből az árvízjárta területek megvédésére, mocsarak kiszárítására, a terméketlen területek (szikesek) megjavítására, belvizek rendezésére. Ugyancsak beavatkozásra van szükség a népességnek a területen való jobb elosztása végett is, a telepítés útján. A cél az, hogy a nemzet életteréül szolgáló terület

<sup>1</sup> 1938. november 2.

<sup>2</sup> 1940. augusztus 30.

\* Előzetes népszámlálási eredmények.

az azon lakó emberek letelepedésére és megélhetésére a legjobb lehetőséget nyujtsa.

A nemzetek ennek dacára tovább küzdenek az egyke és a szaporodás minden csökkenése ellen, tehát törekszenek a népsűrűség fokozására. Ebből következik, hogy a területük jobb kihasználása egyre nagyobb tudatosságot és tervszerű állami irányítást fog igényelni. Ezt a kormányzati funkciót *országrendezésnek* nevezzük (L. 536. l.)<sup>1</sup>

A közellátás fontossága.

71. A népesség szaporodása a közellátással szemben is fokozott követelményeket támaszt. Az embereknek élelmiszerekben és minden más cikkben való szükséglete önellátásuk és a termelés fenntartása végett a javak szaporítását teszi szükségessé. Ennek lehetősége a termelési tényezők: termőföld, nyersanyag, tőke és emberi munkaerő mennyiségétől és szaporításának, valamint jobb kihasználásának ütemétől függ.

Az állam a nemzet szükségleteinek fedezéséhez szükséges javakat részben a külkereskedelmi forgalomban szerzi be. Az 1914—1918. évi világháború óta azonban közismert lett a nemzeti önellátás fontossága. Önellátónak tekinthető az az állam, amely nemzeti életének legfontosabb szükségleteit saját nyersanyagaiból, saját termelésével ki tudja elégíteni. A technika mai állása mellett a hiányzó nyersanyagok jelentékeny része pót- vagy műanyagokkal helyettesíthető. Mindig lesz azonban a szükségletek közt olyan, amely csak külföldről való behozatallal elégíthető ki. Ilyen esetben az önellátás érdeke azt kívánja, hogy a szükséglet olyan cikkekre és mennyiségekre korlátozódjék, amelyek a külföldi piac korlátozása esetén is beszerezhetők.

A háborús tapasztalatok figyelmeztettek a hadiszükségletek ki-elégítésének minden mást megelőző, az állam fennmaradását biztosító fontosságára. Az önellátás tehát úgy értendő, hogy fedezze a nemzeti élet fenntartásának és a hadigazdálkodásnak együttes szükségleteit.

A gazdasági életnek ez a szerepe a közigazgatás számára sok feladatot ad: mindenekelőtt a gazdasági élet irányítását a végből, hogy a nemzeti termelés fokozása legalább is párhuzamosan haladjon a népesség szaporodásából származó szükségletnövekedéssel és ezenfelül közigazgatási feladat a termelés és elosztás, ha azt kisebb vagy nagyobb részben az állam vagy a közigazgatás más alanyai (városok, községek, vármegyék) maguk átveszik (közüzemek).

## 22. §. A terület.

A földrajzi alapok.

72. A történelmi Magyarország eszményi földrajzi egységként töltötte ki a Kárpátok hegyláncjaival körülvett középdunai meden-

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: Országrendezés. Közigazgatástudomány. 1941. 209. l.

cét.<sup>1</sup> Köröskörül jól védhető természetes határai voltak, amelyeknek javarésze a Kárpátok övezetének legmagasabb csúcsain és hegyhátaiban futott. Egységes, a Duna által levezetett vízrendszere azt jelezte, hogy az ország minden jelentősebb völgye az ország közepén elterülő síkságok és mélyedések, a Nagy- és Kis-Alföld és az Erdélyi-Medence felé lejtett. A magyarság összefüggő zárt egységben a medencerendszernek jobbára alacsony-dombos és síksági részeit lakja, a Dunántúlt, a Nagy- és Kis-Alföld túlnyomó részét és az Erdélyi-Medence keleti szélét (székelység). A peremi hegyvidéket és a síkság déli szélét nemzetiségek töltötték ki, akiket ezer szállal kötöttek a Magyar Királysághoz az annak törzsét alkotó magyarság által lakott területre nyíló folyóvölgyek forgalmi útjai.

Az 1914—18-as világháborút követő összeomlásban a trianoni békediktátum, az azóta nagyjából megszűnt utódállamok katonai és gazdasági érdekeit tartva szem előtt, úgy szabta meg Magyarország határait, hogy azok mindenütt az egy tömbben élő magyarság testébe vágtak.

Egyetlen önálló életű tájegység sem maradt épen e csonkaországban, a határok mindenütt síkságon futottak és élettereket metszettek át. A Duna középső szakasza mintegy észak-déli irányú felezője volt a csonkaországnak. Tőle nyugatra körülbelül 40.000 km<sup>2</sup>-nyi területen a Dunántúlt és a megcsonkult Kis-Alföld déli fele, a Dunától keletre pedig szintén körülbelül 40.000 km<sup>2</sup>-en a megcsonkult Nagy-Alföld darabja terült el. Ezt északon hézagosan zárták le az északnyugati kárpáti övezetet szegélyező, jobbára vulkánikus eredetű közép magas hegységek (Börzsöny, Cserhát, Mátra, Bükk, Tokaj-hegyalja).

Ez az *északi hegység* az Északnyugati Kárpátok gazdag bányavidékeiből csak néhány kisebb barnaszén-medencét zárt magába (Salgótarján, Ózd, Sajószentpéter, Diósgyőr környéke), ahol az egyoldalúan agrárjellegű csonkaországban annyira szükséges iparosodás a csekélyértékű bányakincshez képest erőteljesen megindult. Ez ellensúlyozta némileg az ezen a hegyvidéken és annak lábainál (különösen Mezőkövesd környékén) összezsúfolt agrárproletariátus nehéz sorát, akikből az ország mezőgazdasági vándormunkásainak legnagyobb tömege kikerült. Nógrád és Hont, Heves, Borsod-Gömör, Abaúj és Zemplén megyék estek erre a hegyes és hegylábvidéki tájra.

Az *Alföld* nagy tájegysége több jellegzetes vidékre oszlik. A csonkaország határain belül a legszegényebb része kétségtelenül a Tiszántúl északi része. Ezen a területen az Alföldnek amúgyis szárazságba hajló éghajlatát csak súlyosbítja a talajnak rossz minősége (szik, homok) és a mezőgazdasági kultúrának alacsony színvonala. Azonkívül ez a piacoktól legtávolabb fekvő terület a csonkaország-

<sup>1</sup> L. Prinz Gyula: Magyar földrajz. Magyar Föld, Magyar Faj. I., III. kötet.

nak forgalmi szempontból is legelesettebb vidéke volt, ami iparosodását is megakadályozta. Így az itteni szaporá népesség szaporulata nagyrészt elvándorolt, városokba tódult. Ennek a vidéknek a megyéi: Hajdú, Bihar, Szabolcs és Szatmár-Bereg voltak.

A Tiszántúl déli fele éghajlat, és különösen a talaj minősége, tekintetében kedvezőbb helyzetben van, mint az előbb tárgyalt északi fele. Ez a gazdag gabonatermő vidék városaiban is liktetőbb életet támasztott, ami viszont a mezőgazdasági iparoknak adott lendületet. Az alföldi szélsőséges éghajlat miatt azonban az itteni mezőgazdaság egyoldalúan szemtermelő jellegű, aminek következtében a mezőgazdasági munkásság évi munkaerejének javarésze (közel fele) kihasználatlan. Ez a körülmény ezt a réteget szegénységbe dönti, ami épp a föld birtokosainak itt aránylag jelentős jövedelme miatt a társadalmi ellentéteket a parasztságon belül is rendkívül kiélezi. E terület megyéi: Jász-Nagykun-Szolnok, Békés, Csongrád, Csanád-Arad-Torontál.

A Duna—Tisza-köze egyrészt a nagy fogyasztópiac közelsége folytán, másrészt a különlegesen szerencsés fejlettségű kultúra következtében az ország legműveltebb, gazdag kertjévé fejlődött. Gyümölcs-, szőlő-, főzeléktermése, baromfitenyésztése elsőrendű, s piaci ma már nemcsak az országot látják el, hanem exportálnak is. Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye foglalja el ezt a területet.

Bár már a Duna—Tisza-köze nagy részén érezhető Budapest hatása, mégis külön ki kell emelni a székesfővárosra és környékére kiterjedő Nagy-Budapestet, ezt a „városi tájat“, a maga mintegy 1·7 milliónyi népességével. Ebben a világvárosban és a hozzátapadó területeken a csonkaország iparának háromötöde, kereskedelmének négyötöde, kultúrájának, közigazgatásának is túlnyomó része halmozódik. Olyan organizáció ez, amelyet Nagy-Magyarország testére szabtak és amelynek szűkek voltak a trianoni keretek. Ha Budapesthez nemcsak a közvetlen környéket számítjuk hozzá, hanem mindazokat a községeket, amelyeknek gyarapodásában a főváros közelsége még érezteti hatását, akkor ezek egyesített lélekszáma kerekén 2 millió és a gyarapodás mértéke 1930 és 1941 között 300.000 fő, százalékban kifejezve: 18·4.

A trianoni Magyarország *dunántúli* területén ismét három jellegzetes vidéket különböztethetünk meg. Az első a dunántúli középhegységtől keletre és a Balatontól délre a Dunáig és a Drávaig elterülő terület. Ez az enyhén hullámos felszínű, általában jótalajú és rendkívül kedvező éghajlatú táj a magas mezőgazdasági kultúra területe. De egyúttal a szántóföldi nagybirtokok és az egytömbben élő, jómódú hazai némettség területe is, ahol a magyarság tömegei általában kedvezőtlen viszonyok között élnek. Egyrésztük mezőgazdasági cseléd és munkás, másik részük pedig, a kisgazdaelem, egykézű, halódó társadalmat alkot (pl. Ormánságban, Sárközben, Belső-Somogyban). A nép-

sűrűség pedig, különösen a nagybirtokok által megszállott területen (Mezőföldön, Külső-Somogyban), rendkívül alacsony, úgy, hogy a belterjes mezőgazdasághoz szükséges munkáskéz javarészt messze földről, Mezőkövesd környékéről és Zalából hozzák (sommásmunkások). E táj megyéi: Fejér, Tolna, Baranya, Somogy.

Hasonlíthatatlanul szegényebb táj az előbbinél a Dunántúlnak dél-nyugati része. Nemcsak a Bakony vidéke hegyes, erdős, hanem a zalai dombok is erdők, völgyekkel erősen tagoltak, a vasi szelidebb dombvidék pedig kavicsos, gyenge altalajú. Az erdőkkel körülvett szűk élet térben túlszűfolt, elszegényedett nép él a modern élet kifejlődésére alkalmatlan apró falvakban. Veszprém, Zala, Vas megyék vannak ebben a tájban, úgy azonban, hogy Veszprém vármegye enyingi járása az előbbi bekezdésben tárgyalt termékeny Kelet-Dunántúlba nyúlik át, ugyanennek a megyének Pápa körüli vidéke pedig Vas vármegyének a Sárvár—Szombathely vonaltól északra fekvő részével együtt már a szintén termékenyebb, gazdagabb Kis-Alföld felé lejt.

A trianoni országhoz a Kis-Alföldnek csak a Dunától délre eső fele tartozott, termékeny, jól megmunkált lapály, amelyen a kisemberek birtokai egyenlően osztoznak a latifundiumokkal. Sopron és Győr-Moson-Pozsony vármegye fejlett mezőgazdaságát szerencsésen egészítette ki a Komárom-Esztergom megye déli részén feltárt gazdag barnaszén-medencékben kifejlődött bányászat és nagyipar (Tatabánya, Dorog vidéke). Az utolsó évtizedben ehhez hozzáfejlődött még a Vérteshegység alumíniumérc-bányászata (Gánt) és a Bakony északkeleti völgyeinek ipara (Füzfő, Pét stb.).

Az első bécsi döntés szigorúan nemzetiségi alapon kiszabott határvonallal visszacsatolta hazánkhoz többé-kevésbé széles sávban a Felvidék déli részén lakó magyarságot. Ennek a sávnak kétségkívül legértékesebb szakasza a Kis-Alföld gazdag lapályán, a Csallóközben, a Mátyusföld déli részén, a Zsitva, Garam és Ipoly völgyének kisalföldi torkolatában élő nagyszámú magyarság. Bár ennek a sávnak nyugati szélén keservesen érzik a Pozsony vonzáskörétől való elszakítás hátrányait, a Csallóközzel megnagyobbodott Komárom vármegyében, továbbá a Nyitra-Pozsony és Bars-Hont közigazgatásilag egyelőre egyesített megyékben általában sikerült a mesterkéltségek és kanyargós néprajzi határral megnagyobbodott táj életét újra megszervezni. Nagy nehézségeket okozott a fejlett ipari államban elkényeztetett mezőgazdaság átállítása és a Garam-völgy egykézű társadalma a húszéves magyarelles polgárosodási folyamatnak keserves következményeit mutatja. Szintén az első bécsi döntéssel egészült ki Nógrád vármegye ipari vidéke Fülek és Losonc erősen iparosodott környékével. Visszakerültek Gömör-Kishont vármegye magyarok-lakta alsó völgyei is, hogy az új határokon belül ismét érezzék a rosszközlekedésű, eldugott határvidék hátrányos helyzetét. Kiegészült Abaúj-Torna vármegye is, visszakapva természetes központját, Kassát, amely azon-

ban erőszakosan elvágott háttéré hiányában nehezen tudja a Felvidék vezető városának szerepét betölteni.

Az első bécsi döntés legtarthatatlanabb határvonala kétségtelenül az Alföld északkeleti szegélyén megvont kárpátaljai határ volt, amely az ottani felszabadult magyarsággal együtt hazahozta a kárpátaljai városokat is (Ungvár, Munkács, Beregszász).

Ezáltal a Kárpátaljának az Alföld felé lejtő völgyeit valósággal eltorlaszolta és így annak helyzete egy tél alatt tarthatatlanná vált.

Valósággal felszabadításként hatottak tehát azok a katonai akciók, amelyek 1939 tavaszán visszacsatolták Magyarországhoz északkeleten a Kárpátalját. A Kárpátok szoros völgyeiben keleteurópai szegénységben és elmaradottságban élő roppant szapora ruszinok 600.000-es tömegével ismét egy összefüggő nagyobb nemzetiségi tömb került a magyar nemzettestbe, 100.000-nyi, közöttük élő keleti zsidósággal súlyosbitva. A korszerű nemzetiségi politikának megfelelően ez a sajátos nemzetiségi vidék bizonyos fokú autonómiát kapott és ennek területi elkülönülését szolgálja a kárpátaljai kormányzói biztosság hatáskörébe tartozó ungi, beregi és máramarosi közigazgatási kirendeltségeknek az azonos nevű vármegyéktől való elkülönítése. Az 1940. évi második bécsi döntést követő közigazgatási rendezéskor vált ki a kárpátaljai közigazgatásból Ugocsa vármegye odaosztott része (és alakult vissza eredeti területén önálló megyévé), valamint a máramarosi Tiszavölgynek néhány magyar- és románlakta községe.

Az 1938 óta tartó országbővülésnek kétségtelenül legjelentősebb eseménye a második bécsi döntéssel visszatért keleti terület visszacsatolása. Ennek a második világháború zajlása közben történt döntésnek kétségtelenül vezérlő szempontja volt, hogy a Keleti-Kárpátok ősi határvonala ismét magyar kézbe kerüljön és ezáltal a székelység hatalmas törzse is felszabaduljon. Ezzel szemben a keleti országrész déli határát főleg nemzetiségi és helyi szempontokat figyelembevevő demarkációs vonallal jelölték ki, amely Észak-Erdély legfontosabb közlekedési útvonalát úgy metszi át, hogy ezáltal a Székelyföld az anyaországgal való vasúti összeköttetés nélkül maradt.

A visszakerült keleti országrész három jellegzetes területre oszlik: az első az Erdélyt az anyaországtól elválasztó keleti Szigethegység és annak az Alföld felé lejtő heglábai, a történelmi Partium. A Sebeskörös völgyétől a Radnai-Havasokig rendkívül változatos felszínű a táj. A Meszes- és Bükk-Hegységeket románok lakják. Az Érmellék színmagyar, a szilágyi dombság pedig vegyesen magyar és román lakosságú. A szatmári sík ismét színmagyar, azonban az Erdélybe nyúló Szamoskapu és az attól keletre eső táj megint erősen román lakosságú. Az életforma tekintetében is nagy a változatosság. Kiesiny bányák vannak mindenütt, jelentősebbnek csak a Nagybánya körüli ércbányákat és a máramarosi sóbányákat mondhatjuk. A földművelés a bihari és szatmári síkon, különösen pedig az Érmelléken fejlett.

A szilágyi dombokon és Szatmár keleti részében vegyes mező- és erdőgazdaság folyik. Máramarosnak déli része tisztán erdőgazdaságot űz.

Ez a táj az Alföld felé nyíló Sebeskörös-, Tisza- és Szamos-völgyekkel tökéletesen be van kapcsolva az Alföldbe és ezáltal az ország vérkeringésébe. A jelentősebb városok mind az Alföld felé nyíló völgyek szájában vannak. Közülük legnagyobb Nagyvárad és Szatmárnémeti. Ezen a tulajdonképeni Erdély és Magyarország közötti sávon a következő vármegyék fekszenek: Bihar, Szilágy, Szatmár, Ugocea és Máramaros.

Az Erdélyi-Medencéből az ideiglenes demarkációs vonal csak a megcsonkult északi részt hagyta a természetes erdélyi központ, Kolozsvár körében. A Kis- és Nagy-Szamos völgyei tartoznak ide, túlnyomóan román lakossággal. Magyarok csak a városokban és szórványokban élnek. A Nagy-Szamos felső folyása mentén Beszterce körül kisebb szász-nemzetiségű település van. Az Erdélyi-Medence ezen északi szegélyének életformája a kezdetleges mezőgazdasággal vegyes erdőgazdaság. Ide tartoznak a megcsonkult Kolozs, továbbá Szolnok-Doboka és Beszterce-Naszód vármegyék.

A visszakerült erdélyi részek közül a magyarság szempontjából kétségtelenül a legjelentősebb táj a Székelyföld. A 600.000 főnyi szaporaság és kitűnő tehetségű székelység a Keleti-Kárpátok medencéit és a Hargita- és Görgényi-Havasok lábait szállta meg. Az Erdélyi-Medence felé lejtő hegylábakon és termékeny folyóvölgyekben valamivel tágabbak az életlehetőségek. Az életkörülmények a legkedvezőbbek a déli Háromszékben. Kedvezőek még a Maros-völgy alsó részében is, a Marosszékben. Nagyon szűkösön élnek azonban Udvarhelyszékben, a Csíki- és Gyergyói-Medencékben. Az ipar és bányászat ezen a területen még kezdetleges. Legelterjedtebb a faipar. A mezőgazdaság a mostoha természeti viszonyok között is belterjesnek mondható. Ahol azonban a magas medencékben a terméshozamok elégtelenek, ott a nép kenyere az erdő. Az életlehetőségek helyben nem tágíthatók és ezért a székelység az utolsó félszázadban állandó elvándorlásra kényszerült. Ez a Székelyföld visszacsatolása óta előnyös jelenség az ország nyugati részein lanyhuló szaporodással szemben.

1941. tavaszán Németország balkáni hadjáratába való bekapcsolódásunk során visszaszereztük Bács-Bodrog, Baranya, Zala és Vas vármegyéknek a délszláv megszállás alatt állott területeit.

Kiemelkedő jelentősége van a visszafoglalt déli területből a Bácskának, amellyel kiegészülve ismét teljes egészében helyreállott az országnak egyik legnagyobb és mindenestre leggazdagabb vármegyéje. Gazdag termőtalaja, amely majdnem teljes egészében szántóföld, meleg és elég csapadékos éghajlata, kitűnő települési viszonyai, sűrű vasút- és úthálózata az egész országban páratlanul produktív mezőgazdaságot tesznek lehetővé. Ennek legfontosabb ágazata a kukoricatermelés és sertéshízlalás, de említésre méltó még

a Dél-Bácska fejlett ipari-növény termelése is (kender, komló, cukorrépa). A fejlett mezőgazdaságból vegyes nemzetiségű (magyar, német, szerb, bunyevác) népesség él polgárosodott életet.

A polgárosodásra kedvező életkörülményeket az előrehaladott városiasodás is biztosítja. Négy nagy, törvényhatósági jogú városa van: Szabadka, Újvidék, Zombor, Baja. Ezek közül Szabadka a legnagyobb és különösen mint közlekedési és kereskedelmi centrum jelentős. Újvidéket a délszláv megszállás alatt az fejlesztette ki, hogy a Dunai Bánság tartományi székhelyévé tették. Ezzel a rangjával járó előnyeiből most sokat veszített. — A nagyvárosokon kívül 16 megyei város, illetőleg kisváros-számba menő 10.000 lakoson felüli nagyközség van a Bácskában.

A délvidéki területek visszacsatolásával Baranya vármegye is kiegészült a megye más részeivel egyező vegyes-nemzetiségű (magyar, német, szerb), gazdag „baranyai háromszöggel“.

Zala és Vas vármegyék is visszanyerték a jugoszláv megszállás alá került területeket. A zalamegyei Muraköz túlnyomóan horvát nemzetiségű, rendkívül sűrű népességű, szétszórt, apró falvas településű táj, ahol a magyar közigazgatás a visszatérés után azonnal nagyhorderejű községrendezést hajtott végre. Az inkább szegénynek mondható Muraköznek Csáktornya a főhelye. A túlnyomóan Vas megyéhez tartozó muramelléki Vendvidék szintén sűrűnlakott, a Muraköznél valamivel szegényebb táj. Gazdálkodása sok tekintetben hasonlít a vele szomszédos szegény Göcsejhez. A táj fejletlen központja Muraszombat.

Éghajlat, víz, talaj.

**73.** A magyar táj éghajlati helyzetéből, földszerkezeti fölépítéséből és domborzatából néhány, az itt folyó emberi életet meghatározó jelenséget kell kiemelni, amelyek a magyarság sorsát messzemenően befolyásolják és így ezekkel a közigazgatásnak is számolnia kell.

*Éghajlat.* Az Atlanti-óceántól távol fekszik a Kárpát-Medence és így annak az éghajlatot mérséklő hatása csak gyengén érvényesül, az onnan érkező nyáreleji esők gyakran kimaradnak. A mediterrán éghajlatból csak a Dunántúl délnyugati része élvezheti a későnyári és őszi esők jótékony hatását. Ezzel szemben keletről, az orosz szteppékről gyakran tör be a Kárpátok gyűrűjébe a nyári aszály és csikorgó téli hideg. Hegységeink általában felfogják a nyugatról egész évben jövő csapadékot, s így kedvező éghajlatúak, ezzel szemben az ország lakosságát és mezőgazdasági erejének zömét magába foglaló alföldek és medencék száraz éghajlatúak, ami mezőgazdasági termelésünket kockázatosabbá teszi és ezáltal nyugodt fejlődését akadályozza. Tíz esztendő közül általában háromban van aszály és ha ezek az aszályos esztendők egymásután következnek (mint pl. 1934- és 1935-ben), akkor öt-tíz évvel vethetik vissza a mezőgazdaság fejlődését. Különö-

sen a takarmánynövények, és köztük a legfontosabb a kukorica, sínylik meg az aszályokat, és hatalmas országrészek s velük a színmagyar Nagy-Alföld állattenyésztése, maradnak e miatt rendkívül alacsony színvonalon. Pedig vannak éghajlatunknak olyan vonásai, amelyek roppant előnyöket nyújtanak a mezőgazdaság minőségi termelésének. Ilyen előnyök — Európa túlnyomó részével szemben — a bőséges meleg áprilistól októberig és a sok napsütés. Ez ad a növényi termékeknek ízt, zamatot, vitaminokban bőséget.

**Öntözés.** Mezőgazdasági termelésünk zavartalanságát csak a szárazság kiküszöbölésével érhetjük el. Ennek megoldása az öntözés. A korszerű öntözés, amely duzzasztógátjait a csapadékos éghajlatú tájakon építi meg (magyar viszonylatban a Kárpátalján), a duzzasztott folyóvizeket hajózácsatornába vezeti, hogy az öntözés mellett a közlekedés olcsóbbítását is szolgálja, a szükséges vízmagasságot 50—100 km-re kiható óriási zsilipekkel biztosítja, az öntözővizet gravitációs módon, tehát magasabb terepről alacsonyabbra vezeti szét, majd a lefolyó vizet össze is szedi és levezeti, — a tervezésnek, az építő munkának oly sokoldalú tömegét és annyi időn át igényli, hogy erre magánvállalkozás nem is gondolhat. A mai időkben az öntözésnek évszázados terve sajátágosan állami feladat és azt a közigazgatásnak kell megoldania.<sup>1</sup> A nagy területet érintő, magánjogi érdekeket keresztező műszaki munkálatok már csak a hosszú tervezés miatt is különleges közigazgatási szervezést igényelnek. Az öntözéses gazdálkodás nélkül pedig nem oldható meg hazánk legnagyobb magyarlakta tájának, az Alföldnek a következő évszázadokra szóló fejlődése.

**Vízrendezés.** A magyar táj földszerkezeti alkata különleges megoldást igénylő helyzetet hoz létre. A Kárpátok gyűrűje ugyanis oly szorosan zárul a balkáni hegységekhez, hogy a Duna alig tudta a Vaskapunál és a Kazán-szorosnál keresztültörni. A magyar medence-rendszer földrajzi egysége pedig oly tökéletes, hogy vizeit kizárólag a Duna vezeti le. Ebből a tényből, valamint számos geológiai eredetű helyi süllyedésből az következik, hogy a magyar medence-rendszer vizeinek lefolyása általában tökéletlen. A folyók legjobb esetben széles ártereken futnak, gyakran azonban sajátmaguk által feltöltött síkságokon kanyarognak és kalandoznak szerteszét. A folyók szabályozása és a hatalmas árterek lecsapolása ismét az egyének által meg nem oldható feladatokat jelent. A vizek kártevéséi elleni harcban 6·5 millió holdnyi terület van érdekelve. Nagy-Magyarországon az árvizektől fenyegetett terület 11·2% volt, a trianoni Magyarországon 23%.

A szabályozás és ármentesítés hazánkban a XIX. század nagy műve volt. A liberális korszakban csak kényszerszertársulási alapon lehe-

<sup>1</sup> L. a M. kir. Öntözésügyi Hivatal évi jelentéseit és a földművelésügyi minisztérium *Tiszántúli öntözése* című 1937-ben megjelent kiadványát.

tett az érdekelteket ármentesítő társaságokban tömöríteni. A vízrendezés műszaki tervezése sem volt egységes és folytonos. Pl. A Vásárhelyi Pál-féle eredeti terveket, amelyek alapján a Széchenyi által kezdeményezett ármentesítő munka megindult, később, a 60-as években, lényegükben és alapelvükben megváltoztatták (Paleocappa), majd a század végén bizonyos mértékig ismét visszatértek hozzájuk. A kor nem kedvezett a hatalmas munka végrehajtásának és így törtenhetett, hogy évszázados munka után még mindig sok tennivaló van a folyószabályozás és vízrendezés terén.

A kisebb folyók (pl. Zagyva, Sajó) gátjainak kiépítésén kívül hátra van még a belvízrendezés radikális megoldása is. A belvizek jó részének levezetése ugyanis az egyénekre volt bízva és az egyéneket erre a célra a multban senki sem fogta hathatósan össze. Bár azzal számolni kell, hogy az alföldek mély fekvése miatt belvízkárok a 10—11 évenként bekövetkező nedves periódusok idején mindig lesznek, az olyan nagymérvű károk elhárítása, mint amilyenek az 1940—42. évbéli voltak, elsőrendű állami feladat.

**Talajjavítás.** A domborzati és vízrajzi viszonyok, valamint az éghajlati jelenségek összejátszása következtében rendkívül változatosan alakultak ki hazánkban a talajnemek. Vannak kevésbé, vagy alig kihasznált talajféleségek az országban. Ezeknek a művelés alá való vonása az egyre sűrűsödő népességű országban fontos érdek, amit azonban az egyén a hosszú javítási műveletek alatt ismét nem képes közvetlen érdekeként felfogni és így a talajjavítások állami programmá válnak.

**Homok.** Előfordul azonban az is, hogy kisparaszti kezdeményezés fejleszt ki sivatagi tájon magasrendű mezőgazdasági kultúrát, pl. Kecskemét környékén és más homokos vidékeken. Ilyen esetben az államnak tervszerű és hathatós telepítési politikával, ügyes közigazgatási szervezéssel, műszaki szolgáltatásokkal elő kell mozdítania, hogy az egészséges irányba haladó kisparaszti kezdeményezés, pl. az egész Duna—Tisza közén, virágzó kertkultúrát teremtsen. Más viszonyok között, a deliblái homokpusztaságon, az állam is előljárt a homokjavításban, akként, hogy a századfordulón a földművelésügyi kormány megkötötte az ottani futóhomokot.

**Szik.** A valaha vízjárta területek jellegzetes terméketlen talaj-nemével, a szikésekkel nem tudott a paraszti lelemény ezideig megbirkózni. Az ilyen talajok csak nagy befektetéssel, öntözéssel, mélyvezetésű csatornázással, mélyműveléssel és helyenkint meszes földráhordásával (digózással) javíthatók. A munkálatok ilyen irányú megszervezése feltétlenül állami feladat, mert ma ezeknek a talajoknak terméketlenségük miatt oly alacsony áruk van (a jó földek árának egyötöd-egyhatodrésze), hogy a magángazdaságnak nem érnek

meg semmi befektetést. Az ország szikes területei 8—900.000 katasztrális holdat tesznek ki.<sup>1</sup>

**Sáncolás.** Dombosvidéken nagymértékben lecsökkenti a talajok termőképességét az, hogy a lefolyó víz a talaj tápanyagait kimossa. Ezt a lejtő irányát keresztbe szelő szántással és megfelelő távolságban mély barázdák húzásával: „sáncolással“ lehet megakadályozni. Ennek a kultúrának a terjesztése és főleg előfeltételének, a dombos dűlők tagosításának megoldása, igen fontos közigazgatási feladat.

**Havasi legelők.** A Kárpátalján és Erdélyben sok havasi legelő került vissza hazánkhoz. A szűkös és kedvezőtlen mezőgazdasági lehetőségeket nyújtó hegyvidékeken egyedül a legelőgazdaságot lehet nagyobb arányokban kifejleszteni, ami viszont sokoldalú mezőgazdaságttechnikai és szervezési munkát és alapos közigazgatási rendezést kíván (pl. az erdő- és legelőközirtokosságok körül).

Ma ez egyúttal valóságos nemzeti feladatot is jelent, mert a Székelyföld otthonmaradó földművelakosságának életszínvonal-kérdését oldaná meg, ami viszont az elvándorló székelység utánpótlását biztosítaná továbbra is.

A közigazgatás szervezetének a területtel való összefüggése.

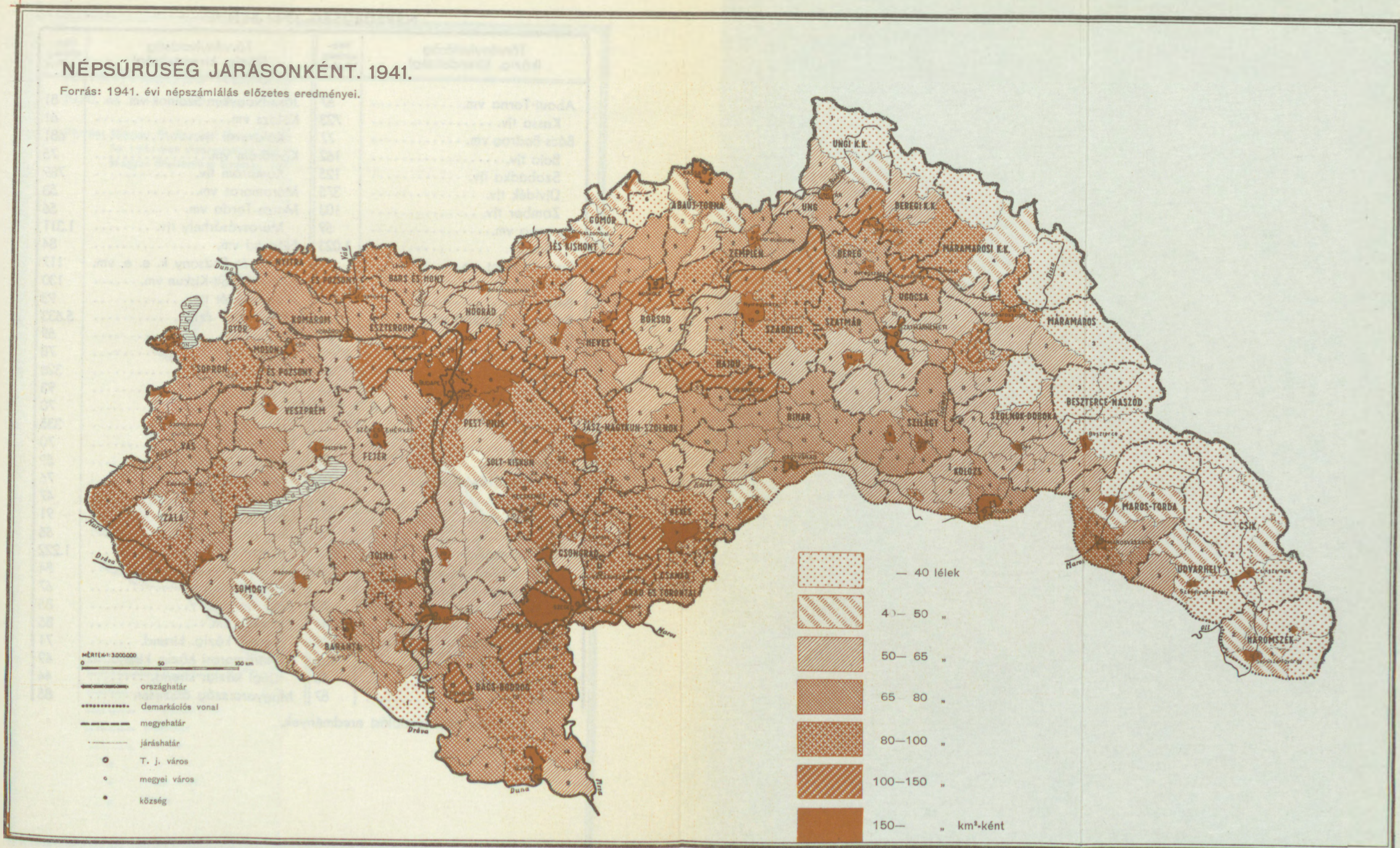
74. A földfelszín fizikai földrajzi arculatának, a tájnak, a közigazgatás feladataira való kihatásán túl magának a közigazgatásnak is van egy, a tájhoz szorosan kapcsolódó problémája és ez a közigazgatás szervezetének területi tagolása. A közigazgatás azonban területi tagolásában nem a természetes tájjal számol. A természetes táj ugyanis fizikai-földrajzi jelenségeken keresztül érvényesül, mint a domborzat, vízrajz, éghajlat, talaj. Természetesen mindezeknek vannak kihatásai az emberi életre és a közigazgatásra is, de leginkább csak úgy, hogy az ember okosan alkalmazkodik a természeti adottságokhoz és a közigazgatásban megtestesült állami akarattal igyekszik leküzdeni az életét kedvezőtlenül befolyásoló természeti hatásokat, amint az előbbiekben tárgyaltuk.

**A kultúrtáj.** A nép a természet adottságain túlmenően halad, munkamegosztással fejlett társadalmi és gazdasági életet hoz létre, a természetes tájat utakkal és vasutakkal hálózza be, a központi településeket városokká fejleszti ki, ipart fejleszt, az árucserét megindítja, megmiveli a sokféle talajnemeket, és azokon mezőgazdasági kultúrát alakít ki, stb. Ezzel a benépesített kultúrtájjal számol a közigazgatás, ezen alakít területi egységeket. A kultúrtáj pedig nem képezhető el erőteljes városias centrumok nélkül. Ezért természetes, hogy a közigazgatás is mindig megfelelő rangú centrumok körüli képezi ki területi egységeit.

<sup>1</sup> L. a m. kir. földmívelésügyi minisztériumnak A magyar szikesek című kiadványát. 1934.

### NÉPSŰRŰSÉG JÁRÁSONKÉNT. 1941.

Forrás: 1941. évi népszámlálás előzetes eredményei.



KÉSZÜLT A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZETBEN

1. sz. melléklet.

MAGYARY ZOLTÁN: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

NÉPSŐRŰSÉG 1941-BEN.\*)

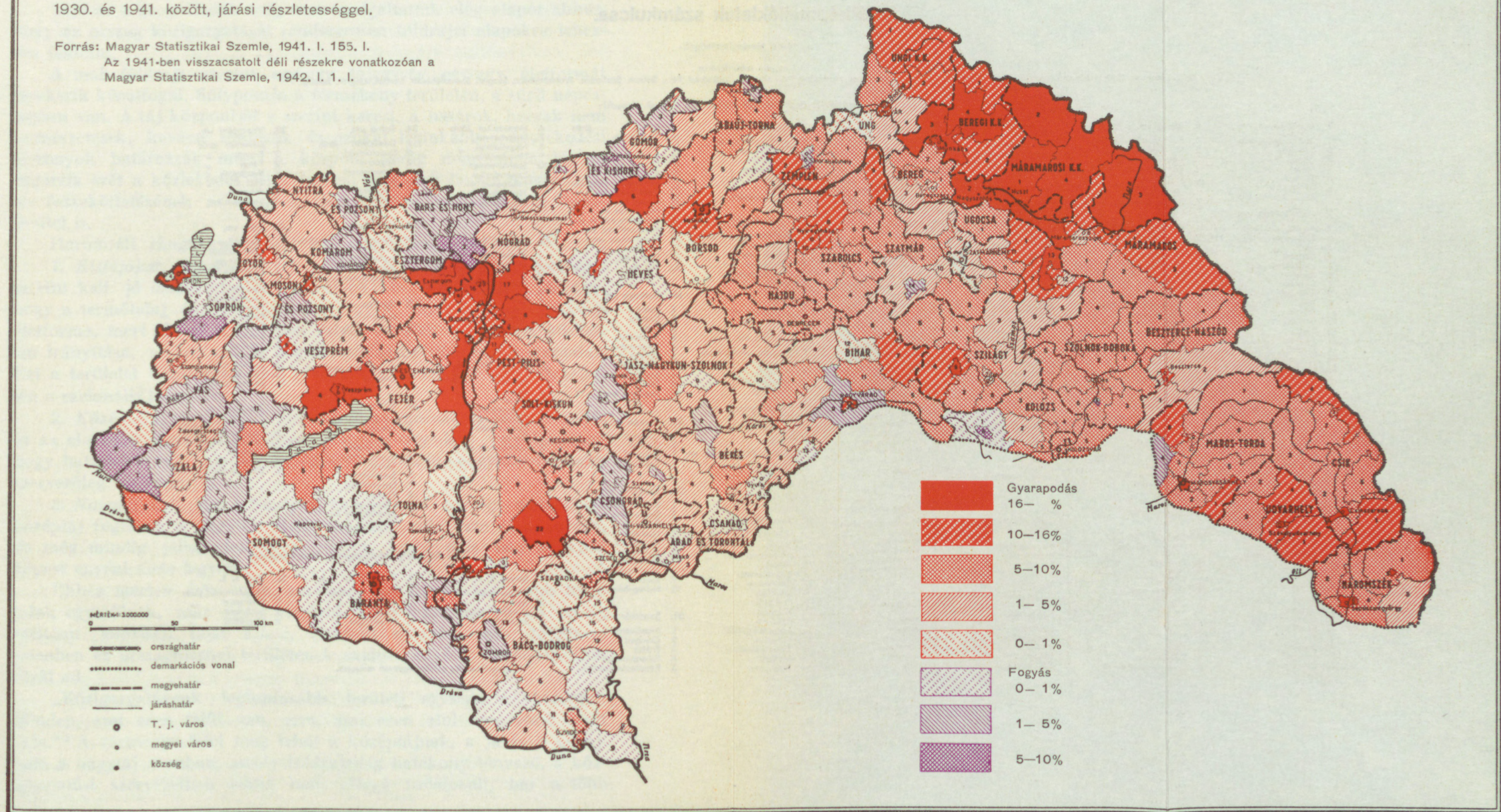
Törvényhatóság (közig. kirendeltség)	Nép- sűrűség 1 km <sup>2</sup> -re	Törvényhatóság (közig. kirendeltség)	Nép- sűrűség 1 km <sup>2</sup> -re
Abauj-Torna vm.	57	Jász-Nagykun-Szolnok vm.	81
Kassa tiv.	723	Kolozs vm.	61
Bács-Bodrog vm.	77	Kolozsvár tiv.	681
Baja tiv.	162	Komárom vm.	75
Szabadka tiv.	125	Komárom tiv.	789
Újvidék tiv.	375	Máramaros vm.	53
Zombor tiv.	103	Maros-Torda vm.	56
Baranya vm.	59	Marosvásárhely tiv.	1.311
Pécs tiv.	1.023	Nógrád vm.	84
Bars és Hont vm.	74	Nyitra és Pozsony k. e. e. vm.	117
Békés vm.	92	Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm.	130
Bereg vm.	107	Kecskemét tiv.	93
Beszterce-Naszód vm.	35	Budapest szföv.	5.633
Bihar vm.	69	Somogy vm.	59
Nagyvárad tiv.	1.940	Sopron vm.	78
Borsod vm.	84	Sopron tiv.	326
Miskolc tiv.	1.414	Szabolcs vm.	93
Csanád, Arad és Torontál k. e. e. vm.	89	Szatmár vm.	70
Csik vm.	33	Szatmárnémeti tiv.	335
Csongrád vm.	81	Szilágym. vm.	70
Hódmezővásárhely tiv.	81	Szolnok-Doboka vm.	59
Szeged tiv.	167	Tolna vm.	76
Esztergom vm.	103	Udvarhely vm.	47
Fejér vm.	62	Ugocsa vm.	91
Székesfehérvár tiv.	403	Ung vm.	66
Gömör és Kishont vm.	54	Ungvár tiv.	1.222
Győr, Moson és Pozsony k. e. e. vm.	70	Vas vm.	84
Győr tiv.	1.049	Veszprém vm.	67
Hajdú vm.	79	Zala vm.	85
Debrecen tiv.	132	Zemplén vm.	85
Háromszék vm.	46	Beregi közig. kirend.	71
Heves vm.	87	Máramarosi közig. kirend.	49
		Unqi közig. kirend.	44
		Magyarország összesen	85

\*) Előzetes népszámlálási eredmények.

A TÉNYLEGES NÉPGYARAPODÁS, ILLETVE FOGYÁS

1930. és 1941. között, járási részletességgel.

Forrás: Magyar Statisztikai Szemle, 1941. I. 155. I.  
Az 1941-ben visszacsatolt déli részekre vonatkozóan a  
Magyar Statisztikai Szemle, 1942. I. 1. I.



KÉSZÜLT A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZETBEN

2. sz. melléklet.

MAGYARY ZOLTÁN: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A térképmelléletek számkulcsa.

a) Városi fővárosok: Budapest székesfőváros. Bors, Debrecen, Győr, Hódmezővásárhely, Kassa, Kecskemét, Kolozsvár, Komárom, Marosvásárhely, Miskolc, Nagyváradi, Pécs, Sopron, Szabadka, Szendrő, Székelyváros, Újvidék, Ungvár, Zombor.

b) Vármegyei fővárosok (járások és megyei városok):

Table listing administrative divisions across various counties (vármegye) and districts (járás). Columns include county names and lists of districts with their respective numbers. Examples include Abauj-Torna, Bács-Bodrog, Baranya, Békés, Bors-Agoston, Csongrád, Fejér, Győr-Ménfőcsanak, Győr-Ménfőcsanak, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest-Pilis-Solt-Kiskun, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Veszprém, Zala.

c) Kárpátalja közigazgatási kirendeltségei:

Table listing administrative divisions in the Carpathian Basin (Kárpátalja). Columns include district names and lists of sub-districts. Examples include Beregi k. l., Máramarosi k. l., Ungi k. l.

A közigazgatás területi beosztásában tehát nem a pusztán fizikai földrajzi szempontokat, hanem a gazdasági és településföldrajzi tanulságokat kell alapul venni. A fizikai-földrajzi tényeket a közigazgatásnak leginkább csak a közlekedés természetes főirányait kialakító kihatásukban kell figyelembe venni.

Sajnos, a geográfusok még nem szolgáltatottak elég alapot ahhoz, hogy az ország közigazgatását rendszeresen földrajzi alapokra lehessen fektetni.

A mai földrajz szerint egy-egy tájegység egy-egy életformát igyekszik körül fogni. Súlypontja a termékeny területen, a sűrű népességben van. A táj központját e szerint keresi. A határok, ha csak nem természetesen, kevésbé fontosak és azokat leginkább a közlekedési viszonyok határozzák meg. A központ pedig nemcsak a tájban sugáriszét a közlekedés által, hanem meg kell lennie a természetes összeköttetésének az egész Kárpátmedence központjával, Budapesttel is.

Háromféle rangú kultúrtájat kell megkülönböztetnünk: 1. Kistájakat, amelyeket elsősorban a közlekedés lehetőségei szerint kell jó összeköttetésű centrumok köré kikerekíteni, de úgy, hogy a termőtalaj éppúgy egységes legyen, mint a mezőgazdasági életforma, mert ebben a keretben folyik az élet, a termelés közvetlen irányítása, a közönséget legszorosabban érdeklő közigazgatás. Ezt a területet tökéletesen kell kézbe tartani, amihez nélkülözhetetlen a racionális kiszabás.

2. Középtájakat, amelyek centrumát ugyancsak a jó közlekedés és az elegendő városias fejlettség alapján úgy kell megállapítani, hogy hatásköre még mindig egységes életformájú, nagyobb területre szervezőleg terjedjen ki.

3. Nagytájakat. Míg a középtáj befelé ható egység, addig 3-5 középtáj foglalata a nagytáj, életformájában már nem teljesen egy, de még mindig jellegzetes keret ahhoz, hogy más nagytájakhoz képest egyéni élete legyen.

Ehhez mérten központja, amelyben az összes magasabb hivatalok egyesülnek, már nem kisváros többé, hanem város, amely méltóan képviseli táját kifelé, érdekeit megvédi más tájakéval szemben és országgrésznyi területének sajátos, egyéni, magasabb kultúrát ad.

„Közigazgatásunk legfontosabb területi egysége a vármegye. Minden, ami ezen felül van, erre, ami ezen alul van, ebbe épült bele.”<sup>1</sup> A vármegye felel meg tehát a középtájnak, a járás a kistájnak, a nagytáj azonban, amely földrajzilag hatékony tényező, a közigazgatási szervezetben eddig nem eléggé tudatosult, bár a több

<sup>1</sup> L. Elek Péter: Terület és közigazgatás. Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. 1940. 1-10. l.



vármegyére kiterjedő szervezeti egységek nagyszámúak: hadtest, kir. tábla, tankerületi főigazgatóság, postaigazgatóság, stb.

A közigazgatási beosztás azonban a földrajz alapjaival sokszor nincs összhangban. Ennek a bizonyossága egyrészt az, hogy a vármegyék területe is gyakran változott, a múltban éppúgy, mint legújában,<sup>1</sup> másrészt az, hogy a szakigazgatási szervek területi beosztásai egymástól a legzürzavarosabban eltérnek és így a nagytájnak megfelelő beosztások közt nincs két egyenlő.<sup>2</sup>

### 23. §. A népesség.

A népesség közigazgatási jelentősége.

75. A népesség, mint az állam leglényegesebb alkotó eleme, egyfelől tárgya és célja, másfelől hordozója az állami tevékenységnek. A közigazgatás és az emberek nem egymástól független fogalmak. A közigazgatás az emberekért van, nem pedig megfordítva. A népesség éppúgy determinálja a közigazgatás szervezetét és feladatait, mint a terület. Ezért kell a népesség viszonyaival is tisztában lennünk. A legszükségesebb adottságok, amelyeket a közigazgatásnak a népességről ismernie kell, a következők:

1. A település.
2. A népesség eloszlása.
3. A népesség összetétele.

A település.

76. A település meghatározott népességnek, egy meghatározott területhez való állandó viszonyát jelenti. Ezt a viszonyt elsősorban az emberi lakás és munka céljaira szolgáló házcsoportok egymáshoz és a természethez való viszonya határozza meg. A település, eltekintve a telepítéstől, történeti fejlődés eredményeként alakult ki és a legtöbb esetben nélkülözte az egységes irányítást és a céltudatos fejlesztést. Magára a településre különböző erők: az úgynevezett telepítő erők hatottak ki. Ezek között a legfontosabb szerepet az ivóvíz, a védettség, a különböző termelési vagy energianyerési lehetőségek és a közlekedésbe való bekapcsolódás játsszák.

A település a közigazgatás szempontjából legnagyobb jelentőséggel sűrű vagy ritka, zárt vagy szétszórt mivoltában bír.

A terület és a rajta élő népesség viszonyát a népsűrűséggel szokták jellemezni. Az összes területre számított népsűrűség 1910-ben Nagy-Magyarországon 64·2, 1930-ban Csonka-Magyarországon 93·4

<sup>1</sup> L. Edelenyi-Szabó Dénes: Magyarország közjogi alkatrészeinek és törvényhatóságainak területváltozásai. Magyar Statisztikai Szemle. 1928. évf.

Benisch Artúr: A visszatért területek közigazgatási beosztása. Közigazgatástudomány. 1941. évf.

<sup>2</sup> L. Hantos Gyula: A magyar közigazgatás területi alapjai. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványa. 1931.

és 1941-ben déli területrészek nélkül vett országterületen 85·2 lélek volt négyzetkilométerenként. Ezek az átlagos értékek az ország különböző részein különbözőképpen oszlottak el. A népsűrűség nagy vonalakban vett eloszlását az 1. számú melléklet mutatja.

A mezőgazdasági népesség viszonyát a szűkebb értelemben vett élettérhez a mezőgazdasági népsűrűség mutatja. Ez 1930-ban Csonka-Magyarországon átlagban 59·6 lélek volt a mezőgazdasági terület (szántó, kert, szőlő, rét és legelő együttesen vett területe) négyzetkilométerére számítva. Ennek az ország egyes részein való eloszlása a népsűrűségtől lényeges eltéréseket mutat.

A település zártsága vagy nyíltsága szempontjából megkülönböztethetünk teljesen zárt (város), félig zárt, illetve nyílt (falu) és teljesen nyílt, illetve szétszórt (tanya) települést. Ezek természetesen sehol sem jelentkeznek kizárólagosan, hanem egymást kiegészítően. Minden kisebb, vagy nagyobb táj csak a szervező centrumát képező zárt településsel válik teljessé. A város itt nem közigazgatási jogi, hanem településföldrajzi értelemben veendő. Így városi funkciókat láthat el közigazgatási helyzetét tekintve csak nagyközségi formában szervezett település is (pl. Tata, Keszthely stb.), sőt több különböző közigazgatási egység (város, község, vagy több község) összeépüléséből keletkezett település is. Ezek a szervezetenként osztozó települések. (Pl. Miskolc településföldrajzi fogalmában a tulajdonképeni Miskolcon felül még Diósgyőr és Hejőcsaba nagyközségek is beletartoznak. Nagy-Budapest, amely a közigazgatási jogi értelemben vett székesfővároson kívül 6 megyei városnak és 19 nagyközségnek egy településföldrajzi egységét jelenti.)

Az állandó település viszonyainak helyes megítéléséhez tartozik a következő tényezők ismerete is:

a. *A lakóházak és lakások.* Az összes lakóházak száma 1930-ban Csonka-Magyarországon 1,470.000-et tett ki. Ezekben összesen kerekben 2,200.000 magánlakás volt. Egy lakásra átlag 3·9 ember esett.

A lakóházaknak csak 24·3%-a volt kőből vagy téglából, 73·8%-a vályogból vagy sárból, 1·9%-a fából vagy más anyagból. A házak teteje 69%-a cserép, pala, vagy bádóg, 3·2%-a fazsindely, 27·8%-a nád, vagy zsúp.

b. *Ivóvíz.* Az Országos Közegészségügyi Intézet 1940. év végéig 17.844 közkutat vizsgált meg, és azok közül 68% vizét kellett kifogásolnia, az összesen megvizsgált 42.557 kútból, amelyek nagyrésze nem közkút, pedig 73%-ot.<sup>1</sup> Az ország összes községei közül a többségnek tehát még nincs jó ivóvize.

c. *Bekötőút.* Azok a községek, amelyek nincsenek kövezett (legalább ú. n. vizesmakadám) úttal bekötve a közúti (állami és

<sup>1</sup> Jelentés a m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet 1940. évben végzett munkájáról. 1941. 112. l.

lörvényhatósági) úthálózatba, hanem csak földútjuk van, nedves és havas őszi és téli hónapokban alig tudnak a külvilággal közlekedni, áruszállítás, személyforgalom, orvos- vagy betegszállítás, katonai mozdulatok, vagy autóval való megközelítés ez alatt az idő alatt alig lehetségesek. Ennek a nagy hátrálynak a megszüntetése végett újabban évről-évre átlag 100 község bekötő útjának kiépítéséről történik gondoskodás. Az ország 6500 községéből azonban 1941. végén még csak 1335-nek volt kiépített bekötő útja.

*d. Villamosenergia.* A villanyáram a világítás és munkagépek hajtása céljára ma már közszükségletnek tekintendő. Az ország községei közül azonban 1941. végén még csak 1817, azaz 27% volt villamosítva. Mivel azonban ezek főleg a nagyobb községek, az ország lakosságának 27%-nál nagyobb része van villanyárammal ellátva.

*e. Az országos hírszolgálatba való bekapcsolás: telefon és rádió.* Az 1941. év végén csak 2403 községben volt telefonállomás és 3696 községben volt postahivatal. Telefonnal tehát a községeknek kerekén 35%-a, a lakosságnak pedig 75%-a, postával a községek 55%-a, a lakosságnak 85%-a volt ellátva. Amely községek pedig nincsenek villamosítva, ott nehezen terjed a rádió is, mert a vevőkészülékhez külön áramfejlesztő-telepre van szükség. A községek felszerelése alkalmas pontokon elhelyezett és az egész belterületen hallható nyilvános hangszóró leadóval, amely egyrészt a budapesti leadást, másrészt a községházáról való leadást lehetővé tenné, még csak egy-két úttörő községben történt meg (pl. Jászkiséren).

Bekötő út, telefon és rádió nélkül huszadikszázadi értelemben vett nemzeti életközösség azonban nem lehetséges. E nélkül a népesség jelentékeny százaléka kikapcsolódik a többség életéből, a kormányzás számára is elérhetetlen, emberöltőnyi eltolódást ékel a városi és falusi lakosság életszínvonala és gondolkodása közé, és ezzel is fokozza a városbatódulást.

Mindez rengeteg tennivalót jelent a közigazgatás számára is.

Az utóbbi években a téglából való falusi lakóházak építése, zöldkeresztes jóvizű kutak szaporítása, a bekötő utak építése a közigazgatás irányításával és részben az állami költségvetés terhére már megindult, de a munka még nem olyan arányú és ütemű, hogy a mai nemzedék életében befejezése remélhető volna. A közigazgatásnak ilyen nagy feladatok megoldására még tovább kell fejlődnie.

A népesség eloszlása.

77. Az egyes települések lélekszáma önmagában is kihatással van a közigazgatásra. Mind a helyi közigazgatás, mind pedig az államvezetés szempontjából jelentős, mert annak megfelelően mások a problémák, mások a feladatok. Ide tartozik az az általános európai jelenség, amelyet *városbatódulásnak* neveznek. Ez nálunk is érvényesül: a jelenlegi országterületen a 10.000 léleknél kisebb lakosú

városok és községek 1940—1941 között 15·7%-kal, a 10.000 léleknél több lakosú települések pedig 34·9%-kal növekedtek. Ehhez hozzá kell venni, hogy a nagyobb lélekszámú települések természetes szaporodása minimális és így tényleges szaporodásuk túlnyomórészt a bevándorlásból áll elő. Így a városbatódulás kérdése a maga teljes súlyosságában áll előttünk. Ezt az alanti adatok is igazolják<sup>1</sup>:

	1920		1930		1940		1941	
	Község	Lélekszám	Község	Lélekszám	Község	Lélekszám	Község	Lélekszám
1.000 lakoson alul .....	1.858	1.705	1.006.128	12·6	950.478	10·9		
1.001—5.000 lakosig .....	1.391	1.440	2.872.147	35·9	2.973.456	34·2		
5.001—20.000 lakosig .....	187	227	1.679.576	21·0	1.944.832	22·4		
20.001—100.000 lakosig .....	35	42	1.276.604	16·0	1.651.023	18·0		
100.000 lakoson felül .....	3	3	1.155.747	14·5	1.258.530	14·5		

A népesség összetétele.

78. A népesség összetétele, akármilyen szempontból vesszük is, igen jelentős hatást gyakorol a közigazgatásra. Az összetétel nem állandó, hanem folytonos változásoknak van kitéve. Ezek a változások új és új feladatok elé állítják a közigazgatást. A változások nem máról holnapra következnek be. A gyors változások aránylag ritkák és mindig valamilyen telepítő erővel állanak kapcsolatban (helyörség odahelyezése, gyárvállalat, bányavállalat megnyitása, megszűnése stb.).

*Egyöntetű és kevert népesség.* A népesség összetétele, az életkortól és az életkorral többé-kevésbé kapcsolatos családi állapottól eltekintve általában egyöntetű (homogén) vagy kevert (heterogén). Gyakori azonban az az eset, hogy a népesség az egyik szempontból homogén, míg a másik szempontból heterogén. Általában az agrár és a falusias közületet az egyöntetűség, a városias közületet a kevertség jellemzi.

A lakosság homogénitása vagy heterogénitása a közigazgatás szempontjából lehet előnyös és lehet hátrányos. Mindkettőnek megvannak a jó és rossz oldalai.

Az egyöntetűség előnyei az érdekelletétek kisebb lehetősége, a különböző rétegek közötti surlódások hiánya, a közös tradíció és a közös világnézet, a problémák azonossága. A szorosan vett közigazgatást illetően az igazgatás cselekményeinek kisebb száma és az egyes típusokon belül a nagy tömegek, s így a sablonos, azaz könnyebb igazgatási cselekmények nagyobb aránya. Ezek az előnyök azonban bizonyos mértéken túl hátrányokat is rejtnek magukban. Az egyöntetűségből folyik az egyhangúság. Hiányzik a vita és a verseny hajtóereje és ötlettermelése. A látókör jelentősen szűkül. Mindezekből könnyen előállhat a tespedés és a megszokott formákhoz és kerekéhez való merev ragaszkodás.

<sup>1</sup> Magyar Statisztikai Évkönyv. 1931. 17. old.

A heterogénitás előnyei éppen azok, amelyek a homogénitás hátrányaként jelentkeznek. Hátrányai viszont a homogénitással járnak együtt, mint előnyök. Legfőbb ereje a különbözőségekből folyó verseny és vita. Ennek hatóereje és ötlettermelése azonban sokszor, különösen ha az erők nem kiegyensúlyozottak, egyes rétegek, vagy csoportok kiváltságos helyzetéhez, klikkuralmához vezet. Rendszerint a heterogénitással jár együtt nemcsak az egyes egyedek, hanem a nagyobb tömegek szélesebb látóköre is. Ennek következménye a gyorsabb felfogás és a nagyvonalúság. A fejlődés és a haladás nemcsak egyesek vágyalma, hanem közszükséglet. Hátránya viszont a tradíció, és ebből kifolyólag a közös vezető elvek, a közös világnézet hiánya. Ez a fennálló világnézeti ellentétek következtében villongásoknak és áldatlan pártharcoknak lehet az okozója. A minden áron való fejlődés és haladás vágya könnyen rendszertelen kapkodásra és meggon-dolatlan, lázas sietségre vezet. A határvonalak természetesen itt sem húzhatók meg élesen. Az egyöntetűségnek és a kevertségnek ki kell egészítenie egymást, hogy lehetőleg mindkettő előnyei jelentkezhes-senek. A heterogénitás ötlettermelése mellett a homogénitás fékező ereje a realitások terén tartja a népeiséget és magát a közigazgatást is.

*A népmozgalom.* A népesség megismerése végett magának a népességnek biológiai fejlődését is figyelemmel kell kísérni. A nemzet egészében ezt a fejlődést ma még csak a természetes és a tényleges népmozgalom adatain keresztül vizsgálhatjuk. Az ipari forradalom után Európa és abban Magyarország népessége mintegy öt emberöltő alatt megháromszorozódott. A fejlődésnek a menete az utolsó két-három nemzedék alatt a nyugati államokban, és nálunk is lecsök-kent. A legerősebb volt az évi népgyarapodás 1890—1900 között, amikor is az összes népesség évenként 1·32%-kal gyarapodott. Ez a legutolsó évtizedben Csonka-Magyarország területére számítva 0·72%-ra csökkent le. A természetes szaporodás adatai szintén jelen-tős mértékben lecsökkentek. A magyar birodalom területén a szüle-tések arányszáma, 1000 lakosra számítva, 1883-ban még 44·8 ezrelék volt, ami a 32·7% halálzási index levonása után 12·6 ezreléknyi természetes népszaporodást eredményezett. A születési index, el-tekintve a világháború nagy kiesésétől, öt éves átlagokban egyre csök-kent és Csonka-Magyarországra számítva, 1938-ban már csak 20·1 ezreléket tett ki. Párhuzamosan a halálzási arányszám is csökkent: 1938-ban már csak 14·4 ezreléket tett ki, aminek a közegészségügy fejlődése a magyarázata. Mivel azonban a születési arányszám csök-kenése nagyobb volt, mint a halálzási arányszámé, a természetes szaporodás indexe a trianoní területre számítva esett és 1938-ban csupán 5·7 ezreléket tett ki. Ennek egyúttal a népesség öregedése lett a következménye. Míg 1910-ben a népesség 26·7%-a volt 40 évnél idősebb, addig 1930-ban már 29·9%. Míg 1910-ben a 60 évnél idősebb-

bek számaránya 8% volt, 1930-ban 9·8%. Ezt úgy is kifejezhetjük, hogy a természetes szaporodás az utóbbi években inkább az átlagos életkor megnövekedése, mint az élet rendje szerint bekövetkező szü-letések száma következtében állott elő. Még inkább meggondolandó ez a körülmény, ha a kérdést nem országos átlagban, hanem az ország egyes vidékei szerint tekintjük. Itt jelentkeznek egyrészt azok az ú. n. egykés területek, ahol a népesség vitalitása egészen komoly válságba jutott. Másrészt vigasztalóan mutatkoznak azok a területek is, ahol a gyermekszám magas és amely területekre alapozható a nemzet lélekszámbeli fennmaradása.<sup>1</sup> (L. 2. sz. melléklet.)

A kérdést a főkorcsoportok megoszlása szerint vizsgálva, a sok-gyermekes és kevesebb gyermekes területeket is pontosan ismer-nünk kell. A legveszélyesebb terület ebből a szempontból, a váro-sokat nem számítva, Dél-Dunántúl, ahol Baranya, Somogy és Tolna megyék területe majdnem összefolyva hívja fel a figyelmet arra, hogy itt sürgős és gyors cselekvésre van szükség. Ehhez hasonló összefüggő terület még a garamvölgyi egyke-terület, amely Bars és Hont, valamint Gömör és Kishont vármegyék területén a nemzeti-ségileg amúgy is exponált határvidéken sorvasztja a magyarság élet-erejét. Ezenkívül az egyke az Alföld egyes vidékein is foltokban felüti a fejét, éppen színmagyar vidékeken.

*A nemzetiség.* A nemzetiségi eszme kifejlődése után az állam-vezetés és a közigazgatás egyik legérzékenyebb kérdésévé a népesség nemzetiségi megoszlása vált. Különösen nagy jelentőségű ez a kér-dés Európának a Baltikumtól az Égei-tengerig terjedő területén, ahol a homogén nemzetiségű népességtáblák széttöredezték és a különféle nemzetiségű népelemek mozaikszerűen helyezkedtek el. Ide esik hazánk is. A nemzetállam kialakítása ezeken a területeken csak egészen nagyarányú népkicseréléssel, nemzetiségi áttelepítésekkel volna megoldható. Ennek lebonyolítása viszont rendkívül nehéz, mind a közigazgatás, mind pedig az érdekelt népelemek szem-pontjából.

A nemzetiségi heterogénitás a mai kiélezett korszakban az amúgy is nehéz szociális problémák megoldását nemzetiségi elemekkel tarkítja. Ez pedig igen könnyen vezetheti az egyes nemzetiségi cso-portokat arra, hogy más okból eredő szociális sérelmeiket nemzetiségi ügyként kezeljék és kezeltessék. Számunkra a nemzetiségi kérdés közigazgatási szempontból a világháború előtt volt, és az 1938 után megindult revíziós folyamat után lett újból jelentős. A trianoni meg-csonkítás éveiben a nemzetiségi kérdés csak kisebb fontossággal bírt.

<sup>1</sup> L. Barsy Gyula: Nyers, standard és „tisztított” népesedési mérlegünk. A szü-letési határszám kérdése. Magyar Statisztikai Szemle. 1938. évf. 581. sk. 1

A kérdés súlyának a világháború előtti és a trianoni helyzetben való egybevetésére szolgáljanak a következő adatok<sup>1</sup>:

Magyarország 1910-ben	Csonka-Magyarorsz. 1930-ban	Mai országterület az 1910-es adatok szerint
magyar .....	54.5	92.1
német .....	10.4	5.5
szlovák .....	10.7	1.2
román .....	16.1	0.2
rutén .....	2.5	—
horvát .....	1.1	0.3
szerb .....	2.5	0.1
egyéb és ismeretlen....	2.2	0.6

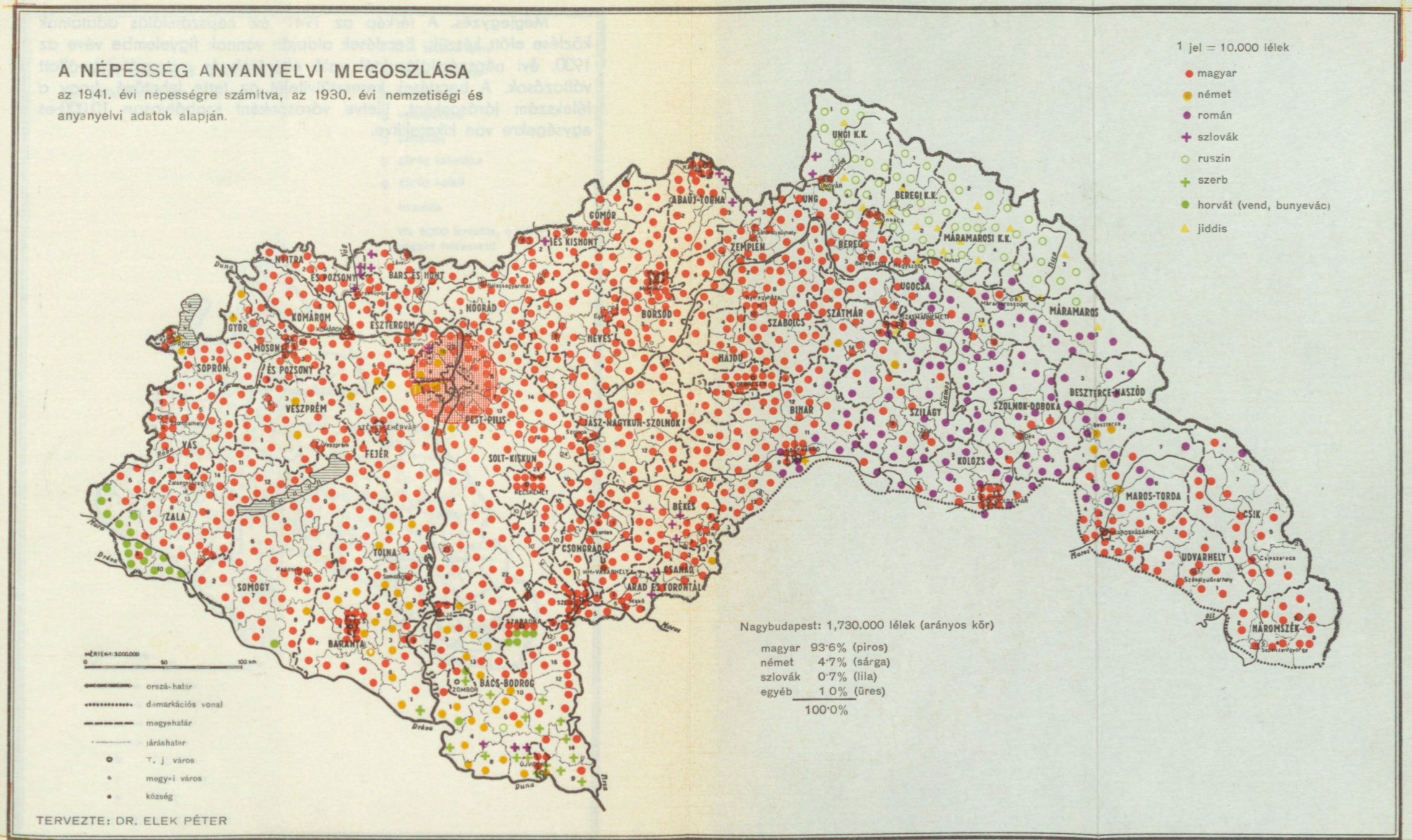
Tekintettel az egyes nemzetiségi csoportok már említett mozaik-szerű elhelyezkedésére, az ország területén pontos nemzetiségi határ-területek nem vonhatók. Úgyszólván a községi adatokig kellene el-menni ahhoz, hogy az egyes nemzetiségek által lakott területfoltok elhatárolhatók legyenek. (L. 3. sz. melléklet.)

A vallás. A különböző hitvallásból származó ellentétek elesitölő-ban vannak. Helyet adtak részint a nemzetiségi ellentéteknek, részint pedig a szociális világnézet ellentéteinek. A vallásbeli heterogénitás, ha egyúttal nemzetiségi heterogénitás is, az ellentéteket kielezi és ezzel a közélet szintézisét megnehezíti. Ha ellenben a nemzetiségi heterogénitás vallási homogénitásban jelentkezik, az azonos hit meg-vallása képes az ellentétek élet csökkenteni. Még jobban érvé-nyesül ez abban az esetben, ha a kisebbségben élő nemzetiségi csoport két hitfelekezett híve, amikor is a nemzetiségi vagy a fele-kezeti öntudat kerül az egyes egyénekben összeütközésbe. Ez esetben a korszellemtől és az öntudat mértékétől függ a kérdés eldöntése. Vallási közömbösség esetében erősödik a nemzeti öntudat, mert nincs, ami arra fékezőleg hasson. Erős vallási közösségi érzés pedig a nem-zetiségi ellentéteket csökkenti ugyanazon a felekezeten belül. Végső eredményben a vallás a nemzeti eszmével nem áll ellentétben. (L. 4. sz. melléklet.)

Az egyes hitfelekezetek követőinek elhelyezkedése még kever-tebb, mint a nemzetiségeké<sup>2</sup>.

	Magyarország 1910.	Csonka-Magyarország 1930.	Mai országterület az 1910-es adatok szerint
Róm. kat. ....	49.3	64.9	52.9
görög kat. ....	11.0	2.3	11.8
református ....	14.3	20.9	19.6
evangélikus ....	7.1	6.1	5.5
görög keleti ....	12.8	0.4	3.5
unitárius ....	0.4	0.1	0.4
zsidó ....	5.0	5.1	6.2
egyéb és ismeretlen....	0.1	0.2	0.1

<sup>1</sup> Az 1910. évi adatok forrása: 1910. évi Népszámlálás I. kötet. Stat. Közlemények 42. kötet 27\* old. Az 1930. évi csonkaországi adatok forrása: 1930. évi Népszámlálás I. kötet. Stat. Közlemények 83. kötet 24\* old. Mai országterület 1910. évi adatai: Schneider Árpád: A visszafoglalt délvidéki terület. Népeségi és gazdasági áttekintés. Magyar Statisztikai Szemle, 1941. évf. 11. szám.  
A források ugyanazok.



KÉSZÜLT A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZETBEN

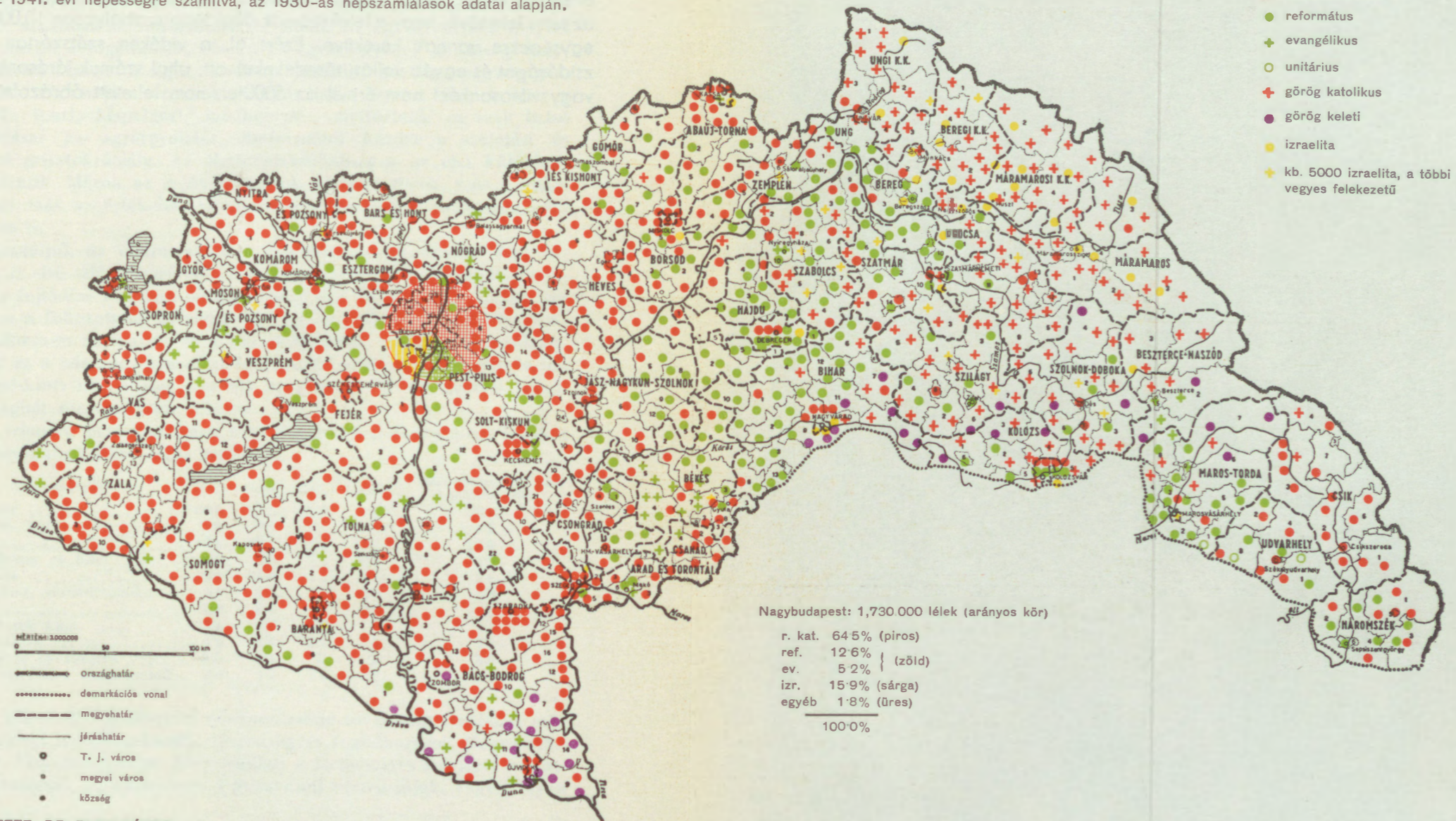
3. sz. melléklet.

MAGYARY ZOLTÁN: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Megjegyzés. A térkép az 1941. évi népszámlálás adatainak közlése előtt készült. Becslések alapján vannak figyelembe véve az 1930. évi népszámlálásoktól való eltérések és az azóta beállott változások. A becslések keresztülvitelét az tette lehetővé, hogy a lélekszám járásonként, illetve városonként szabályosan 10.000-es egységekre van kikerekítve.

### A NÉPESSÉG VALLÁSI MEGOSZTLÁSA

az 1941. évi népességre számítva, az 1930-as népszámlálások adatai alapján.



KÉSZÜLT A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZETBEN

4. sz. melléklet.

MAGYARY ZOLTÁN: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

**Megjegyzés.** A térkép az 1941. évi népszámlálás adatainak közlése előtt készült. Becslések alapján vannak figyelembe véve az 1930. évi (sőt néhány helyen az 1910. évi) népszámlálásoktól való eltérések és az azóta beállt változások. A becslések keresztülvitelét az tette lehetővé, hogy a lélekszámok általában szabályosan 10.000-es egységekre vannak kerekítve. Ezért pl. a vidéken szétszórtan élő zsidóságot és egyéb vallási töredékeket ott, ahol számuk járásonként, vagy városonként nem éri el az 5000-et, nem lehetett ábrázolni.

**Életforma.** Az életforma egyike a legösszetettebb szociológiai fogalmaknak. Legfőbb elhatároló elemei a táj, a közösségi kultúra és főleg a foglalkozás, valamint ezen belül az egzisztenciális helyzet. Az életformának két főmeghatározója a foglalkozás és az egzisztenciális helyzet. A foglalkozás azonban nemcsak élethivatásszerűen üzött kenyérkereseti ágat, hanem ezen belül foglalkozási viszonyt (önálló, alkalmazott, napszámos) is jelent. Az egzisztenciális helyzet pedig részint a foglalkozás, részint az egyes egyedek gazdasági helyzete szerint alakul (ínséges, szegény, jómódú, gazdag, nagyon gazdag stb.). Ez utóbbi tényezők kombinációja szerint jönnek létre a paraszti, ipari, kispolgári, lateiner stb., életformák és ezek belső tagozódásai az agrárproletár életformától kezdve a születési és vagyoni arisztokráciáig. Az életformakülönbségek az élet különbségeit jelentik. Mások az igények, mások a szükségletek, más a világnézet és más az értékelés. Mindezek jelentkeznek a közigazgatással szemben is.

Vizsgáljuk az életformából a *foglalkozási megoszlást*. Magyarország az első világháború előtt östermelő jellegűnek számított. A népsűrűség fejlődése azonban parancsolólag írta elő az ország lakossága számára a fokozottabb mértékű áttérést az östermelő foglalkozásokról, különösen az iparra és a kereskedelemre. Parancsoló szükséglet volt ez a trianoni megoszlás ideje alatt, amikor a kereken 94 lelkes km<sup>2</sup>-kinti népsűrűség mellett az eléggé extenzív jellegű mezőgazdaságból megélni nem lehetett.

A trianoni országterületen népességünk foglalkozásában beállott eltolódásokat az alanti tábla mutatja<sup>1</sup>:

Trianoni terület	1900	1910	1920	1930	Mai országterület 1910 a délvidek nélkül
östermelés .....	60·8	55·9	55·7	51·8	59·9
bányászat, kohászat .....	0·8	1·2	1·5	1·3	1·0
ipar .....	16·9	20·1	19·1	21·7	18·0
kereskedelem és hitel .....	4·0	4·6	5·1	5·4	4·2
közlekedés .....	3·1	4·0	4·4	3·9	3·6
közszolgálat, szabadfoglalkozás .....	3·6	4·0	4·7	5·0	3·8
véderő .....	0·8	0·8	1·6	0·8	0·8
napszámosok kmn. ....	3·5	2·4	1·2	1·4	2·3
házi cselédek .....	3·0	2·8	2·2	2·3	2·6
nyugdíjasok és tőkések .....	3·5	1·9	2·5	4·2	3·8
egyéb, ismeretlen foglalkozású ..	3·0	2·3	2·0	2·2	3·0

A népesség foglalkozási elhelyezkedése az ország területén még a vallásénál is változatosabb, hiszen egyes foglalkozások (fogyasztási kisipar, kiskereskedelem, közszolgálat) a természetes velejárói a másfoglalkozásúak településeinek. Úgynevezett városi tájak, vagyis olyan

<sup>1</sup> Források: 1900—1930. évekre: 1930. évi népszámlálás II. kötet. Statisztikai Közlemények, 86. kötet. 5\* old. A délvidek nélkül vett mai terület adatai *Thirring Lajos*: A visszacsatolt keleti terület. Terület és népesség. Magyar Statisztikai Szemle, 1940. évf. 8—9. szám.

nagyobb területű települések, amelyek nem az őstermelés játssza a vezető szerepet, Nagy-Budapest kivételével, nálunk csak kisebb foltokban (tatai, esztergomi, borsodi, salgótarjáni szénmedencék) alakultak ki és alkotják a magyar ipari vidékeket. Ezek legnagyobb részében azonban az őstermelés az iparforgalmi népesség mellett még mindig jelentékeny szerepet játszik (L. 5. sz. melléklet.)

A népesség egzisztenciális megoszlására megfelelő statisztikai felvételünk nincs. Így csak becslésekre vagyunk utalva, melynek kiindulási alapját a foglalkozási viszonyoknak a mindenkori népszámlálás eredményeiként jelentkező adatai mutatják. E szerint 1930-ban 8,688.319 főnyi lakosságból 39.3% önálló, 5.8% tisztviselő és 54.9% segédzsemyzet, illetve ezek eltartottja volt.

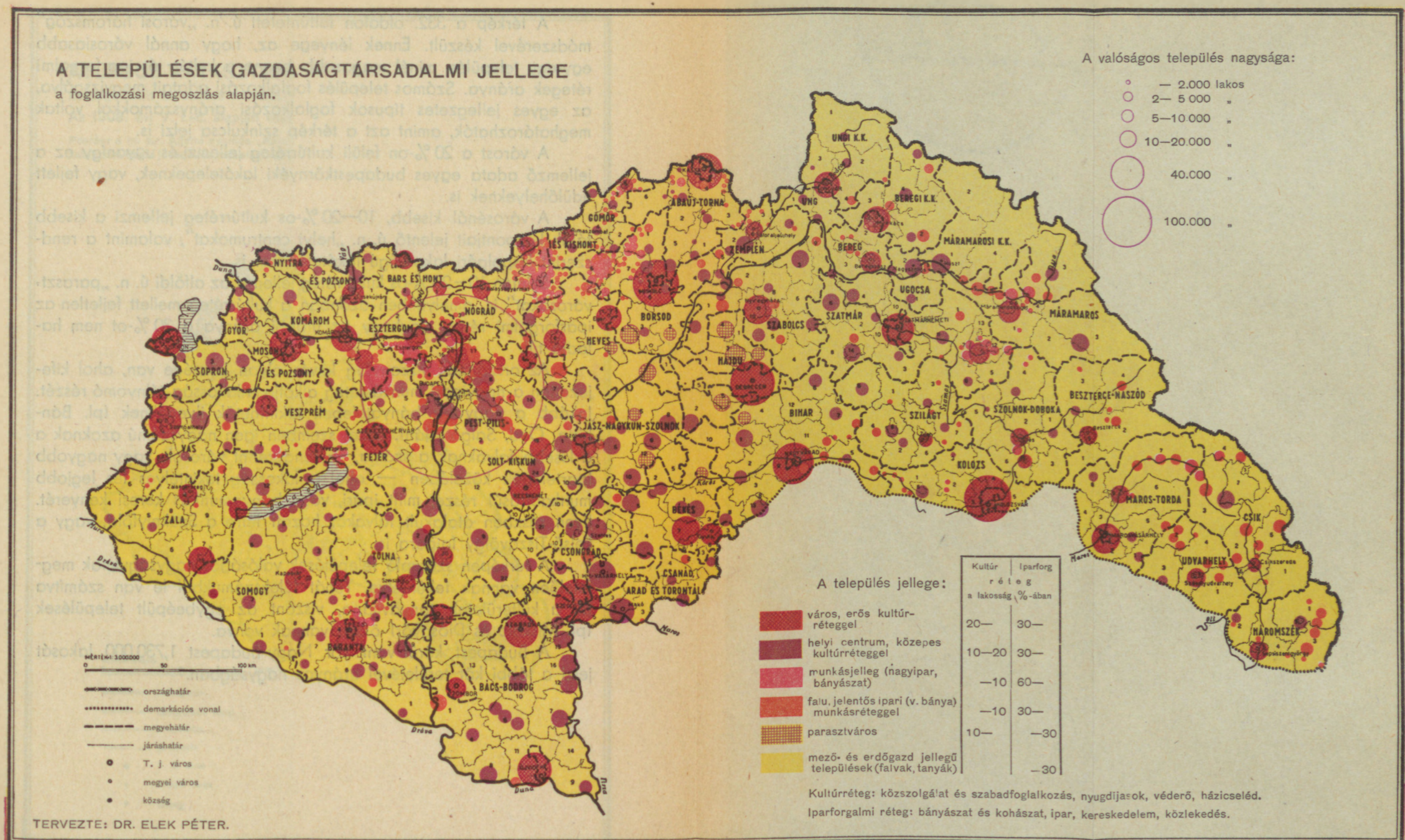
Már ezek az adatok is arra mutatnak, hogy az ország lakosságának több mint fele segédzsemyzet. A segédzsemyzet alá vont kétkézi munkásság akár a mezőgazdaságban, akár az iparban nyerjen is foglalkoztatást, anyagi és társadalmi helyzeténél fogva függő helyzetben él. A proletárok számaránya azonban ennél is több. A statisztika ugyanis önállóan veszi például az öt katasztrális holdon aluli törpebirtokosokat is, akik tényleges helyzetüket tekintve, szintén proletársorsban élnek. Ugyanez a helyzet a kisipar és kiskereskedelem számos „önálló” vett tagjánál is. Az a segédzsemyzet nélkül (tehát segéd vagy munkás nélkül) dolgozó kisiparos vagy kiskereskedő, aki tökezségénél fogva a tökeerősebb nagykereskedő vagy anyagkereskedő bérmunkásának tekinthető, csak látszólag önálló, mert igen sok esetben rosszabb anyagi körülmények között él, mint a tulajdonképeni bérmunkás. Ezek figyelembevételével itt nem részletezhető becsléssel a proletárok számaránya kereken az ország lakosságának kétharmadában állapítható meg.

Hangsúlyozni óhajtom, hogy a közigazgatás számára a népességnek mindez a tagozódása nemcsak országosan, hanem területegységenként (község, járás, vármegye) is fontos szerepet játszik és változatos különbségeket mutat. Minden területegység közigazgatásának vezetése tehát rászorul arra, hogy a saját területére vonatkozó adatokat pontosan ismerje.

24. §. A gazdasági apparátus.

A gazdasági élet közigazgatási fontossága.

79. A gazdasági életnek a közigazgatással számos kapcsolata van. Maga a termelés, elosztás és a fogyasztás ugyan általában a magán-gazdaság körébe tartozik, ellenben a közigazgatást érdekli a gazdasági élet szervezete, földrajzi elhelyezkedése, az emberek, akiket foglalkoztat, és munkája: miből mit termel és azt hogyan, mennyiért értékesíti, mert ez nagymértékben érinti az egész nemzet jólétét, alapja az összes (állami, önkormányzati, köztisztviselői) közszolgáltatásoknak



KÉSZÜLT A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZETBEN.

5. sz. melléklet.

MAGYARY ZOLTÁN: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS.

A térkép a 332. oldalon feltüntetett ú. n. „városi háromszög” módszerével készült. Ennek lényege az, hogy annál városiasabb egy-egy település, minél magasabb benne a kultúr- és iparforgalmi rétegek aránya. Számos település foglalkozási adatait megvizsgálva, az egyes jellegzetes típusok foglalkozási arányszámokkal voltak meghatározhatók, amint azt a térkép színe is jelzi.

A várost a 20%-on felüli kultúrréteg jellemzi és ugyanígy ez a jellemző adata egyes budapestkörnyéki lakótelepeknek, vagy fejlett üdülőhelyeknek is.

A városnál kisebb, 10–20%-os kultúrréteg jellemzi a kisebb tájak központjait jelentő ú. n. „helyi centrumokat”, valamint a rendszerint kispolgári lakosságú lakótelepeket is.

Szintén 10–20%-os kultúrréteg jellemzi az alföldi ú. n. „parasztvárosokat” is, amelyekben azonban a kultúrréteg mellett fejletlen az iparforgalmi réteg, úgyhogy az utóbbi aránya a 30%-ot nem haladja túl.

Az országnak viszonylag kevés olyan községe van, ahol kifejezetten a nagyipari munkásréteg alkotja a lakosság túlnyomó részét. Inkább a nagyobb bányatelepek tekinthetők ilyeneknek (pl. Bányahida, Ózd, Salgótarján). Ezzel szemben igen nagyszámú azoknak a kisebb falvaknak a száma, — rendszerint városok, vagy nagyobb ipartelepek közelében — ahol a lakosság tekintélyes (és legjobb munkabírású) része, mint ipari, vagy bányamunkás keresi kenyerét. Ilyen részben átalakult falvakat hozott létre a Székelyföld, vagy a Felső-Tiszavölgy faipara is.

A térképen szereplő települések valóságos nagyságuknak megfelelően vannak feltüntetve. Tehát lélekszámukból le van számítva pl. a külterületek tanyavilága, viszont az egybeépült települések (pl. Miskolc és Diósgyőr) össze vannak vonva.

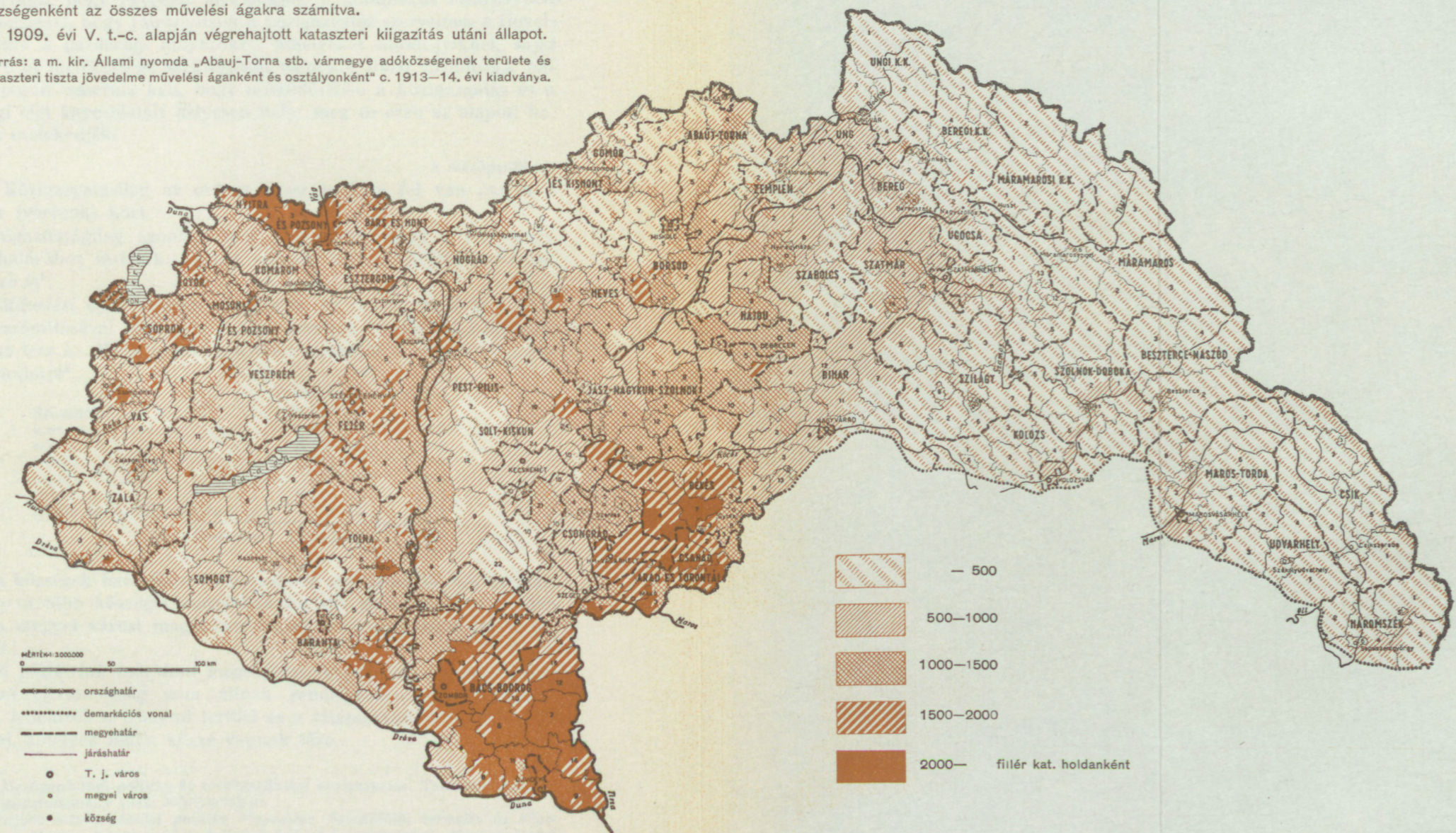
A Budapest körül vont kör Nagy-Budapest 1,730.000 lakosát jelzi a többi kör területével arányos nagyságban.

### ÁTLAGOS KATASZTERI TISZTA JÖVEDELEM

községenként az összes művelési ágakra számítva.

Az 1909. évi V. t.-c. alapján végrehajtott kataszteri kiigazítás utáni állapot.

Forrás: a m. kir. Állami nyomda „Abauj-Torna stb. vármegye adóközségeinek területe és kataszteri tiszta jövedelme művelési áganként és osztályonként” c. 1913–14. évi kiadványa.





(59. §.) és a közigazgatás számos ágazatának tárgya. Ezért a közigazgatás rendszeres tárgyalásához nélkülözhetetlen a gazdasági apparátus ismerete. Az alábbiakban a gazdasági apparátus vázlatát adjuk a közigazgatás szempontjából. Ennek a vázlatnak összeállításával az volt a célunk, hogy egyrészt megjelöljük a komplexus rendszerbeli helyét, másrészt, hogy ráirányítsuk a közigazgatás szerveinek a figyelmét azokra a gazdasági tényezőkre, amelyeket mindegyiknek saját hatásköre és illetékessége szektorában nemesak ilyen vázlatosan, hanem alaposan ismernie kell, hogy működésében a közigazgatás és a gazdasági élet kapcsolatait helyesen ítélje meg és ezen az alapon helyesen is cselekedjék.

A mezőgazdaság.

80. Közigazgatásilag az ország egész területe fel van osztva a községek (városok) közt.

Mezőgazdaságilag azonban nem elég tudni, hogy a föld mely község határához tartozik, hanem szükség van a következő adatok ismeretére is<sup>1</sup>:

A. *Művelési ágak szerinti megoszlás.* Az ország területe a Délvidék beszámításával (1941. év végén) kereken 28,000.000 katasztrális holdat tesz ki. Ez a terület művelési ágankint a következő megoszlást mutatja<sup>2</sup>:

	kat. hold	%
Szántóföld .....	15,008.090	50·3
kert .....	401.424	1·3
rét .....	2,775.345	9·3
legelő .....	3,223.781	10·8
szőlő .....	439.337	1·5
erdő .....	6,287.040	21·1
nádas és földadó alá nem eső	1,708.058	5·7
Összesen :	29,843.083	100·0

Az egyes községek határában természetesen a megoszlás más és más. Ugyanígy a több községet magukban foglaló járásokban és a több járást és megyei várost magukban foglaló vármegyékben. (L. 6. sz. melléklet.)

B. *A földbirtok tulajdoni megoszlása.* A jelenlegi országterületre vonatkozó adatok még nem állnak rendelkezésre. Tájékoztatásul azonban jellemzők a trianoni terület és a visszacsatolt felvidéki terület adatai, amelyek máris közzé vannak téve.

<sup>1</sup> L. Mezőgazdasági politika és mezőgazdasági közigazgatás. Tanulmányosorozat a Közigazgatástudomány 1942. évfolyamában.

A magyar mezőgazdasági politika alapvetése. Szántóföldi termelés és állattenyésztés. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet és az Országos Mezőgazdasági Üzemi és Termelési Költségvizsgáló Intézet kiadványa. 1942.

<sup>2</sup> Az adatokat lásd Szöllösy Zoltán: A visszacsatolt keleti terület. Mezőgazdaság és állattenyésztés. Magyar Statisztikai Szemle, 1940. évf. 8—9. szám, illetve Schneider Árpád id. cikk.

Trianoni terület (1935)<sup>1</sup>:

	Birtokok száma		Birtokok területe		Átlagos terület k. hold
	szám	%	k. hold	%	
1 holdnál kisebb szántó nélkül	394.728	20.7	109.340	0.7	0.28
1 holdnál kisebb szántóval ..	381.759	20.1	203.063	1.3	0.53
1—5 hold .....	664.263	35.1	1,620.942	10.1	2.44
6—50 hold .....	428.547	22.5	5,654.125	35.1	13.21
51—100 hold .....	14.895	0.8	1,008.597	6.3	72.55
101—500 hold .....	10.699	0.6	2,251.629	14.0	210.45
501—1000 hold .....	1.816	0.1	1,272.054	7.9	700.47
1001—3000 hold .....	1.254	0.1	2,053.766	12.8	1,637.77
3000-nél nagyobb .....	306	0.0	1,908.328	11.8	6,238.00
	1,898.267	100.0	16,081.844	100.0	

Felvidéki terület (1938)<sup>2</sup>:

	Birtokok száma		Birtokok területe		Átlagos terület k. hold
	szám	%	k. hold	%	
1 holdnál kisebb szántó nélkül	32.885	14.1	9.000	0.4	0.27
1 holdnál kisebb szántóval ..	40.298	17.3	26.209	1.3	0.65
1—5 hold .....	87.719	37.6	245.691	11.8	2.80
6—50 hold .....	67.763	29.1	876.200	42.3	12.93
51—100 hold .....	2.027	0.9	140.487	6.9	69.31
101—500 hold .....	1.673	0.7	367.930	17.8	219.92
501—1000 hold .....	216	0.2	147.545	7.1	683.08
1001—3000 hold .....	109	0.1	180.119	8.7	1,652.47
3000-nél nagyobb .....	19	—	79.395	3.7	4,178.68
	232.709	100.0	2,072.516	100.0	

Ebből a kimutatásból megállapítható, hogy a trianoni és a felvidéki országrész birtokmegoszlásában lényeges eltérés van. Ugyanígy figyelemmel kell lennie a közigazgatás minden szervének a birtokmegoszlásra a saját hatáskörében.

C. A birtokok felaprózottsága. A 100 katasztrális holdon aluli kisbirtokokra jellemző tény, hogy azok, ha egy tulajdonos kezén vannak is, rendszerint több darabból állanak, amelyek a községi határnak különböző részein fekszenek. Ez a *tagosítatlanság* különösen a Dunántúli és a Felvidéken nehezíti meg a kisgazdaságok termelését.

A trianoni országterületen a 100 katasztrális holdnál kisebb birtokok erre vonatkozó adatai a következők<sup>3</sup>: 1,586.459 birtokos kezében 11,734.794 földrészletben 7,235.781 katasztrális hold birtok van, az egész terület 46%-a. Egy kisbirtok átlagos nagysága tehát 4.6 katasztrális hold, amely országos átlagban 7.4 parcellából áll. Egy kisbirtok parcelláinak átlagos száma a Dunántúli 9.8, a Felvidéken pedig 9.4.

<sup>1</sup> Magyarország földbirtokviszonyai 1935-ben. Stat. Közl. 99. kötet.

<sup>2</sup> Az 1938. évi felvidéki nép-, földbirtok- és állatösszeírás. Stat. Közl. 108. kötet.

<sup>3</sup> Futaky Zoltán: A birtokrendezés közigazdasági feladatai és következményei. (Kézirat gyanánt.) Bpest, 1941. Stádium.

D. A Magyarországon termelt fontosabb mezőgazdasági termékek a következők (a %-ok a fontosabb termékek vetésterületét jelentik a szántóföldben az 1931—35. évek átlagában):

## Gabonaneműek:

Búza (őszi, tavaszi) 29.1%, rozs 11.5%, árpa (őszi, tavaszi) 8.4%, zab 4.1%, köles 0.2%.

## Hüvelyesek:

Borsó 0.4%, bab 0.1%, lencse 0.2%, szójabab.

## Kapásnövények:

Kukorica 20.6%, görögdinnye, sárgadinnye, tök 0.2%, burgonya 5.2%, cukorrépa, takarmányrépa 3.1%, seprőcirok 0.1%.

## Kereskedelmi növények:

Repce 0.2%, dohány 0.4%, kender 0.2%, mák 0.2%, napraforgó 0.1%, fűszerpaprika 0.1%, ricinus.

## Szőlőtermények:

Csalamádé 1.3%, őszi takarmánykeverék 0.5%, zabos bükköny 2.4%, vöröshere 2.3%, bíborhere 0.5%, lucerna 3.3%, baltacim 0.6%, mohar 0.5%, nyúlzapuka.

## Magvak:

Takarmánymagvak, magcukorrépa, csillagfürtmagvak.

## Zöldség- és takarmányfélék:

Zöldborsó, zöldbab, tök főzeléknek, fejeskáposzta, petrezselyem, saláta, uborka, paradicsom, vöröshagyma, fokhagyma, zöldpaprika.

## A fatermelés fajok szerint a következő:

Tölggyfa, bükkfa, cserfa, akácfa, egyéb kemény lombfa, lágy lombfa, fenyőfa.

E. A növénytermelés mai szintje. A mezőgazdasági termelés intenzitását csak a terület nagyságának és a termés mennyiségének és minőségének egybevetése útján lehet megállapítani. A mennyiség aránya a termésátlaggal, a minőség pedig a tápérték, íz, zamat, faj-súly és egyéb tulajdonságok szerint jellemezhető és mérhető:

Termésátlagaink a fontosabb terményekben az 1939. évben a következők voltak:

Búza katasztrális holdankint .....	9.5 q, hektáronkint	16.5 q
rozs ..	7.1 ..	12.4 ..
árpa ..	8.0 ..	14.8 ..
zab ..	8.2 ..	14.3 ..
kukorica ..	10.7 ..	18.5 ..
burgonya ..	42.6 ..	74.0 ..
cukorrépa ..	127.4 ..	221.3 ..
takarmányrépa katasztrális holdankint	141.3 q, hektáronkint	245.6 q

Ezek többnyire alacsony termésátlagok. Számos európai állam megelőz bennünket: Anglia, Belgium, Dánia, Franciaország, Németország, Hollandia, Norvégia, Svédország és Svájc.

Azonfelül terméshozamaink évtizedek óta nem emelkedtek. Ez azt jelenti, hogy mivel ezalatt lakosságunk növekedett, az egy emberre eső átlag esett, valamint azt, hogy azt a mennyiséget, amellyel termésátlagaink a többi országokénak alatta maradnak, mezőgazdasági kultúránk elmaradottsága miatt benne hagyjuk a földben.

A magyar természetállatok rovasára mutató különbség okait felkutatni és szervezéssel megszüntetni, a közigazgatásnak egyik fontos feladata.

F. *Állattenyésztés.* Az állatállomány évenkénti adatai a földművelésügyi minisztérium által végzett tavaszi haszonállat-összeírásokból állapíthatók meg. Az adatokat közellátási és honvédelmi érdekből 1940 óta nem közlik.

Magyarország állatállománya az 1939. évi „Statisztikai Évkönyv“ szerint a következő (darabszámban):

	Szarvasmarha	Ló	Sertés	Juh
Trianoni országterület és az 1938-ban visszacsatolt terület .....	2,379.532	939.422	3,885.643	1,868.122
Kárpátalja (állatösszeírás alapján, 1939) .....	213.856	30.090	71.388	88.733
Kelet-Magyarország és Erdély 1940-ben visszatért területe (becslés 1935-i román statisztika alapján) .....	714.739	154.453	291.544	1,093.892
Délvidéki (1941-ben) visszatért területekre tájékoztató adat nincs. 1911-ben ezen a területen volt ..	(253.174)	(126.028)	(418.981)	(215.687)

Az utóbbi években egyre nagyobb nemzetgazdasági jelentőségre szert tevő baromfiállományunkra vonatkozóan megbízható statisztikai forrásanyag nincsen. Csak tájékoztatásra szolgáljanak az alábbi, a trianoni országterületre szóló becslés adatok<sup>1</sup>:

	Évközi létszám	közép-állomány-súly
	millió	1000 q
Tyúkfélék .....	27.8	425
Lúd .....	6.1	245
Kacsa .....	4.0	90
Pulyka .....	1.04	48
Galamb .....	1.46	7
Mindössze:	40.4	815

Az állatállomány nem egyenletesen oszlik meg az ország területén. Belterjes, nagy jövedelmet hozó állattenyésztés csak a Dunántúl és Kis-Alföldön, valamint Bácskában van. Külterjes állattenyésztés folyik magasabb szinten a Székelyföldön, alacsonyabb szinten a Kárpátalján. Az Alföldön általában kevés az állat, még ha sok helyt jó minőségű is. Ezáltal nemcsak az állattenyésztésből eredő többletjövedelem marad el, hanem a trágyázás hiányossága folytán a talaj termőereje is szenved.

Az állattenyésztés elmaradottságán csak hosszú időre előrelátó gondoskodással lehet segíteni. A segítség eszközei: a. Az állatok minőségének közületi tenyésztéssel (apaállatokkal) való állandó javí-

<sup>1</sup> Ujlaki Nagy Árpád: Östermelő gazdaságunk jelene és jövője. Budapest, 1939.

tása. b. A takarmánytermelés növelése és korszerű takarmánykezelés (silógazdálkodás) előmozdítása. c) Az állati termékek rendszeres, jó értékesítésének biztosítása.

A bányászat és ipar.

81. A. A bányászat és kohászat művelési ágai a következők:

- I. Vas- és fémbányászat.
- II. Barnaszénbányászat.
- III. Kőszénbányászat.
- IV. Földgáz- ásványolajkutatás, illetve termelés.
- V. Sóbányászat.
- VI. Vaskohászat.

Az ipar a következő 12 főcsoportra, illetve 130 alcsoportra osztható, amely beosztás a statisztika céljára készült, de a közigazgatás is általánosan használja:

Az ipari főcsoportok:

- I. Vas- és fémpipar.
- II. Gépgyártás stb.
- II/22. Közhaszn. villamos energiatelepek és elosztóalakulatok.
- III. Kő-, föld-, agyag-, aszbeszt- és üvegipar.
- IV. Fa- és csontipar.
- V. Bőr-, sörté-, szőr-, toll-, viaszosvászon- és ruggyantaipar.
- VI. Fonó- és szövőipar.
- VII. Ruházati ipar.
- VIII. Papirosipar.
- IX. Élelmezési és élvezeti cikkek gyártása.
- X. Vegyészeti ipar.
- XI. Építőipar.
- XII. Sokszorosító- és műipar.
- Újabbban ide szokás számítani:
- XIII. Vendéglátóipar.

Az ipari főcsoportok alcsoportjai:

I. Vas- és fémpipar.

1. Vas- és acélgégyártás.
2. Vas- és acélöntés.
3. Kovácsolt áruk, szerszámok stb. gyártása.
4. Drótkötél-, vasíronat- és kábelgyártás.
- 5., 6. Zománc- és egyéb vasedények gyártása.
7. Kés, olló és sebészeti eszközök gyártása.
8. Épület- és műlakatosság.
9. Vas- és rézbútor-, pénzszekrénygyártás.
11. Nemes- és nem-nemesfémek és ezekből való félgyártmányok előállítás.
12. Arany- és ezüstáru gyártása.
- 13., 14. Rézművesipar és fémművészet.
15. Csillár- és lámpaárugyártás.
16. Bádógos- és szerelőipar.
- 10., 17., 18., 19. Egyéb fémáruk gyártása.

*II. Gépgyártás stb.*

- 20. Kazán, gép, hajó, vagon stb. gyártása.
- 21. Mérleggyártás.
- 23. Elektrotechnikai cikkek gyártása.
- 24. Hangszeripar.
- 25. Óra-, orvosi és egyéb műszergyártás.

*II/22. Közhasználatú villamos energiatelepek és elosztó alakulatok.*

- 22/a. Közhasznú energiatelepek.
- 22/b. Közhasznú elosztó alakulatok.

*III. Kő-, agyag-, aszbeszt- és üvegipar.*

- 26., 29. Mészégetés, magnézitgyártás.
- 28/a. Cementgyártás.
- 28/b. Aszbeszt-, cement-, palagyártás.
- 30. Műköipar, cementárugyártás.
- 31/a. Kőbányák.
- 31/b. Kőmegmunkáló telepek.
- 32. Téglagyártás.
- 33., 34. Tűzálló agyagáru-, hővédőanyaggyártás.
- 35. Kályhakészítés.
- 36., 37. Pipa és egyéb agyagáruk gyártása.
- 38. Üveganyagolvasztás.
- 39. Üvegcsiszolás és köszörülés.

*IV. Fa- és csontipar.*

- 40., 45. Fűrésztelepek, furnírgyártás.
- 43. Hordó- és faedénygyártás.
- 44. Parkettgyártás.
- 42., 47., 54. Mappergetők, egyéb faáruk gyártása, bot- és ostornyélggyártás.
- 48. Hajlított fabútorok gyártása.
- 49. Asztalosipar.
- 51. Faredőnygyártás.
- 53. Esztergályosipar.
- 55. Csomagolóforgács, faszeggyártás.
- 56. Aranyozók, tűkőr- és képkerekészítők.
- 57. Fából való szerszám-, faeszközgyártás.
- 58. Csont-, gyöngyházáru- és fésűgyártás.
- 59. Gyermejjátékszergyártás fából.
- 60. Fatelítő telepek.
- 61. Cirokseprő- és cirokkefegyártás.
- 62. Nád- és szalmaszövés, kosárkötőipar.
- 63. Kocsi-, kerék- és esónakgyártás.

*V. Bőr-, sörte-, viaszosvászon- és gumipar.*

- 64/a. Bőrgyártás.
- 64/b. Szörmekikészítés.
- 65., 66. Bördíszmü- és viaszosvászongyártás.
- 67. Sörte-, szőr- és tollipar.
- 69. Ruggyantagyártás.

*VI. Fonó- és szövőipar.*

- 70., 81. Pamutipar, egyéb textiláruk gyártása.
- 71. Lenipar.
- 72. Kenderipar.
- 73. Jutaipar.
- 74. Gyapjúipar.
- 75. Selyemipar.
- 76. Szalaggyártás.

- 77. Kötött- és kötszövöttáruk gyártása.
- 78. Paszomántárugyártás.
- 79. Hímzés- és csipkegyártás.
- 80/a. Kikészítő telepek.
- 80/b. Kelmefestők és vegytisztítók.

*VII. Ruházati ipar.*

- 82.b. Szabóipar.
- 83. Szücsipar.
- 84. Fehérnemű- és ágyneműkészítés.
- 85. Divatárucikkek gyártása.
- 86. Napernyő- és esernyőgyártás.
- 87. Kesztyű- és kötszerészipar.
- 88. Gyapjúból és egyéb szőrőkből való kalapok készítése.
- 89. Szalmakalapgyártás.
- 90. Művirág- és dísztollgyártás.
- 91., 92. Bőrcipő-, posztócipőgyártás.

*VIII. Papirosipar.*

- 93. Papirosanyag- és papirosgyártás.
- 94. Papirosárugyártás, könyvkötőipar.

*IX. Élelmezési ipar.*

- 95/a. Malomipar.
- 95/b. Fűszerőrlőmalmok.
- 96/a. Sütőipar és tésztagyártás.
- 96/b. Burgonyazúzás.
- 97. Cukorgyártás.
- 98. Cukorka- és csokoládégyártás.
- 99., 100/a. Kávépörkölés, pótkávégyártás.
- 100/b. Magtisztítás.
- 102. Szalámi- és húskonzervgyártás.
- 103. Tejtermékek gyártása.
- 104. Dohánygyártás.
- 105. Sör- és malátagyártás.
- 106. Szeszgyártás.
- 107. Ecetgyártás.
- 108. Konyak-, likőr-, pálinka- és rumgyártás.
- 109. Pezsgőborgyártás.
- 110. Ásványvízkiaknázás, szikvízgyártás.
- 111. Közhasználatú vízművek.
- 112. Jéggyártás.

*X. Vegészeti ipar.*

- 113. Kőolajfinomítás.
- 114. Világítógázgyártás.
- 115. Brikettgyártás.
- 116. Keményítőgyártás.
- 117. Gyufagyártás.
- 118. Enyv- és albumingyártás.
- 120. Falepárolás.
- 121. Zsíros növényolajgyártás.
- 122. Gyertya-, szappan- és illatszergyártás.
- 124. Kocsikenőcs-, bőrkenőcsgyártás.
- 125. Festék-, lakk- stb. gyártás.
- 126. Csontszén- és műtrágyagyártás.
- 127. Aszfalt, kátrány- stb. gyártás.
- 128. Vegészeti szerek gyártása.
- 123., 129. Egyéb vegészeti cikkek gyártása.

## XI. Építőipar.

## XII. Sokszorosító- és műipar.

130. Nyomdaipar.

B. Az ipari nyersanyagok.<sup>1</sup> Az ipari termelés az ipari nyersanyagokkal való ellátottságtól függ. Az iparnak csak azok az ágai fejlődhetnek ki az országban, amelyeknek nyersanyaga rendelkezésre áll, vagy megszerezhető.

A fontosabb ipari nyersanyagok a következők: *Tüzelőanyagok:* 1. kőszén, 2. barnaszén, 3. ásványolaj, 4. földgáz.

*Energiaszolgáltató anyagok:*

5. Benzin, 6. nehézzolaj, 7. kenőolaj, 8. villamosenergia.

*Nehéz- és könnyűfémek és azok ércei:*

9. Vasérc, 10. nyersvas, 11. acél, 12. rézérc, 13. ólomérc, 14. horganyérc, 15. réz, 16. ólom, 17. horgany, 18. ónére, 19. ón, 20. krómérc.

*Acélnemesítő fémek és érceik:*

21. Bauxit, 22. alumínium, 23. nikkel, 24. mangánérc, 25. antimonérc, 26. wolframérc, 27. kadmium, 28. vanádium, 29. molibdén, 30. higany.

*A nemesfémek:*

31. Ezüst, 32. arany.

*A vegyészeti és egyéb iparágak anyagai:*

33. Pirit, 34. kén, 35. kénsav, 36. kálsó, 37. természetes foszfát, 38. mészsüperfoszfát, 39. nitrogén és szintetikus nitrogén, 40. só, 41. cellulóze, 42. papiros és papiroslemez.

*Textilipari anyagok:*

43. Gyapiú, 44. nyersselyem, 45. műselyem, 46. gyapot, 47. len, 48. kender.

*Egyéb textilipari anyagok és kaucsuk:*

49. Manilla, 50. juta, 51. kaucsuk.

*Olajos magvak:*

52. Gyapotmag, 53. lenmag, 54. repcemag, 55. szójabab, 56. olfvaolaj, 57. szezám.

Ezek a nyersanyagok Magyarországon nem mind állnak rendelkezésre. Részben csak a külföldről, sőt részben csak tengerentúlról szerezhetők be. Egy részükben az ország önellátó, más részükben pedig annyit termel, hogy kivitelre is jut. A be- és kivitel alakulása a külkereskedelmi mérlegből tűnik ki.

C. Az ipari termelés szervezete. Meg kell különböztetni a kézműves és a gyáriparat. A gyáripar körét a közigazgatás a tételes jognak megfelelően határozza el. Iparjogunk (78.000/1923. K. M. sz. r. 4. §.) szerint gyárszerűen üzöttnek azokat az ipari üzemeket kell tekinteni: *a.* amelyeket elemi erővel hajtott munkagépekkel folytatnak s amelyekben állandóan legalább 10 munkást alkalmaznak, s a termelést továbbeladók, tehát nem közvetlenül a fogyasztók számára végzik; *b.* amelyek elemi erővel hajtott munkagépeket használnak,

<sup>1</sup> L. Sipos Sándor: Ipari nyersanyagok világtermelése. 1941.

a fogyasztók részére is termelnek és legalább 20 alkalmazottjuk van; *c.* amelyek elemi erővel hajtott munkagépet ugyan nem használnak, de az alkalmazottaik száma legalább 25.

A kézműipar fontosabb ágai a következők<sup>1</sup>:

Ács, hajóács	Kesztyűs, sérvkötőkészítő
Arany- és ezüstműves, ékszerész	Kosárfonó
Aranyozó, képkeretező	Kovács, kazánkovács
Asztalos, bútorkészítő	Kőfaragó
Bádogos	Kőműves
Bognár, kocsifényező	Könyvnyomdász, könyvnyomdász
Borbély, fodrász	Könyvkötő
Bőrbútorkészítő, bőrdíszműves	Kötélverő
Bronz- és rézműves, rézöntő, ércfényező	Kötő és kötszővő
Címfestő	Kővező, aszfaltozó
Cukrász	Lakatos, vas- és fémesztergályos
Cserepező, palafedő	Mészáros
Cipész, eszmadia	Mézesbábos
Elektrotechnikus, villanszerelő	Molnár
Esztergályos	Műhímző
Fazekas, kályhás	Műszerész, látszerész, fogtechnikus
Fényező, mázoló	Nyerges, szíjgyártó, bőrdöngő
Fényképész	Órás
Gáz- és vízvezeték-szerelő	Papucs- és posztócipőkészítő
Gépész	Pék
Hangszerkészítő	Pincér
Hentes	Reszelővágó
Kádár	Sodronyfonó, szita- és rostakötő
Kalapos	Szabó
Kaptafakészítő	Szappanos, gyertyaöntő
Kárpitos	Szobafestő
Kefekötő	Szűcs, sapkakészítő
Kelmefestő, kékfestő	Takács
Kéményseprő	Tímár
Képfaragó, szobrász	Üveges, üvegcsiszoló, üvegfestő
Késes	Vésnök

A teljes felsorolást a népmozgalmi nyilvántartásról szóló 380.000/1941. B. M. sz. rendelet melléklete tartalmazza (286-féle szakképzettség).

A kézművesiparos tevékenységét elsősorban a legszűkebb szomszédsági körre alapozza. Életterét kizárólag az iparos műhelyéhez közel lakó más foglalkozású egyének kisebb-nagyobb köre alkotja. Esetleg vásárra is jár. A tőkeszegény kisiparos lényegileg nem más, mint az anyaghitelt nyújtó tőkeerősebb kereskedő otthon foglalkoztatott bér munkása, aki látszólagos önállóságát az ipari segédszemélyzetnek kijáró szociális gondoskodásról való lemondással fizeti meg.

A gyáriparban fontos a közép- és nagyipar csoportja. Az egyes vállalatok összehasonlítására alkalmas adatok: *a.* a saját tőke nagysága; *b.* az erőgépek lóerőszáma; *c.* az évi átlagos munkáslétszám;

<sup>1</sup> Forrás: Az 1930. évi népszámlálás III. (foglalkozási) kötete 248. és köv. lapok (Fontosabb ipari szakmunkások.).

d. a termelés értéke. A kereskedelmi társaságok közül a részvénytársaságok rendszerint a nagyvállalatok közé sorozhatók.

Az ipari vállalatok száma a következők<sup>1</sup>:

	A vállalatok		A munkások		
	száma	%-a	száma	%-a	átlaga
Segéd nélkül	135.804	60·6	—	—	—
1 segéddel	43.843	19·4	43.843	10·0	1
2 „	20.111	8·9	40.222	9·1	2
3—5 „	16.418	7·3	59.303	13·5	4
6—10 „	4.628	2·0	34.278	7·8	7
11—20 „	2.009	0·9	28.587	6·5	14
21—50 „	1.107	0·5	34.246	7·7	31
51—100 „	404	0·2	28.519	6·5	71
101—200 „	214	0·1	30.383	6·9	158
201—500 „	160	0·1	49.095	11·2	307
501—1000 „	44	0·0	31.517	7·1	716
1001-nél több	30	0·0	60.104	13·7	2003
	224.772	100·0	440.097	100·0	

A vállalatok közt a gyárak száma 4334. A gyárak települése a következő:

Nagy-Budapest	1862 gyár	(43%)	215.918 munkással	(59·6%)
Vidék	2472 „	(57%)	146.712 „	(40·4%)

Látható tehát, hogy a gyáripar súlyának több mint a fele Nagy-Budapest területén központosul.

A részvénytársaságok összes száma (tehát nemesak ipari, hanem kereskedelmi részvénytársaságok is) az 1939. évben 2644-et tett ki. Ezek közül budapesti székhelyű volt 1966.

Forgalom, kereskedelem, hitel.

82. A. A forgalom szervezete. A forgalom lebonyolítására szolgálnak:

a. a közutak, amelyek nemei: földút, makadám, kőburkolatú, beton, aszfalt. Fenntartók: az állam, törvényhatóságok vagy községek. Összes hosszuk: 38.000 km (1939). Az autósztrádák hossza ebben benne van. Ezenfelül a közúti közlekedés céljára szolgálnak még az ú. n. alsóbbrendű közdülőutak, amelyek hossza 37.000 km;

b. a vasutak. A távolsági vasutak a MÁV tulajdonában vagy kezelésében vannak. (L. 41. §.) A városi és községi vasutak száma: 11 (1939);

c. a víziutak. A folyók, illetve folyószakaszok rendszeresen hajózhatók vagy csak kedvező vízállásnál hajózhatók, vagy csak tutajozhatók. Van magyar lobogó alatt folyó tengerhajózásunk is.

A nagyobb hazai hajózási vállalatok száma 10. A hajózást részben külföldi vállalatok bonyolítják le;

<sup>1</sup> Trianoni Magyarországra vonatkozó 1930. évi adatok. 1930. évi népszámlálás II. kötet. Stat. Közl. 86. kötet.

d. a légiforgalom;

e. a posta, távíró, távbeszélő (1936 :XXXV. t.-c.) és a rádió (9557/1927. K. M. sz. r.) kizárólagossággal az állam kezében van.

B. A kereskedelem, hitel, biztosítás. Szervezete megoszlik a kis- és nagykereskedelemre.

A vállalatok és segéd személyzetük számáról a következő statisztika tájékoztat<sup>1</sup>:

	A vállalatok		A segéd személyzet	
	száma	%	száma	%
Segéd nélkül	42.706	62·3	—	—
1 segéddel	12.551	18·4	12.551	12·4
2 „	5.775	8·4	11.550	11·4
3—5 „	4.761	7·0	17.200	17·0
6—10 „	1.601	2·3	14.844	11·7
11—20 „	639	0·9	9.101	9·0
21—50 „	283	0·4	8.544	8·4
51—100 „	76	0·1	5.251	5·2
101—200 „	33	0·1	4.653	4·6
201—500 „	21	0·1	6.677	6·6
501—1000 „	10	0·0	6.437	6·4
1000-nél több	4	0·0	7.429	7·3
	68.460	100·0	101.237	100·0

A kiskereskedelemre nagy általánosságban azok a megállapítások érvényesek, amelyeket a fogyasztási kisiparról mondtunk.

A hitelintézetek közgazdasági súlyának megítélésére saját tőkéjük nagysága nyújt alkalmas lámpontot.

Közismert, hogy a nagykapitalizmus korában a nagybankok hitelnyújtásuk révén a bányászat, ipar, kereskedelem és biztosítás terén mily messzenyúló befolyást tudnak azáltal kifejteni, hogy közvetlenül vagy közvetve nagyszámú vállalatot vonnak be érdekkörükbe.

A biztosítás. A 250.000 pengőnél nagyobb vagyonú biztosító vállalatok száma 36. Ezek részben külföldi vállalatok vezérképviselei.

C. Jelentős szerepe van a gazdasági életben a szabad versenyt a vállalatok megállapodásai útján korlátozó karteleknek (1931 :XX. t.-c.), amelyek részben termelési, részben eladási kartelek.

A munkaerő.

83. A gazdasági apparátus szervezeti egységei éppúgy, mint minden szervezet, emberekből alakulnak. A felszerelésnek, nyersanyagoknak, erőforrásoknak a jelentősége rendszerint tekintélyes, de azok hasznosítása az embereken múlik.

A mezőgazdaság, ipar és kereskedelem emberi munkaerői tekintetében a közigazgatást érintő szempontok: Van-e elegendő munkaerő? A munkaerő, főleg a szakmunkások hiánya az apparátus kihasználását és fejlesztését, a szükséglet kielégítését akadályozza. Nincs-e

<sup>1</sup> Trianoni Magyarországra vonatkozó 1930. évi adatok, u. o.

több munkás, mint munkaalkalom? Ha igen, az ideiglenes vagy tartós munkanélküliség problémája áll elő. Ott van-e a munkaalkalom, ahol a munkás lakik? Ha nem, a munkásvándorlás, a városbatódulás jelensége mutatkozik. Minden esetben kérdés, hogy milyenek a munkafeltételek, a munkás és családja megélhetése és a róluk való szociális gondoskodás?

### 25. §. A közigazgatás feladatai. A közigazgatási politika.

A közigazgatás céljai.

84. A terület, az emberek és a gazdasági lehetőségek minden államban és minden korban mások. A közigazgatás feladatait csak ezeknek a tényezőknek, mint koordinátáknak, a segítségével lehet időről-időre megállapítani. A közigazgatás feladataihoz igazodik azután a közigazgatás szervezete.

A közigazgatás céljait, teljesen leegyszerűsítve, a következőkben jelölhetjük meg, ami a nemzetközi standardnak is megfelel:

1. Községi szervezet, kellő teljesítőképességgel.
2. Utak, közlekedés biztosítása.
3. Annak biztosítása, hogy mindenkinek legyen munkája és mindenre legyen is munkaerő.
4. A munkaerő fenntartása. Társadalombiztosítás.
5. A gazdasági élet állami irányítása: a mezőgazdasági és ipari termelés lehető felfokozásával, az önellátásra való törekvés és a rendelkezésre álló nyersanyagok szem előtt tartásával.
6. Táplálkozás, lakás, ruházat biztosítása.
7. A közegészségügy fejlesztése.
8. A közoktatás, tudomány, művészet fejlesztése.
9. Rendészet.<sup>1</sup>

Ezeknek a céloknak a szolgálata nagyszámú részfeladatra oszlik. A feladatok részben kényszerítő, elkerülhetetlenek, részben azonban tetszés szerint vállalhatók, fakultatívak. Abból, hogy a közigazgatás milyen feladatokat tart fontosaknak, amelyek megoldására vállalkozik, valamint, hogy melyek megoldására kénytelen vállalkozni, adódik ki, valamely időpontban, a közigazgatás egész működése.

A közigazgatási politika.

85. Annak eldöntése, hogy a közigazgatás feladatkörébe mi tartozék, az akarat kérdése. A döntés azoknak a szerveknek a hatáskörébe tartozik, amelyek az állami akaratnyilvánításra hivatva vannak, a hatóságokéba, s azok közt főleg a magasabbakéba, és legnagyobb mértékben a legmagasabb hatóságokéba.

<sup>1</sup> W. Stuckart: Neuordnung der Kontinente und Zusammenarbeit der Verwaltung. Reich, Volksordnung, Lebensraum. 1941. évf. I. sz. 21. l.

Azoknak az elhatározásoknak összességét, amelyek arról döntenek, hogy az állam vagy más közület milyen közcélokat, milyen terjedelemben, mely időpontban és milyen módon valósítsanak meg, *politikának* szokás nevezni. A közfeladatok szerint a politikának különböző ágait szokás megkülönböztetni: és az állam pénzügyi politikájáról, közigazgatási, közoktatási, földművelésügyi, még szűkebben: vízügyi, erdészeti, művészeti, közlekedési politikájáról stb. szokás beszélni. Ugyanígy Budapest székesfővárosnak is pénzügyi, közellátási, közegészségi stb. politikájáról, vagy általában városi, községi politikáról stb. beszélünk. Ezek a közigazgatási politikának egyes ágai és azt fejezik ki, hogy az e kérdésekben döntésre hivatottak hogyan válogatták össze azokat a közfeladatokat, amelyeket, mondjuk, az 1942. évben vagy a következő öt, tíz stb. év alatt megvalósítani akarnak és azok megvalósítására milyen szervezési és működési intézkedéseket tesznek?

A politika csak a tényekkel, az adatokkal, azaz az élettel összhangban lehetséges. Ez vonatkozik a közigazgatási politikára is. Ha olyant akar, ami az élettel nincs összhangban, vagy éppen a tényekkel ellentétben van, akkor nem tudja az akaratát megvalósítani, nem tudja az életet alakítani, és viszont megoldatlanul hagy fontos feladatokat, tehát nem áll hivatása magaslatán.<sup>1</sup>

Ezért a közigazgatásnak elengedhetetlenül szüksége van arra, hogy az életviszonyokat és azok változásait minél alaposabban ismerje. A tények megállapítása rendszeres gyűjtést, néha keresést, kutatást tesz szükségessé. Erre szolgálnak a különböző nyilvántartások és a közigazgatástudományi intézetek.

### 26. §. A közigazgatás nyilvántartásai.

A nyilvántartások csoportosítása.

86. A közigazgatás nyilvántartásai két nagy csoportba oszthatók:

A. Olyanokra, amelyeket a hatóságok jogi jelentőségű tények és viszonyok nyilvántartása végett vezetnek; ezeket nyilvános jegyzékeknek nevezzük; jogi jelentőségük ezeknek sem egyenlő, az azokba való bejegyzésekhez majd több, majd kevesebb jogi hatás fűződik.

B. Olyanokra, amelyekhez joghatások nem fűződnek, hanem tisztán a közigazgatási szervek tájékoztatására szolgálnak.

Az általános jelentőségű nyilvántartásokat a következő csoportosításban közöljük:

I. Személyekre (fizikai és jogi személyekre) vonatkozó nyilvántartások (87.) (1—10).

II. Dolgokra vonatkozó nyilvántartások (88.) (11—24).

III. Statisztikai kimutatások (89.) és egyéb források (25—31).

<sup>1</sup> L. Magyar Zoltán: Földművelési politika. Közigazgatástudomány. 1942. évf. 65. lap.

Az alább tárgyalandókon felül a közigazgatás különleges célokra más nyilvántartásokat is vezet, amelyeknek a száma nagy és gyakran változik.

Személyekre vonatkozó nyilvántartások.

**87. 1. Állami anyakönyvek** (1894 : XXXIII, 1904 : XXXVI. t.-c.).

Az anyakönyvvezetés 1895. évi október hó 1-ig egyházi funkció volt. Az 1894 : XXXIII. t.-c. rendelte el az állami anyakönyvek vezetését.

Az anyakönyvek államérvényű közokiratok. Az anyakönyvi bejegyzés tényeknek államérvényes megállapítása, tehát deklaratív aktus (588. l.).

Az ország anyakönyvi kerületekre van osztva, amelyeket a belügyminiszter számmal lát el (70.300/1937. B. M. sz. r.). Budapest székesfővárosnak minden kerülete, a törvényhatósági és a megyei városok, a nagyközségek és a körjegyzőségek egy-egy anyakönyvi kerületet alkotnak. Az anyakönyvi kerületek beosztása sok esetben nem egyezik meg a közigazgatási beosztással. Az anyakönyvi beosztás a tényleges településre nagyobb figyelemmel van. Az alföldi nagyhatarú városok és községek egyes határrészein, valamint egyes, a körjegyzőségi székhelyektől távolabb eső községekben ú. n. *párhuzamos anyakönyveket* vezetnek.

Az anyakönyvvezetőt a belügyminiszter nevezi ki.

A községekben rendszerint a községi jegyző, a városokban a városi tisztviselők egyike az anyakönyvvezető.

Háromféle anyakönyv van: születési, házassági és halálozási. Az anyakönyveket két példányban kell vezetni és minden év végével lezárni. A lezárt anyakönyveket a felügyelő hatóság (főszolgabíró, polgármester) átvizsgálja. Az első példány az anyakönyvvezető őrizete alatt marad. A másodpéldányt a törvényhatóság levéltárában helyezik el.

**A. A születési anyakönyvek.** Minden gyermek születését legkésőbb a születéstől számított egy hét alatt az illetékes anyakönyvvezetőnél be kell jelenteni. A bejelentés szóbeli.

A bejelentésre fokozatosan, az alábbi sorrend szerint, kötelesek:

- a. a törvényes atya;
- b. a szülésnél közreműködött bába;
- c. a szülésnél segédkezett orvos;
- d. mindazok, akik a szülésnél jelen voltak;
- e. az, akinek lakásában a születés történt;
- f. az anya, mihelyt erre már képes.

Kórházakban, polgári és katonai intézetekben történt születések bejelentése az intézet elöljáróságának kizárólagos kötelessége.

Senki sem viselhet más családi és utónevet, mint amely a születési anyakönyvébe be van jegyezve.

**B. A házassági anyakönyvek.** A házasságot az 1894 : XXXI. t.-c. szerint polgári tisztviselő előtt kell megkötöni (29. §.). A megtörtént házasságkötést és napját az erről fölvetett jegyzőkönyv alapján a házassági anyakönyvben fel kell jegyezni. Ha a házasság jogerős bírói határozattal érvénytelennek nyilvánított vagy felbontatik, erről az elsőfolyamodású bíróság az anyakönyvvezetőt a megfelelő anyakönyvi feljegyzés végett hivatalból értesíti.

**C. A halotti anyakönyvek.** Minden halálesetet legkésőbb a legközelebbi hétköznapon az illetékes anyakönyvvezetőnél be kell jelenteni. A bejelentésre fokozatosan kötelesek:

- a. a családfő;
- b. a családtagok;
- c. az, akinek a lakásában a haláleset történt;
- d. a háztulajdonos, ha a házban lakik.

A bejelentéskor a halottkém által kiállított halottvizsgálati bizonyítványt fel kell mutatni.

A halálesetet abban az anyakönyvben, amelyben az elhunyt születése be van jegyezve, a lap szélén utólag feljegyzik.

Magyar állampolgár születése, házassága és halála, ha külföldön történik, a hazai anyakönyvbe is bejegyzendő. A bejegyzés vagy az érdekelt felek által felmutatott külföldi anyakönyvi kivonat alapján, vagy a fennálló nemzetközi szerződés értelmében hivatalból közölt külföldi anyakönyvi kivonat alapján történik.

*Az azonosság szám* (70.300/1397. B. M. sz. r.).

Az 1938. évi január hó 10. napjától kezdve az állami születési anyakönyvekből kiállított minden születési anyakönyvi kivonaton és értesítésen a címfelirat mellett fel kell tüntetni a gyermek azonossági számát.

Az azonossági szám tíz számjegyből áll. Az első négy számjegy az anyakönyvi kerület sorszáma, a következő két számjegy a gyermek születésének bejegyzését tartalmazó anyakönyvi évfolyam két utolsó számjegye, az utolsó négy számjegy a születési anyakönyvi bejegyzés folyószáma. Ha az első és utolsó számcsoporthoz megfelelő szám négynél kevesebb számjegyből áll, azt a szám elé írandó „0” számjegy alkalmazásával kell négy számjegyből álló számmá kiegészíteni. Például annak a gyermeknek azonossági számát, akinek születése a 346. sorszámú anyakönyvi kerület 1927. évi születési anyakönyvének 28. folyószáma alatt van bejegyezve, a következőképen kell feltüntetni: „Azonossági szám: 0346.27.0028.”

**2. Személyes bejelentési kötelezettség** (380.000/1941. B. M. sz. r.).

Bejelentési kötelezettség alá esik minden magyar állampolgár, továbbá mindenki, akinek állampolgársága nem állapítható meg. Minden városban és községben be kell jelenteni:



a. a végleges tartózkodás céljából a városba (községbe) érkezést, úgyszintén a város (község) területén más lakásba való végleges beköltözést;

b. a végleges tartózkodás céljából más városba (községbe) való távozást, úgyszintén a város (község) területén más lakásba való végleges elköltözést. Azokban a városokban és községekben, amelyek rendőri bejelentőhivatal működési köréhez tartoznak, továbbá a belügyminiszter által kijelölt 198 egyéb községben a fentiekben kívül be kell jelenteni;

c. a 24 órát meghaladó ideiglenes tartózkodás céljából a városba (községbe) érkezést, illetőleg a város (község) területén más lakásba beköltözést;

d. a 24 órát meghaladó ideiglenes tartózkodás céljából odaérkezett személynek a városból (községből) eltávozását, illetőleg a lakásból kiköltözését.

A fenti bejelentési kötelezettségtől függetlenül be kell jelenteni: minden év január havában azokat a fiúgyermeket, akik az év folyamán a 12., továbbá azokat a leányokat, akik a 16. életévüket elérik.

Rendőri bejelentőhivatal működési köréhez tartozó városokban és községekben a ház tulajdonosa (megbízottja) az egyes házakban állandóan vagy ideiglenesen lakó minden személyről betűsoros nyilvántartó könyvet köteles vezetni.

### 3. Népmozgalmi nyilvántartás (380.000/1941. B. M. sz. r.).

A népmozgalmi nyilvántartás célja nyilvántartásba venni és folytatónak nyilvántartani az állandó lakóhely (lakás) szerint mindazokat, akik a honvédelemről szóló 1939 : II. t.-c. vonatkozó rendelkezései szerint személyes honvédelmi kötelezettség alatt állanak.

A népmozgalmi nyilvántartással járó tennivalókat nagy- és községekben a községi (kör-) jegyző, városokban a polgármester, Budapesten a kerületi elöljáró végzi.

Népmozgalmi nyilvántartást kell vezetni: minden magyar honos férfiról, annak az évről február hó 1. napjától kezdve, amelyben a 12. életévét eléri, annak az évről a végéig, amelyben az 50. életévét betölti, ha a rendelet mellékletében felsorolt szakképzettséggel rendelkezik. A melléklet 286-féle szakképzettséget sorol fel. Az a személy, akinek állampolgársága nem állapítható meg, a nyilvántartás szempontjából a magyar honosokkal azonos elbírálás alá esik.

Minden személyről külön népmozgalmi nyilvántartólapot kell a népszámlálás (összeírás) és az állandó lakóhely (lakás) bejelentésére szolgáló bejelentőlapok adatai alapján kiállítani. A nyilvántartólapok helyesbítéséhez, kiegészítéséhez és ellenőrzéséhez szükséges adatokat a polgári és katonai hatóságok a nyilvántartókkal közölni kötelesek.

A nyilvántartott személyeket külön igazolvánnyal, ú. n. Polgári személyi lappal kell ellátni, amely a nyilvántartott személy igazolására is szolgál.

#### 4. Útlevel (1903 : VI. t.-c.).

Az állampolgárok az ország határát kifelé csak magyar állami útlevelel léphetik át, amely a személyazonosságot igazoló arcképpel és személyleírással ellátott hatósági okmány. Az idegen országba való belépés rendszerint csak az illető állam magyarországi követsége által adott láttamozás (vízum) és esetleg külön beutazási engedély mellett lehetséges. Ugyanígy Magyarország is megkívánja a határon belépő külföldiektől a saját államuk által kiállított útlevelet és az ottani magyar követség láttamozását.

Az útlevel kiadása kis- és nagyközségekben az alispán, törvényhatósági és megyei városokban a m. kir. rendőrkapitány, Budapesten a m. kir. rendőrség főkapitánya hatáskörébe tartozik. Az útlevel érvénye meghatározott időre, rendszerint egy évre, szól.

#### 5. Külföldi állampolgárok ellenőrzése (1930 : XXVIII. t.-c.).

Az ország területén tartózkodó külföldi állampolgárok itt tartózkodása, lakhatása, munkavállalása és kiutasítása ügyében kis- és nagyközségekben a főszolgabíró, törvényhatósági és megyei városokban, valamint azokban a községekben, amelyek területére a m. kir. rendőrség hatásköre kiterjed, a m. kir. rendőrkapitányság (rendőri kirendeltség) vezetője jár el. Ezek határozata ellen a középfok kihagyásával közvetlenül a belügyminiszterhez lehet jogorvoslattal élni. Budapest székesfőváros területén első- és végsőfokon a belügyminiszter határoz, aki ezt a jogkörét a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH) útján gyakorolja. A külföldiek ellenőrzése tehát Budapesten, ahova az idegenforgalom túlnyomó része esik, csak egyfokú. A KEOKH egyúttal a fellebbezési fórum a vidéki elsőfokú hatóságoktól felkerülő ügyekben.

#### 6. Az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivatal (24.300/1908. I. M. számú rendelet).

Az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivatal az igazságügyi és a belügyminiszter felügyelete és a budapesti rendőrség főkapitányának vezetése alatt áll. Büntetőlapok, ujjlenyomatok és fényképek gyűjtése és megőrzése útján tartja nyilván azokat az egyéneket, akik a. büntetés miatt, b. vétség miatt, kivéve az egyedül pénzbüntetéssel büntetendő becsületsértés vétségét, c. csavargás vagy koldulás kihágása miatt, d. egyéb kihágás miatt, ha a kiszabott büntetés egy hónap elzárást meghalad, akár a kir. bíróság, akár a közigazgatási hatóság, mint rendőri büntető bíróság által jogerősen el voltak ítélve, ha a büntetés végrehajtását fel is függesztették.

Az országos bűnügyi nyilvántartás adatai hivatali titkot alkotnak. Az eljáró hatóságok (csendőrség is) és közegeik büntető ügyekben a nyilvántartás összes adatairól, más ügyekben azonban csak

azokról az adatokról nyerhetnek értesítést, amelyeket a kijelölt célra ismerniök kell. Magánosok az országos bűnügyi nyilvántartásból értesítést nem kaphatnak.

7. Az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzéke (1938 : XIX. t.-c. 30—54. §).

Azokról, akiknek országgyűlési választójoguk van, névjegyzéket kell készíteni. A névjegyzéket választókerületenként és azokon belül községenként, illetőleg szavazóköronként elkülönítve kell összeállítani, mégpedig: nagy- és kisközségekben a választók nevének szoros betűrendjében; városokban az utcanevek betűrendjében és a házszámok növekvő rendjében, házanként és ezeken belül a választók nevének szoros betűrendjében. A névjegyzéknek tartalmaznia kell a választó családi és utónevét, férjzett nőnél ezenfelül leánynevét, születésének helyét és évét, foglalkozását, lakóhelyét és választói jogcímét; városokban ezenfelül a választó szüleinek nevét, nagy- és kisközségekben pedig az azonos nevek megkülönböztetésére használt melléknevet vagy más megjelölést.

A választók névjegyzékébe csak azt lehet felvenni, akinél megvannak a választójogosultsághoz megkívánt kellekek és aki a választójogból nincs kizárva. Minden választójogosultat csak egy névjegyzékbe szabad felvenni, mégpedig annak a szavazókörnek a névjegyzékébe, amelynek területén a választónak a névjegyzék készítésekor rendes lakóhelye van.

A választók névjegyzékét azokban az években, amelyek száma eggyel, vagy hattal végződik, teljesen újra kell összeállítani, a közbeeső években pedig évenként, a legutolsó érvényes névjegyzék alapulvételével, kiigazítás útján kell elkészíteni.

A választók névjegyzékének új összeállítása a lakosság vallomásslolgáltatása alapján történik.

A választójogosultság kérdésében a községi eljárás, illetve a polgármester dönt. Döntésével szemben felszólalásnak van helye a törvényhatósági központi választmányhoz, annak határozatával szemben pedig panasznak a közigazgatási bírósághoz.

A lajstromos és az egyéni választókerületben választójogosultakról külön-külön névjegyzéket kell készíteni. A lajstromos választókerületben választójogosultakról (tágabb kör) készített névjegyzéket „A” jelzéssel, az egyéni választókerületben választójogosultakról (szűkebb kör) készített névjegyzéket „B” jelzéssel kell ellátni.

Az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzéke szolgál a törvényhatósági bizottsági és a községi képviselőtestületi választások alapjául is, úgyhogy a törvényhatóságoknak és a községeknek választóikról külön jegyzéket nem kell készíteniök (1938 : XIX. t.-c. 211., 212. §). (V. ö. 603. l.).

8. Adóalanyok és adótárgyak összeírása (KKHÖ. 15. §. V. ö. 59. §).

Az adóalanyokat és adótárgyakat a községek (városok) a m. kir. adóhivatalok felügyelete alatt kötelesek összeírni, és pedig a törvényhatósági joggal felruházott és a megyei városokban, továbbá a m. kir. adóhivatali és járási székhelyeken, valamint a legalább 4000 lelket számláló községekben évenként, a többi községekben háromévenként.

Az összeírási munkálatokat mind a községekben, mind a városokban a helyi viszonyokat alaposan ismerő és az egyenesadóügyekben jártas községi és városi közegek kötelesek végezni. Az összeírandó személyek az összeírási ívnyomtatványokat kézbesítés útján hivatalból megkapják oly időben, hogy az összeírás november hó végéig befejezhető legyen.

Az összeírás ívét

a. minden családfő, azonkívül

b. minden önálló keresettel bíró családtag,

c. minden albérlő, végül

d. minden jogi személy külön köteles kitölteni.

Az összeírási ívet az összeírott fél állandó lakóhelyén kívül a jövedelemforrás vagy a vagyontárgy fekvésének helyén is ki kell állítani. Ha a fél az ívet maga nem tudja kiállítani, azt az összeíró közegek kötelesek a fél bemondása alapján kitölteni és ennek megtörténtét hivatalból igazolni.

Az általános adóösszeírási ívek adatait részben az általános kereseti adó, részben a jövedelmi és a vagyonadó kivétele során használják fel, de egyes adatai a házadó és a helyhatósági közszolgáltatások kivétele céljaira is szolgálnak.

A földadó kivételének alapja a földadókataszter (alább, 182. l.).

Ezen az általános összeíráson felül az egyes adónemekről részletes kivételei munkálatok készülnek.

9. A kereskedelmi cégjegyzékek (1875 : XXXVII. t.-c. 7. §. 26.922/1875. K. M. sz. r.).

A kereskedelmi törvény elrendelte, hogy az összes kereskedelmi cégekről és fióktelepekről kereskedelmi cégjegyzékeket kell vezetni, amelyek feloszlanak az egyéni cégek jegyzékeire és a társas cégek jegyzékeire.

A kereskedelmi cégjegyzékeket a kir. törvényszékek vezetik. A cégjegyzékbe bejegyzések csak törvényszéki határozat alapján teljesíthetők. A jegyzékek nyilvánosak és mindenki által megtekinthetők. A bejegyzésekről és az ezekhez csatolt mellékletekről másolatok vehetők és azok hitelesített alakban bárkinek kiadandók.

A cégjegyzékek nyolc rovatra oszlanak. Az egyéni cégjegyzékbe bejegyzendő a cég szószerinti szövege, a főtelep és az esetleg létező fióktelepek helye, a cég birtokosa, a cégvezető neve, vagy ha együttes cégvezetés fordul elő, ezen viszony megjelölése. A társas cégjegyzékbe ezeken felül részletesen felveendő a társaság jogviszonyai, pl. részvénytársaságnál az alapszabályok és az azokat módosító közgyűlési

határozatok kelte, az alaptőke nagysága, a részvények száma és névértéke, az esetleg kibocsátott vagy kibocsátandó elsőbbségi kötvények száma és névértéke, a társasági határozatok közzétételének módozatai, az igazgatóság tagjai és az azokban történt minden változás.

A kereskedőknek üzleti aláírásaikat mindig a cégjegyzéssel azonos alakban kell teljesíteniök.

A kereskedelmi cégjegyzékbe történt bejegyzések egész kiterjedésükben az iparügyi miniszter által kiadott „Központi értesítő”-ben közzéteendők.

10. *Egyesületek nyilvántartása* (1938 : XVII. t.-c., 1394/1873. B. M. sz. r.).

Egyesület vagy bármily más megjelölésű szervezet csak a belügyminiszter által, illetőleg az erre nézve irányadó jogszabályok szerint illetékes más miniszter által a belügyminiszterrel egyetértve láttamozott alapszabályok alapján működhetik (1938 : XVII. t.-c. 1. §).

Az egyesületek nyilvántartása és működésük ellenőrzése a törvényhatóságok feladata. Az egyesületek jegyzékét és a miniszter által láttamozott alapszabályaik egy példányát a törvényhatóság első tisztviselője vezeti, illetve őrzi.

Dolgokra vonatkozó nyilvántartások.

88. 11. *Földadókataszter* (100/1927. P. M. sz. r. 8—33. §).

A földadókataszter a földbirtok állandó és átlagos tiszta hozadékának a földadókivetés céljából való kimutatására szolgál. Elkészítéséhez szükség van az ország részletes felmérésére, aminek alapja viszont a háromszögelés. Az állam a földadó hozadékának biztosítása végett kénytelen az ország felmérését elvégeztetni, a felmérés eredményei viszont azután más közcélú feladatok megoldásának is alapjául szolgálnak (telekkönyv, tagosítás, földreform stb.).

Magyarországon a földadó mai alakjának bevezetésére csak a közteherviselés elvének az 1848-as törvényhozás által (VIII. t.-c.) való kimondása, tehát a nemesség adómentességének megszüntetése után kerülhetett a sor. Mivel az alkotmányos kormánynak a megfelelő törvény megalkotására nem volt ideje, az abszolútizmus, az 1850. évi március 4-i nyílt parancsal, vezette be az osztrák örökös tartományokban jól bevált „hozadéki kataszteri földadót” a magyar szentkorona országaiban is. Ugyanez a parancs rendelte el az első „ideiglenes földadókataszter” készítését is Magyarországon. Az ideiglenes kataszter az anyaországban 1859-ben, Erdélyben 1867-ben készült el. Az 1868 : XXIV. t.-c. egyelőre továbbra is hatályban tartotta 1884-ig, amikor is az 1875 : VII. t.-c. alapján készült új „állandó” kataszter váltotta fel. A későbbi törvények ennek a rendszernek kiigazítására törekedtek, úgy, hogy a földadónak ma is ez a kataszter az alapja.

A *földadókataszter készítésének alapelvei* a következők: *a.* a földadó alapja a földbirtoknak nem az évről-évre változó tényleges, hanem

az egyszersmindenkorra kiszámított és a kataszterben rögzített ú. n. kataszteri tisztajövedelme; *b.* kataszteri tisztajövedelemnek vették a közönséges gazdálkodás mellett tartósan nyerhető középtermés értékét, levonva belőle a gazdálkodási rendes költségeket. A törvény megkülönböztet hét művelési ágat: 1. szántóföld, 2. kert, 3. rét (kaszáló), 4. szőlő, 5. legelő, 6. erdő, és 7. nádas. Ezek mindegyikében 8—8 minőségi osztályt létesít úgy, hogy összesen 56-féle kataszteri tisztajövedelmi fokozat lehetséges. Az ezek kiszámítására megjelölt időszak az 1875—1884-ig terjedő tíz év volt; *c.* a földrészteteket a minőségüknek megfelelő mintateretek által képviselt osztályokba kellett becslés útján besorozni; *d.* bizonyos állandó jellegű változásokat a kataszterben azóta is nyilván kell tartani.

A *földadókataszteri alpmunkálatok* a következők:

*a.* a *kataszteri birtokvázat*, amely az állami földmérés által készített eredeti térképek színezett másolata és amely az egyes községeket, az azokban fekvő földrészteteket és azok helyrajzi számát, művelési módját és a felméréskor talált tényleges birtokosának nevét tünteti fel;

*b.* a *kataszteri telekkönyv*, amely az egy-egy község határában fekvő földrészteteket, azok területét, művelési ágát, minőségi osztályát és a felmérés alkalmával talált igazolt tényleges birtokosait foglalja magában;

*c.* a *részletes osztálykivonat*, amely a kataszteri telekkönyv kiegészítő része és az egyes földrésztetek kataszteri tisztajövedelmét tartalmazza;

*d.* a *kataszteri birtokívek*, amelyek a kataszteri telekkönyvnek és a részletes osztálykivonatnak egy-egy birtokosra vonatkozó adatait foglalják össze;

*e.* a *birtokívek összesítése*, amelybe az egyes birtokívek végösszegei vannak bevezetve és így végeredményében az egész község területét, kataszteri tisztajövedelmét és földadóját tünteti fel;

*f.* a *mintateretek jegyzéke*, amely azoknak a földrészteteknek a felsorolását tartalmazza, amelyek minden község határában művelési ágankint a minőségi osztályok jellegének meghatározására jelöltettek ki.

A kataszteri munkálatokban *a következő változásokat kell nyilvántartani*: ha

*a.* valamely községben a részletes felmérés és mérnöki helyszínelés megtörtént;

*b.* tagosítás, feldarabolás, vagy más birtokrendezés megtörtént;

*c.* a község határa megváltozott;

*d.* valamely földrésztlet a földadónak többé nem tárgya;

*e.* valamely földrésztlet adókötelessé vált;

*f.* valamely földrésztlet ideiglenes adómentességet nyert;

*g.* valamely földrésztlet ideiglenes adómentessége megszűnt;

h. valamely földrészlet művelési ágában állandó jellegű változás állott be;

i. valamely földrészlet minőségi osztálya aránytalanság címén megtartott osztálybasorozás eredményeként megváltozott;

j. a földrészlet tényleges birtokosa változott.

Az adózó személyében és az adótárgyban beállott változásokat a községnek nyilvántartásba (I. és II. sz. nyilvántartási jegyzékbe) kell foglalnia és azokból az év lejártá után helyszínelés után vezetik át a kataszteri munkálatokba.

A háromszögelést 1853-ban, a részletes kataszteri felmérést pedig 1 : 2880 léptékben 1856-ban kezdték meg, de máig sincs befejezve. Ellenben egyre újabb olyan feladatokat hárítottak a felmérési személyzetre, amelyek az alapmunkálatok elvégzését feltételezték (földadókataszter kiigazítása, telekkönyv, tagosítás, telepítés, birtokreform stb.).

Az ország területi nyilvántartása tehát több mint 80 év után is csonka és tökéletlen. Ez főleg szervezeti gyarlóságokban találja a magyarázatát.

12. *A telekkönyv.*<sup>1</sup> (1855. dec. 15-i cs. k. I. M. r., ú. n. telekkönyvi rendtartás, 1938 : XI. t.-c., 1440/1941. M. E. sz. r.)

A telekkönyv az ingatlanok dologi jogviszonyainak közhitelű nyilvántartására szolgál. (Magánjogi tkvj. 913. §.) Ennek az alapján lehet bizonyosan tudni, hogy ki rendelkezhet joghatályosan valamely ingatlannal, ki idegenítheti el és terhelheti meg.

Vannak általános és különös telekkönyvek. Általános telekkönyvek azok, amelyekbe mindazokat a telekkönyvezendő ingatlanokat fel kell venni, amelyeket külön jogszabály a külön telekkönyvek valamelyikébe nem utal. Ezeket a rendes telekkönyvi hatóságok, tehát a járásbírók, mint telekkönyvi hatóságok, illetőleg a mellettük működő telekkönyvi hivatalok vezetik.

Különös telekkönyvnek nevezik a bányatelekkönyveket (1854. szeptember 15-i rendelet), amelyeket a kir. törvényszékek vezetnek; a vasutak és csatornák központi telekkönyvét (1868 : I., 1881 : LXI. t.-c.), amelyet a budapesti kir. törvényszékhez tartozó központi telekkönyvi hivatal vezet; és az ipari vállalatok központi telekkönyvét, amelyet az ipari záloglevelek (1928 : XXI. t.-c. 1. §) biztosítására kötött vagyonról szintén a központi telekkönyvi hivatal készít.

A mai telekkönyvi rendszert az abszolút kormány által 1855-ben kiadott ú. n. telekkönyvi rendtartás vezette be. Azt az 1861. évi Országbírói Értekezlet a maga területén fenntartotta, de az Erdélyre nem terjedt ki, ahol az osztrák jog volt érvényben. A magyar telekkönyvi jogot a keleti és erdélyi részre csak az 1440/1941. M. E. sz. r. terjesztette ki.

<sup>1</sup> L. Sárffy Andor: Telekkönyvi rendtartás. 1941.

A telekkönyv készítése két szakaszból áll:

a. a telekjegyzőkönyvek szerkesztéséből, amelyek helyszíni szemle, de nem pontos műszaki munkálatok alapján készültek el az egész országról, Erdélyt is beleértve;

b. a telekkönyvi betétek szerkesztéséből, amit az addigi rendeletek alapján vezetett telekjegyzőkönyvek helyett az 1889 : XXIX. t.-c. rendelt el. A telekkönyvi betéteket községenként kell szerkeszteni és azokba a területet a kataszteri felmérés és a földadónyilvántartás, tehát pontos mérnöki munka és térkép alapján felvenni. Ebből következik, hogy a telekkönyvi betétszerkesztés a földadókataszteri felmérést csak követheti, de meg nem előzheti. Kívánatos az volna, hogy nyomban kövesse. De a háromszögelés, a kataszteri részletes felmérés is az ország jelentékeny részéről még nem készült el, a telekkönyvi betétszerkesztés pedig több, mint 200 községgel van a kataszteri felmérés mögött.

A telekkönyv három lapból áll: I. birtokállási, II. tulajdoni és III. teheralapból. A telekkönyv mellékletei: a. a telekkönyvi térképek, amelyek a kataszteri térképek másodlatai azzal a különbséggel, hogy a kataszteri térképekből a művelési ágak vékony vonalait és betűjelzéseit ki kell hagyni. Szokásos lépték: 1 : 2880, vagyis 1 hüvelyk 40 ölet jelent; b. a birtokrészletlajstrom (részletjegyzék), amely a birtokrészleteket helyrajzi számaik sorrendjében tartalmazza annak megjelölésével, hogy az illető birtokrészlet melyik telekjegyzőkönyvbe (telekkönyvi betétbe) van felvéve. A birtokrészletlajstromba a köz- vagy nyilvános javakat is be kell venni; c. a névjegyzék az ingatlan-tulajdonosokat sorolja fel betűrendben és feltünteti, hogy melyik betétben, vagy telekjegyzőkönyvben van ingatlanuk.

Minden ingatlant annak a községnek telekkönyvi betétébe kell felvenni, amely községhez az ingatlan közigazgatási beosztása szerint tartozik. A betéteket községenként 1-től kezdve folyószámokkal kell megjelölni és az összes betétek a község *telekkönyvét* alkotják.

Sajnos, népünk még mindig nem szokta meg a telekkönyv intézményét és kerülni iparkodik a bejegyzésekkel felmerülő költségeket (törvénykezési illeték). Ezért gyakori jelenség, hogy az eredeti telekkönyvi felvétel után beállott változásokat nem vezetik át a telekkönyvön. Így különösen a tulajdonátruházásokat, vagy megszűnt teher-tételek törlését. Ilymódon a telekkönyvi állapot sok helyen nagyon eltérő lett a tényleges jogi, vagy birtoklási állapottól. Ennek a helyzetnek megszüntetésére a *telekkönyvhelyesbítés* szolgál. (1938 : XI. t.-c. 1—3. §.) A telekkönyvhelyesbítés fő tárgya a tényleges birtokosnak tulajdonosként való bejegyzése a telekkönyvbe. A telekkönyvi helyesbítés kétféle: általános, vagy részleges. Általános helyesbítés az, amely a község egész területére, vagy területének egy részére terjed ki, részleges az, amely csak egyes ingatlanokra szorítkozik.

A telekkönyvi átalakítás viszont tömeges jogváltásnak a telekkönyvön való keresztülvezetését jelenti, tehát akkor van helye, ha birtokrendezés (tagosítás, arányosítás, legelőfelosztás vagy más birtokszabályozás) folytán létesített új birtokállapotot kell a telekkönyvbe átvenni.

A telekkönyvi eljárás a polgári perenkívüli eljárások egyike. A telekkönyvi hatóság a felek szabályszerű kérelmét teljesíteni köteles. A félnek alanyi joga van a telekkönyvi hatóság megfelelő eljárására úgy, hogyha a telekkönyvi hatóság másként jár el, akkor a fél jogát sérti. A félnek ez a joga a jogvédelmi igény egy faja.

A járásbíróknál, mint telekkönyvi hatóságoknál, az ügyek elintézése bíróra, vagy önálló működési körrel felruházott jegyzőre hárul. Mellettük működik a telekkönyvi hivatal, amely telekkönyvvezetőkől (képesítésük: érettségi vizsga és telekkönyvi vizsga) és segédhivatali tisztviselőkből áll.

A telekkönyvi eljárás mellett, amely perenkívüli eljárás, vannak telekkönyvi perek is (kiigazítási per, igazolási kereset, és törlési kereset), amelyek azonban nem a telekkönyvi hatóságnál, hanem a bíróságnál folynak.

13. *Közutak törzskönyve* (1890 : I. t.-c. 67—69. §).

Az állami, törvényhatósági és a vasúti állomásokhoz vezető közutakról és ezek műtárgyainak, valamint egyéb tartozékainak és földterületének feltüntetése és nyilvántartása végett törzskönyveket kell készíteni, amelyek műleírásokból és térképekből (helyszínrajzokból) állanak. Azokat a közigazgatási bizottságnak kell hitelesítenie. A törzskönyvek közokirat jellegével bírnak.

Az állami fenntartás és kezelés alatt álló utak törzskönyveit az államépítészeti hivatalok, a törvényhatósági és az ezek osztályába tartozó egyéb közutak törzskönyveit a törvényhatóság első tisztviselője őrzi. Ugyanezek felelősek azért, hogy a törzskönyvek a tényleges helyzetnek megfeleljenek.

14. *A vízikönyvek* (1885 : XXIII. t.-c. 181—183. §, 1890 : I. t.-c. 139. §).

Minden törvényhatóság alispánjánál vagy polgármesterénél vízikönyvet kell vezetni, amely a törvényhatóság területén létesült vízi műveket és vízhasználatokat, a szolgálmat és a vízrendezésre és vízhasználatra létesült társulatokra vonatkozó adatokat tartalmazza.

15. *Az erdőtörzskönyvek* (1935 : IV. t.-c. 7. §).

Az erdőket és az erdőbirtokhoz tartozó egyéb területeket az erdők törzskönyvében nyilván kell tartani. Az erdők törzskönyve közokirat. A m. kir. erdőfelügyelőség vezeti. Célja, hogy az erdőkről vezetett valamennyi hatósági nyilvántartás, nevezetesen a földadókataszter, a telekkönyv és az erdők törzskönyve az erdőkre vonatkozó feljegyzések tekintetében egymással állandóan összhangban legyenek.

A nyilvántartás szabályait a földművelésügyi miniszter rendelettel állapítja meg.

16. *Bányakönyvek* (1854. május 23-iki általános bányatörvény 109—111. §).

17. *Iparlajstromok* (1884 : XVII. t.-c. 177—178. §).

18. *A tengeri hajók lajstroma* (1879 : XVI. t.-c. 12. §, 1921 : L. t.-c., 371/1922. M. E. sz. r., 3590/1928. M. E. sz. r.).

19. *A belvízi hajók lajstroma* (1927 : IX. t.-c.).

20. *A hajómalmok lajstroma* (33.477/1888. K. M. M. sz. r.).

21. *A szerzői jogi iktatókönyv* (1921 : LIV. t.-c. 42. §).

22. *A marhalevél* (1928 : XIX. t.-c. 5—7. §, 100.000/1932. F. M. sz. r. 5—30. §).

Ló, számár, öszvér, szarvasmarha, bivaly, juh, kecske és sertés tulajdonjogának igazolására a tulajdonos marhalevelet (járlatlevelet) köteles váltani. A marhalevél azt is igazolja, hogy az arra jegyzett állat forgalombahozatalának (szállításának, átruházásának) állategészségügyrendőri szempontból nincs akadálya.

A marhalevél közokirat, amely csak kincstári bélyeges úrlapon állítható ki. A marhalevelek kezelése (kiállítás) a községek (városok) kötelessége. Nagykiterjedésű, jelentékeny állattenyésztéssel és állatforgalommal rendelkező községek marhalevélkezelői körzetekre oszthatók. A marhalevél záradéka állategészségügyi bizonyítványt tartalmaz, amely a marhalevél kiállításától 14 napig érvényes, de megújítható.

23. *Gépjárműnyilvántartások* (250.000/1929. B. M. sz. r. 70. §).

A gépjárműkerület elsőfokú rendőrhatalósága a kerületében kiszolgáltattott forgalmi engedélyekről a használhatósági szakvélemény adatai alapján kartotéknyilvántartást vezet.

Ezenfelül a rendőrség budapesti főkapitánysága a forgalmi engedélyekről az illetékes elsőfokú rendőrhatalóságok által megküldött adatok alapján külön országos kartotéknyilvántartást vezet.

24. *A közüzemek nyilvántartásai.*

Telefonelőfizetők névsora.

A postatakarékpénztári csekkszámletulajdonosok névsora.

Hivatalos menetrendkönyv.

Városi vízőrák jegyzéke.

Városi gázórák jegyzéke.

Városi villanyórák jegyzéke stb.

Statistikai és egyéb források.

89. 25. *A hivatalos statisztikai szolgálat* (1929 : XIX. t.-c.).

A hivatalos statisztikai szolgálat feladata: az ország közállapotának és közérdekű viszonyainak nyilvántartása s e célra adatok gyűjtése, feldolgozása s közzététele oly módon, hogy azok tudományos, törvényhozási, kormányzati, igazgatási és más gyakorlati célokra

egyaránt használhatók legyenek. A hivatalos statisztikai szolgálat a nemzetközi statisztika művelésére is kiterjed.

Valamennyi állami és önkormányzati hatóság és hivatal, valamint törvény által alkotott testület és intézet által közvetlenül vagy közvetve végzett s nem belső igazgatási célú vagy nem helyi jelentőségű statisztikai tevékenység a szakszerűség, egyöntetűség és gazdaságosság, valamint a tudományos és gyakorlati szempontok összhangzatos érvényesülésének biztosítása érdekében központi irányítás és felügyelet alatt áll.

A statisztikai szolgálat központi szervei, a *m. kir. Központi Statisztikai Hivatal* és az *Országos Statisztikai Tanács*. A Statisztikai Hivatal, amely a miniszterelnök felügyelete alatt működik, az ország egész területére kiterjedő statisztikai adatgyűjtést végzi és valamennyi állami és önkormányzati szervnek statisztikai tevékenységét, amennyiben az nem belső igazgatási célú, vagy nem helyi jelentőségű, figyelemmel kíséri és nyilvántartja.

Az Országos Statisztikai Tanács a Központi Statisztikai Hivattal együtt működő testület.

Valamennyi állami és önkormányzati szervnek központi irányítás és felügyelet alá eső statisztikai adatgyűjtéséről évenként tüzetes munkatervet kell készíteni, amelyet az Országos Statisztikai Tanács meghallgatása után a minisztertanács elhatároz és az országgyűlés jóváhagy.

Magánszemélyek (jogi személyek) a jóváhagyott munkaterven alapuló statisztikai adatgyűjtésekhez szükséges, rájuk vonatkozó adatokat beszolgáltatni kötelesek. Aki tudva hamis, vagy valótlan statisztikai adatot vall be, vagy az adatszolgáltatást megtagadja, kihágást követ el. Viszont a hatóságoknak és közegeiknek az adatgyűjtés során tudomásukra jutott egyéni természetű statisztikai vagy más adatokat elbeszélni, kiszolgáltatni, vagy a törvény ellenére köztudomásra hozni tilos. Ennek a tilalomnak megszegése is kihágás. Ezek a rendelkezések nem vonatkoznak a belső igazgatási célú vagy helyi jelentőségű adatgyűjtésekre.

A Központi Statisztikai Hivatal részben rendszeresen visszatérő, részben különleges statisztikai adatgyűjtéseket végez és azok eredményeit kiadványokban közzéteszi.

Legfontosabb felvétele a *népszámlálás*. Rendszeres népszámlálások a következő években voltak: 1869, 1880, 1890, 1900, 1910, 1920, 1930 és 1941. Ezek eredményeit több kötetben közölték. Az utolsó eddig közölt népszámlálás, az 1930. évi, a következő kötetekben jelent meg:

a. Általános népleírás községenként. (Új sorozat, 83. kötet.)

b. A népesség foglalkozása és az ipari és kereskedelmi nagyvállalatok községenként. (Új s. 86. k.)

c. A népesség foglalkozása részletesen és a vállalati statisztika. (Új s. 94. k.)

d. A népesség foglalkozása a főbb demográfiai adatokkal egybevetve s a népesség ház- és földbirtokviszonyai. Részletes demográfia és a lakóházak és lakások adatai. (Új s. 96. k.)

e. Végeredmények összefoglalása, továbbá az 1935., 1938. és 1939. évi népösszeírások végeredményei. (Új s. 114. k.)

Ezeket kiegészíti: Az 1938. évi felvidéki nép-, föld-, birtok- és állatösszeírás. Az 1938. évi november 2-i bécsi döntés alapján visszacsatolt területen végrehajtott összeírás eredményei községek szerint. (Új s. 108. k.)

*Egyéb rendszeresen megjelenő kiadványok:*

Magyar Statisztikai Évkönyv. 1893-tól évenként.

Magyar Statisztikai Zsebkönyv. 1931-től évenként.

Külkereskedelmi forgalom. 1898-tól évenként.

Statisztikai Negyedévi Közlemények. 1897-től havonként, 1937-től negyedévenként.

Magyar Statisztikai Szemle. 1923-tól havonként.

*Külön kiadványok:*

Magyarország földbirtokviszonyai 1935-ben. I. (Új s. 99. k.)

U. a. II. Birtoknagyságcsoporthoz szerint. (Új s. 102. k.)

Magyarország állatállománya, gazdasági felszerelése és gyümölcsfaállománya 1935-ben. (Új s. 100. k.)

Magyarország mezőgazdaságának főbb üzemi adatai 1935-ben. (Új s. 105. k.)

Magyarország mezőgazdaságának főbb üzemi adatai birtoknagyságcsoporthoz szerint 1935-ben. (Új s. 112. k.)

Magyarország Földbirtokosai és Földbérlei (Gazdacímtár) 1935. évben.

*Községi és városi statisztika:*

Magyarország községeinek háztartási viszonyai az 1934. évi községi költségelőirányzatok szerint. (Új s. 93. l.)

Magyar városok statisztikai évkönyve. A magyar városok háztartási viszonyai az 1934. évben. Kiadta Budapest székesfőváros Statisztikai Hivatala. Azóta megjelent az 1935., 1936., 1937., 1938. és 1939. évről.

A székesfőváros multja és jelene grafikus ábrázolásban. 1933.

Budapest székesfőváros áruforgalma. 1935.

Budapest székesfőváros statisztikai havi füzetei. 1873 óta 69. évfolyam.

*Társadalombiztosítási statisztika.* Megjelenik 1923. évtől évenként. Kiadja a Központi Statisztikai Hivatal.

*Adóstatistika.* Kiadja a m. kir. pénzügyminisztérium. Megjelent az 1913. és 1927. év összehasonlítása, 1928—31. és azóta évenként. Közli az állami és a közadók módjára behajtandó egyéb (városi, köz-

ségi, vármegyei, társadalombiztosítási, egyházi, kamarai, kéményseprési, stb.) közszolgáltatások adatait törvényhatóságokint részletezéssel.

26. *Állami és önkormányzati költségvetések és zárószámadások.*

Az állami, vármegyei, városi, községi, társadalombiztosítási stb. költségvetések és zárószámadások (60. és 65. §) igen sok fontos adatot tartalmaznak a közigazgatás szervezetére, méreteire, személyzetére és költségeire, a kezelésükre bízott alapokra és alapítványokra nézve. Az adatok nagy része a mellékletekben és az indokolásban található.

27. *A vámtarifa (1924 : XXI. t.-c.)<sup>1</sup>*

A külfölddel lebonyolított áruforgalom után az állam vámot szedhet. Az állam e kizárólagos jogának gyakorlása alkotja a vámjövédelmet. A vámigazgatás szervezetét és a vámeljárást a vámjogról szóló 1924 : XIX. t.-c. szabályozza.

Viszont azt, hogy mely áruk behozatala vagy kivitele esetében kell vámot fizetni és milyen összegben, a vámtarifa határozza meg. Az autonóm magyar vámtarifát az 1924 : XXI. t.-c. tartalmazza. Ez nyer alkalmazást minden állammal szemben akkor, ha azzal vámszerződésünk nincs, amely a vámtarifa tételeit a megegyezés szerinti eltérésekkel állapítja meg.

Az autonóm vámtarifának az a közigazgatási jelentősége, hogy az összes árukra ki kell terjednie, mert azok mind kerülhetnek nemzetközi forgalomba. E végből a vámtarifa kénytelen az áttekintés lehetősége végett az összes árukat rendszerbe foglalni s egyszerűbb kezelés végett állandó számokkal ellátni. Ezt a rendszert törvénybe is iktatták s ezért az áruk az autonóm vámtarifa számaival jelölhetők meg a közigazgatásban és a gazdasági életben, ami azok pontos körülírását nagyon megkönnyíti. Így pl. a vámtarifa tételei szerint jelölik meg az árukat az általános forgalmi adóváltság megállapításáról szóló 500/1942. P. M. sz. r., vagy a kartellekről szóló megállapodások. Ezért van szükség a közigazgatásban a vámtarifa rendszerének ismeretére éppúgy, mint az állami költségvetés rendszerére.

*Vámtarifa.* A magyar autonóm vámtarifa harminchét főárucsoport szerinti *tarifaosztályra* (I—XXXVII.) és azokon belül 974 *vámtarifaszámra* (főtétel) oszlik, amelyek közül többnek számos (a—r) alszáma (altétele) van. A pénzügyminiszter az érdekelt miniszterekkel egyetértőleg a vámtarifához hivatalos *árulajstromot* bocsát ki, amely a vámtarifában kifejezetten meg nem nevezett árukat használati céljuknak és minőségüknek megfelelően, figyelembe véve a vámtarifa célzatát is, besorozza a vámtarifa egyes számai alá. Ugyanilyen elvek szerint kell eljárni az árulajstrom módosításánál és ki-

<sup>1</sup> L. Az autonóm és szerződéses magyar vámtarifa. Összeállította *Görög Károly*. VIII. kiad. 1939.

egészítésénél is. Ha a vámtarifa helyes értelmezése tekintetében kétség merül fel, a pénzügyminiszter az érdekelt miniszterekkel egyetértve *vámtarifadöntvényt* ad ki, amely a további vámkezelésekre nézve irányadó; a döntvényt a hivatalos lapban közzéteszik.

A vámtarifa osztályai, és az egyes osztályokba tartozó vámtarifaszámok a következők:

I. tarifaosztály.	Tarifaszám
II.	1—10
III.	11—30
IV.	31—39
V.	40—50
VI.	51—76
VII.	77—123
VIII.	124—134
IX.	135—173
X.	174—182
XI.	183—192
XII.	193—206
XIII.	207—228
XIV.	229—248
XV.	249—298
XVI.	299—330
XVII.	331—376
XVIII.	377—391
XIX.	392—407
XX.	408—422
XXI.	423—435
XXII.	436—467
XXIII.	468—489
XXIV.	490—534
XXV.	535—544
XXVI.	545—624
XXVII.	625—640
XXVIII.	641—642
XXIX.	643—665
XXX.	666—680
XXXI.	681—721
XXXII.	722—801
XXXIII.	802—865
XXXIV.	866—892
XXXV.	893—930
XXXVI.	931—941
XXXVII.	942—971
	972—974

Minden árut olyan vám terhel, amilyent a vámtarifa (autonóm vámtarifa), vagy a nemzetközi szerződés (szerződéses vámtarifa) arra a számra állapít meg, amely alá az áru tartozik. A tételek általában métermázsánként értendő súlyvámok. Ettől eltérő egységet (darab, érték) a tarifa kifejezetten megemlíti.

28. *Részletes katonai térképek.* A katonai térképészet a kiegyezés egész ideje alatt a közös hadsereghez tartozott és a Bécsben székelő cs. és kir. Katonai Földrajzi Intézet végezte. A monarchia felbomlása után a hadifelméréstől hazaérkező magyar tisztekből alakult a m. kir. pénzügyminisztérium XIII. c. osztályaként működő „Állami térképészet”, mint polgári szerv. Újabbán ismét mint katonai szerv működik: Honvéd Térképészeti Intézet.

Osztályai: *a.* geodéziai, fotogrammetriai osztály, *b.* szerkesztő osztály, *c.* fotográfiai osztály, *d.* kartográfiai osztály. A geodéziai csoport végez háromszögelési munkálatokat is, topográfiai osztálya pedig részletes felvételeket. Készítenek 1 : 25.000 és 1 : 75.000 léptékű térképeket, de a munka az ország egész területére nincs készen.

29. *Magyarország Helységnévtára.* A m. kir. Központi Statisztikai Hivatal kiadványa. 1941. Előző kiadása 1937.

Két részből áll: I. Közigazgatási beosztás. Tartalmazza az összes vármegyét, az azokhoz tartozó járások és községek és azok lélekszámának teljes felsorolásával, valamint a törvényhatósági jogú városokat ugyanígy. II. Betűrendes rész. Tartalmazza az összes községet és városokat egyenként, közigazgatási beosztásuk és kapcsolataik, területük, lélekszámuk, posta- és vasúti összeköttetésük feltüntetésével. A korábbi kiadások az összes külterületi lakotthelyeket is közölték.

30. *Magyarország Tiszti Cím- és Névtára.* Évi kiadvány. Utolsó kiadás az 1941. évben (a visszafoglalt Délvidék adatai kivételével). Tartalmazza az állami, törvényhatósági, megyei, városi hatóságok, hivatalok, bizottságok, intézetek és üzemek, az egyházak és kamarák tisztviselőit, a különféle magyar kitüntetések tulajdonosait, a tudományos és egyéb társulatok és egyesületek tagjait, a pénzügyintézeteket, biztosító intézeteket és szövetkezeteket.

31. *Gazdasági helyzetjelentések.* Az ország gazdasági helyzetváltozásainak és a világgazdasági helyzettel való összefüggéseinek figyelemmel kísérését lehetővé teszik az eddig felsoroltakon kívül a következő kiadványok:

*a.* A Magyar Nemzeti Bank Havi Közleményei. Megindultak 1926-ban.

*b.* Háborús gazdasági és pénzügyi intézkedések Magyarországon. Kiadja a Magyar Nemzeti Bank. Megjelenik havonta. Megindult 1940. május havában.

*c.* Háborús gazdasági és pénzügyi intézkedések külföldön. Kiadja a Magyar Nemzeti Bank. Megjelenik havonta. Megindult 1931. október havában.

*d.* A Magyar Gazdaságkutató Intézet gazdasági helyzetjelentése. Megjelenik negyedévenként. Megindult 1929-ben.

*e.* A Magyar Gazdaságkutató Intézet külön kiadványai. Eddig 20 szám.

*f.* A Pénzügyintézet Központ Értesítője (tagjai részére). Megjelenik negyedévenként. Megindult 1926-ban.

## 27. §. A jogszabályok gyűjteményei.<sup>1</sup>

A törvények gyűjteménye.

90. *A törvények gyűjteménye.* A törvények az Országos Törvénytárban jelennek meg (1880 : LIII. t.-c.). Az Országos Törvénytár kiadásáról, a törvények fordításáról és megfelelő terjesztéséről a belügyminiszter gondoskodik.

A magyar törvényhozás az 1867—1941. években összesen 2864 törvénycikket alkotott. Ezeknek tekintélyes része már nincs hatályban.

A rendeletek gyűjteményei.

### 91. A rendeletek gyűjteményei.

1. *Budapesti Közlöny.* A m. kir. kormány hivatalos lapja. Megindult 1867. március 12-én. Megjelenik naponta. A nagyobb nyilvánosságra számoltató miniszteri rendeletek közzétételi szerve, amely egyszersmind közli a végrehajtóhatalom személyi jellegű intézkedéseit s az adományozott privilégiumoknak is kihirdetési helye.

A Budapesti Közlöny az 1902. évtől csatolja az országgyűlés mindkét házának tárgyalásairól felvett gyorsírói jegyzetek alapján kiadott *Országgyűlési Értesítő* egyes számait.

A hivatalos lap kiadása a belügyminiszter feladata.

2. *Magyarországi Rendeletek Tára* (1880 : LIII. t.-c.). Az általános érdekű és állandó hatályú, valamennyi minisztérium ügykörébe tartozó rendeletek hivatalos gyűjteménye. 1867-ben indult meg. Kiadásáról a belügyminiszter gondoskodik.

3. *A kormányhatóságok szakközlönyei:*

*a.* *Belügyi Közlöny.* Megindult 1896-ban. Tárgymutatója megjelent az 1896—1906. és 1907—1930. évfolyamokhoz.

*b.* *Kárpátaljai Közlöny.* Megjelenik 1939 óta magyar és ruszin nyelven. Kiadja Kárpátalja kormányzói biztosa.

*c.* *Csendőrségi Közlöny.* Megjelenik 1912—1918, és 1923-tól állandóan. Kiadja a belügyminiszter.

<sup>1</sup> L. Székely Miklós: Jogszabályok közzététele. A korszerű közszolgálat útja 1938.

Valló József: A hatályos jogszabályok összegyűjtése. Tanulmány a jogszabályrendezés jogi és technikai problémái köréből. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 34. sz. 1941.



- d. *Népegészségügy.* Megindult 1919-ben. Kiadja a belügy-miniszter.
- e. *Társadalombiztosítási Közlöny.* Megindult 1907-ben. Kiadja a belügyminiszter.
- f. *Földmívelési Értesítő.* Megindult 1889-ben.
- g. *Honvédségi Közlöny.* Megindult 1874-ben.
- h. *Igazságügyi Közlöny.* Megindult 1891-ben. Két melléklapja van: az Igazságügyi Törvények Tára és az Igazságügyi Javaslatok Tára.
- i. *Központi Értesítő.* Az 1875 : XXXVII. t.-c. 8. §-a alapján a kereskedelmi cégjegyzékekben történt és a törvény értelmében kihirdetést igénylő bejegyzések közzétételére létesült.
- j. *Közszállítási Értesítő.* Megindult 1901-ben. Kiadja az iparügyi miniszter. Tartalmazza a közszállítási naptárt és a szakszerűen csoportosított pályázati hirdetéseket.
- k. *Közgazdasági Értesítő.* Az iparügyi, valamint a kereskedelem- és közlekedésügyi minisztérium hivatalos közlönye. Megjelent 1906—1918, és 1926 óta újból.
- l. *Külügyi Közlöny.* A külügyminisztérium közlönye. Megindult 1921-ben. Bizalmas jellegű, kéziratként kezelendő.
- m. *Hivatalos Közlöny.* A vallás- és közoktatásügyi minisztérium hivatalos közlönye. Megindult 1892-ben.
- n. *Pénzügyi Közlöny.* A pénzügyminisztérium hivatalos közlönye. Megindult 1874-ben.
- o. *Értesítő a m. kir. vámhivatalok részére.* Kiadja a m. kir. központi vámigazgatóság. Megindult 1922-ben.
- p. *Rendeletek Tára a m. kir. Posta részére.* Kiadja a m. kir. kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter.
- r. *A m. kir. államvasutak hivatalos lapja.* Kiadja a m. kir. államvasutak igazgatósága kézirat gyanánt.

A szabályrendeletek gyűjteményei.

**92. A szabályrendeletek gyűjteményei:**

- a. Minden vármegyének az 1901 : XX. t.-c. 33. §-a értelmében *vármegyei hivatalos lapot* kell indítania és szabályrendeleteit abban közzétennie.
- b. *Fővárosi Közlöny.* Budapest székesfőváros hivatalos közlönye. Megindult 1889-ben. A székesfővárosnak szabályrendeleteit az 1930 : XVIII. t.-c. 44. §-a értelmében itt kell közzétennie.
- c. *Budapest Jogszabályai.* Megindult 1918-ban. Évenként folytatólagos sorszámú füzetekben közli a székesfőváros szabályrendeleteit, szabályzatait, szolgálati utasításait és elvi határozatait.
- d. *Városi törvényhatóságok szabályrendeletei.* Közzétételük az 1886 : XXI. t.-c. 7., illetve 11. §-a szerint hírlapokban és falragaszok útján történik. Hivatalos lapja csak Győr városának van.

e. *Községi (megyei városi) szabályrendeletek.* Közzétételükről a törvény nem rendelkezik. Lakbérleti szabályrendeletek hatályosságához a törvény a Budapesti Közlönyben való közzétételt kívánja meg (1912 : LIV. t.-c. 102. §, 1930 : XVIII. t.-c. 138. §).

Jogszabálymutató.

**93.** A jogszabályok nagy tömegében való eligazodás megkönnyítésére van hivatva a következő kiadvány:

*A magyar törvények és egyéb jogszabályok mutatója.* A m. kir. kormány megbízásából alapították Ladik Gusztáv, néhai Térfy Gyula, Egyed István és Horváth Béla. 1939. évi kiadás. Pótfüzetek megjelentek 1940. és 1941. évben.

**28. §. A közigazgatástudományi intézetek.**

A közigazgatástudományi intézetek hivatása.

**94.** Az a nagy fejlődés, amelyen a közigazgatás a XIX. századi állam kialakulása óta átment, számos olyan problémát vetett és vet fel, amelyek mind a gyakorlat, mind az elmélet számára újak, megoldásukat azonban az élet követeli. A közigazgatásnak valahogyan cselekednie kell, de nem mindig könnyű a megfelelő, még kevésbé a legjobb megoldást megtalálnia. Ezért kénytelen a tudomány segítségét is igénybevenni.

A tudománynak a közigazgatás működésében való közreműködésére szolgáló szervezeti forma a közigazgatástudományi intézetek létesítése. Kétségtelen, hogy a közigazgatásnak azok a szervei, amelyek napi tömegmunkát végeznek írásban, felekkel való érintkezésben, kiszállásokban, amely munka nagyrésze sürgős és időhöz kötött, nem rendelkeznek elég idővel és idegnyugalommal, sokszor kellő szaktudással sem olyan tanulmányokhoz, amelyek elmélyedést, kutatást, esetleg kiterjedt adatgyűjtést tesznek szükségessé. Ezért gyakran beérik a folyóügyek intézésével, és így elmarad a szükséges haladás, a korral való lépéstartás, a tervszerű fejlődés. Azt, hogy a közigazgatás napi munkájában a tudományos kutatást kívánó tevékenység is bekapcsolódjék, azáltal lehet biztosítani, ha az utóbbit külön szervekre bizzuk, amelyek az elmélyedő munkára alkalmasan vannak megszervezve, de a gyakorlati közigazgatással szoros kapcsolatban vannak, kutatási feladataikat annak köréből veszik, sokszor annak megbízásából végzik (*recherche provoquée*). Ehhez az kell, hogy olyan anyaghoz és adatokhoz is hozzáférjenek, amelyek csak a közigazgatásnak állnak rendelkezésére, vagy hogy maguk ténymegállapító vizsgálatokat végezhesenek. A közigazgatástudományi intézetek mind a tudomány számára hasznosak, mert biztosítják az élettel való állandó kapcsolatát, mind a gyakorlati közigazgatásnak nélkülözhe-

tetlenség, mert magasabb szintre emelik a teljesítményeit és a tudomány fényével a jövő fejlődés útját is sokszor előre megvilágosítják.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet a kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem kötelékében az 1931. évben létesült.<sup>1</sup> Kutatásainak eredményeit önálló kiadványok sorozatában és a *Közigazgatástudomány* c. folyóiratban (megindult 1938-ban) teszi közzé, részben pedig nyomtatásban meg nem jelenő emlékiratokba foglalja.

Hasonló szükséglet kielégítésére szolgálnak, de konkrét szűkebb feladatkörrel, már régebben a statisztikai hivatalok, az Országos Közegészségügyi Intézet stb.

Hasonló intézetek a külföldi államokban sokfelé találhatók. Részben szűkebb feladatkörrel, pl. mint várostudományi intézetek. Legnagyobb szerepük az Amerikai Egyesült Államokban van.<sup>2</sup>

A Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet székhelye Brüsszel.

A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia székhelye Berlin.

<sup>1</sup> A Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Közli *Magyary Zoltán*, 1934. L'Institut Hongrois des Sciences Administratives. Revue Internationale des Sciences Administratives. 1939.

Bulletin No. 1. of the Hungarian Institute of Public Administration. 1939.

Das Ungarische Institut für Verwaltungswissenschaft. Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“. 1941. 289. I.

<sup>2</sup> *Magyary Zoltán*: Amerikai államélet. 1934. 211. sk. 1.

## V. FEJEZET.

### A magyar közigazgatás szervezete.

#### 29. §. A magyar állam szervezetének áttekintése.

Az állam főszervei.

95. A magyar állam szervezete az 1941. év végén egyrészt megfelel az alkotmányunk érvényben lévő rendelkezéseinek, másrészt igazodik az állam által ellátandó közfeladatokhoz.

Az alkotmány szerint az állam főszervei a következők:

1. az államfő: a király, illetve 1920. óta a kormányzó (1920 : I. t.-c., 1937 : XIX. t.-c.), aki mellett 1942. óta kormányzóhelyettes is működik (1942 : II. t.-c.);

2. az országgyűlés, amely két házból áll: a képviselőházból (1848 : IV., 1938 : XIX. t.-c.) és a felsőházból (1926 : XXII., 1937 : XXVII. t.-c.);

3. a kormány, amelynek formája a felelős minisztérium (1848 : III. t.-c.);

4. a legfőbb állami számvevőszék, amely a kormánytól független és mint az országgyűlésnek ellenőrző szakszerve működik (1870 : XVIII., 1880 : LXVI. t.-c.);

5. a rendes kir. bíróságok, amelyek a közigazgatástól el vannak választva és függetlenek (1869 : IV., 1871 : XXXI. t.-c.);

6. a m. kir. közigazgatási bíróság, mint szakbíróság (1896 : XXVI. t.-c.);

7. a m. kir. hatásköri bíróság (1907 : LXI., 1928 : XLIII. t.-c.);

8. a közigazgatás nagyszámú, részben törvényekkel szabályozott szervei, amelyek közt az alkotmányjog ki szokta emelni a törvényhatóságokat (1886 : XXI., 1929 : XXX., 1930 : XVIII., 1934 : XII. t.-c.) és a községeket (1886 : XXII., 1929 : XXX. t.-c.);

9. a m. kir. honvédség (1939 : II. t.-c.).

A közigazgatás szervezete a közigazgatás feladatainak szaporodása és méreteinek növekedése következtében, valamint a tudomány és a technika haladásának nyomása alatt egyre fejlődik, és igen nagy a különbség a közigazgatásunknak pl. 1848., 1880., 1900., 1920. és 1940. évbéli fejlettsége között. A múlt század közepének közigazgatása még az ipari forradalom előtti, a mai az azutáni szükségletek

kielégítésére alakul és a vasút, autó, repülőgép, telefon, rádió és a technika számos egyéb vívmánya áll rendelkezésére. Ezért nem lehet a közigazgatás szervezetéről általában beszélnünk, hanem csak egy meghatározott évnek, vagy legfeljebb évtizednek megfelelő szervezetét lehet bemutatni és tárgyalni.

A magyar állam szervezetének áttekintése.

96. Államunk szervezetének áttekintésére szolgálnak a következő ábrák:

1. *A magyar állam szervezetének vázlata az 1941. év végén (7. sz. melléklet).* Az ábrázolás módja az, hogy minden szerv jellel és számmal van jelölve. A fekete kör állami, a fekete kocka önkormányzati intézményt, a piros kör közüzemet, a piros kocka közintézetet jelent. A főlé- és alárendeltség teljes vonallal van jelölve akként, hogy a főlérendelt magasabb, az alárendelt alsóbb sorban van elhelyezve. Az egyenrangúak ugyanabban a sorban vannak. Azért van hat sorra szükség, hogy az összes fokozatok megkülönböztethetők legyenek. A szaggatott vonallal összekötött szervek közt együttműködési viszony van, az eredményvonal viszont ellenőrzési viszonyt jelent.

A számkulcsban minden szám jelentése meg van adva, és ugyanott zárójelben az is feltüntetve, ha valamely szervből egynél több van. Ugyanitt az utalványozó hatóságok is meg vannak jelölve (ut. h.).

Az ábrát a közigazgatás vázlatának nevezzük, mert csak a fontosabb szerveket tünteti fel a szervezet tagolásának áttekintése végett. A magyar közigazgatás összes szerveinek kimerítő feltüntetése található „A magyar közigazgatás atlasza” c. kiadványban.<sup>1</sup>

2. *A közigazgatási szervezeti egységek típusai jogi szempontból.* Meg kell különböztetnünk:

- közhatalmi egységeket, vagy közintézményeket;
- jóléti egységeket, amelyek közintézetek, vagy köztestületek; és
- gazdasági egységeket, vagy közüzemeket.

Az egyes típusok részletes kifejtését a 31—34. §-ok tartalmazzák. A 6. sz. ábra az áttekintést szolgálja. Fel kell hívnunk a figyelmet arra a körülményre, hogy ez a jogi szempontból való osztályozás nem egyezik a szervezet tagolásának a 2. §-ban tárgyalt szempontjaival, hanem azokat részben metszi. Így a közintézmények részben a cél, részben a funkció, részben a személyek, vagy a tárgyak szerinti tagolás útján, az intézetek a személyek és a tárgyak, a köztestületek a személyek, a közüzemek a tárgyak szerinti tagolás alapján jönnek létre. A terület szerinti tagolás mind a közintézményeknél, mind a közintézeteknél, köztestületeknél és közüzemeknél előfordul.

<sup>1</sup> L. A Magyar Közigazgatás Atlasza. A magyar közigazgatás grafikai ábrázolásai, szerveinek hivatali helyzete és viszonyai szerint. Szerkesztette és kiadta a m. kir. belügyminiszter 1934.

### A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI EGYSÉGEI

KÖZHATALMI EGYSÉGEK	JÓLÉTI EGYSÉGEK	GAZDASÁGI EGYSÉGEK
KÖZINTÉZMÉNYEK	KÖZINTÉZETEK ÉS KÖZTESTÜLETEK	KÖZÜZEMEK
<p>1. Az állam fizikai hatalmát gyakorló egységek. (Honvédség, csendőrség, rendőrség, pénzügyőrség stb.)</p> <p>2. Az állam szellemi hatalmát gyakorló egységek. (Törvényhozás, hatóságok, hivatalok, törvényhatóságok, községek, bíróságok.)</p> <p>3. Ezek segéd szervei. (Tanácsok, segédhivatalok stb.)</p>	<p><b>A. Közintézetek.</b></p> <p>1. Kulturális intézetek és alapok.</p> <p>2. Közegészségügyi intézetek és alapok.</p> <p><b>B. Köztestületek.</b></p> <p>1. Bevett és elismert egyházak.</p> <p>2. A szellemi élet köztestülete (pl. a M. Tudományos Akadémia, Egyetemek).</p> <p>3. A vitézi rend.</p> <p>4. A gazdasági élet fakultatív köztestületei.</p> <p>a) Vízitársulatok.</p> <p>b) Erdő- és legelőközösségek</p> <p>c) Hegyközségek.</p> <p>d) Budapesti áru- és értéktőzsde.</p> <p>e) Budapesti nemesfém- és drágaköcsarnok.</p> <p>5. Az érdekképviseletek.</p> <p>a) Képviseletijellegűek.</p> <p>α) Kereskedelmi és Ipar-kamarák.</p> <p>β) Ipartestületek.</p> <p>γ) Mezőgazdasági bizottságok.</p> <p>δ) Mezőgazdasági kamarák.</p> <p>b) Rendi jellegűek.</p> <p>α) Ügyvédi kamarák.</p> <p>β) Közjegyzői kamarák.</p> <p>γ) Mérnöki kamara.</p> <p>δ) Orvosi kamarák.</p> <p>ε) Sajtókamara.</p> <p>ζ) Művészeti kamarák.</p> <p>6. Társadalomjóléti köztestületek.</p> <p>a) OTI.</p> <p>b) MABI.</p> <p>c) OMBI.</p> <p>d) Orsz. Ipari és Bányászati Családpénztár.</p>	<p>1. Házi műhelyek, kisüzemek.</p> <p>2. Közigazgatásilag kezelt közüzemek. (Pl. Állami pénzverő, Állami nyomda, dohánygyárak.)</p> <p>3. Elkülönített vagyonkezelésű (de közigazgatásilag kezelt) közüzemek. (Pl. Városi üzemek, állami mezőgazd. birtokok stb.)</p> <p>4. Egyéni cég alakjában működő közüzemek. (Pl. MÁV., Postatakarékpénztár.)</p> <p>5. Vegyes jellegű kereskedelmi társaságok (alakjában működő közüzemek). (Pl. Magyar Nemzeti Bank, Pénzügyi Központ, Orsz. Földhitelintézet, OKH., IOKSZ., FAKSZ., Hitelintézetek Szövetkezete, Ipari Munkaszervező Intézet, BSzKRt, Budapesti Kisipari Hitelintézet.)</p>
		6. sz. ábra.

## 30. §. A kormány.

Az államfő.

97. Az állam szervezetének, amely hierarchikusan van és más-ként nem is lehet felépítve, van legmagasabb főnöke. Ez az *államfő*, akinek a neve ezt a szerepét ki is fejezi. Az államfő lehet király, kormányzó, elnök, vezér stb.

Az államfő eredetileg és fogalmilag az állam megszemélyesítője, öntudatának kifejezője és ezért összes sajátos és fő-funkcióinak gyakorlását a saját személyében egyesíti. Az állam megkülönböztetője az összes társadalmi alakulatok közt a legfőbb hatalom, az impérium, amely saját földrajzi határai közt minden más akaratnál és hatalomnál erősebb, amely onnan más impériumot ki tud zárni, s ezért szuverén. Az államfő ezt a főhatalmat vagy egymaga gyakorolja, akkor abszolút uralkodó, vagy a nemzettel megosztva, mint alkotmányos államban, de akkor is mindig az övé a vezető szerep. Az államfő fogalmában mindig benne van a hatalom, az irányítás, a tekintély, a főnök. Amikor az állami fő-funkciók elkülönülnek és különválnak a törvényhozás és az igazságszolgáltatás, akkor is az államfő mindig részese marad a törvényhozásnak, az ő nevében hozzák ítéleteiket a bíróságok és őnmaga továbbra is megtartja a harmadik fő-funkció, a végrehajtóhatalom gyakorlását, amely mindig az állam valódi hatalmának a súlypontja volt akkor is, amikor a másik két fő-funkcióval szemben való túlsúlya még nem volt olyan nyilvánvaló, mint az állam mai szervezetében. Az állam hatalmának leggyakorlatibb kifejezője a hadereje. Ezért az államfő egyúttal a legfőbb hadúr, aki rendszerint súlyt is vet arra, hogy a hadsereg közvetlenül neki és csak neki legyen alárendelve. Ennek a kifejezését láthatjuk abban, hogy az uralkodók a legújabb időkig mindenütt katonák, és hogy nálunk a Habsburg-család összes nagykorú férfitagjai a hadsereg tagjai voltak.

Az államfői funkcióban a főnöki funkció teljesen benne van, az a főtartalma: az előrelátás, a szervezés, a parancsolás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés. Történelmünkben is azokat az államfőinket tekintjük nagyoknak, akikben ezek a tulajdonságok kiválóan megvoltak. Az államfő *főnöke* a nemzetnek, de főleg az állam szervezetének, egész végrehajtó apparátusának: a közigazgatásnak, amelyre szüksége van, hogy hatalmát ki tudja fejteni. Ezért mind saját történelmünkben, mind külföldi államok történetében számos példa van arra, hogy a nemzet erőinek kifejlesztésére a kezdeményezés, sőt az irányítás is gyakran maguktól az államfőktől indul ki: Szent István, IV. Béla, Róbert Károly, Nagy Lajos, Mátyás, a Habsburgok közt Miksa, I. Ferdinánd, II. József, Poroszországban Nagy Frigyes, Oroszországban Nagy Péter stb.

Az államfőről azt mondták, hogy uralkodik és kormányoz. Az uralkodás azt jelenti, hogy hatalma van, és hogy másnak nincs fölötte hatalma, s ezért szuverén, aminek külső kifejezője a dísz, méltóság és a megkülönböztetett tisztelet. „Ő Felségének a királynak személye szent és sérthetetlen“. (1848 : III. t.-c. 1. §).

A kormányzás pedig azt jelenti, hogy érdemlegesen és érezhetően működik, mint az állami szervezet legfőbb főnöke, és végzi mindazokat a teendőket, amelyeket egy nagy szervezetnek csak a feje végezhet.

Mindez az állam legmagasabb főnökének a definíciójához tartozik, ezért minden említett vonás a fogalomnak nélkülözhetetlen eleme.

A magyar kormány.

98. A magyar állam legmagasabb főnökére azonban ez a definíció mai tételes jogunk és gyakorlatunk szerint még sem találó. A király 1848-ig valóban uralkodott és kormányzott és a kormányzás funkciójában az egyedül neki alárendelt kormányiszékek: a m. kir. kancellária, a m. kir. helytartótanács és a m. kir. kamara, álltak rendelkezésére. A helyettese és távollétében helytartója: a nádor a királynak alárendelten az állami szervezet másodfőnöke volt, akiben a főnöki szerep szintén mindig tudatos volt, és jogállása úgy volt megállapítva, hogy azt sikerrel be is tölthette.

Az az alkotmányjogi átalakulás, amely a francia forradalomból kiindulva a XIX. század folyamán Európának tőlünk nyugatra eső egész részében elterjedt és hozzánk 1848-ban jutott el, ezt a 900 éves fejlődést és rendet megszakította. Az átalakulás alkotmányjogi követelménye az volt, hogy a „szabadság, egyenlőség, testvériség“ biztosítása érdekében a népképviselőivé átalakuló országgyűlés befolyást és ellenőrzési jogot kapjon a végrehajtóhatalom gyakorlására. A megoldási forma pedig az volt, hogy a király, akinek szuverénitását érinteni nem akarták és ezért ellenőrzés alá nem helyezhették, azontúl csak uralkodjék, de ne kormányozzon, a kormányzást pedig végezze az akkor létesített minisztérium, amely az angol parlament mintája szerint felelős mind az országgyűlésnek, mind a királynak.

Ezt az átalakulást az 1848. évi országgyűlés a március 15-i forradalom után a következő rendelkezések törvénybeiktatása útján hajtott végre:

Az 1848 : IV. t.-c. törvénybeiktatta a népképviselői országgyűlést.

Az 1848 : III. t.-c. pedig felállította a „független, felelős magyar minisztériumot“. Ennek a törvénycikknek legfontosabb és mai közigazgatási szervezetünkre sarkalatos rendelkezései a következők:

„3. §. Ő Felsége a végrehajtóhatalmat a törvények értelmében független magyar minisztérium által gyakorolja, s bármely rendeletei, parancsolatai, határozatai, ki-nevezései csak úgy érvényesek, ha a Budapesten székelő miniszterek egyike által is aláíratnak.

4. §. A minisztériumnak mindegyik tagja mindennemű hivatalos eljárásáért felelős.

10. §. A minisztérium áll egy elnökből, és ha az maga tárcát nem vállal, kivülről még nyolc miniszterből.

14. §. A minisztériumnak a következő osztályai lesznek:

1. belügy;
2. országos pénzügy;
3. közmunka és közlekedési eszközök és hajózás;
4. földművelés, ipar és kereskedelem;
5. vallás- és közoktatás;
6. igazságszolgáltatás és kegyelem;
7. honvédelem osztályai;

8. Ő Felsége személye körüli miniszter. (13. §.)

15. §. Mindegyik osztálynak, valamint a hozzá tartozó s az illető osztályfőnökök vezérlete alatt állandó hivatalos személyzetének élén külön miniszter áll.

16. §. A kebelébeni ügykezelés módját a minisztérium maga határozza meg.

37. §. A minisztérium az ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását — s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett — évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.

Ezek a tételes rendelkezések igen szűkszavúak és hézagok. Például nem mondják ki, hogy a miniszterek kinek tartoznak felelőséggel (4. §). Ezért kiegészítésükre figyelembe veendő az alkotmányos gyakorlat is. A gyakorlat szerint alakult ki az a helyzet, hogy a miniszterelnök és a miniszterek, akiket az államfő nevez ki, nemcsak neki, hanem az országgyűlésnek is felelősek. A gyakorlat hozta azt is magával, hogy mivel a minisztereknek, hogy javaslataikat az országgyűlésen keresztülvihessék, többségre van szükségük, úgy fogják fel a dolgot, hogy a miniszteri szék betöltéséhez elég is az, ha valakinek többsége van. A miniszteri állás azokhoz a kivételekhez tartozik, amelyek nincsenek képesítéshez kötve. A minisztériumok hivatalos személyzete (15. §.) számára azonban törvényes képesítés van előírva (1883: I. t.-c., 1929: XXX. t.-c. 55—56. §.). A gyakorlat vezetett továbbá oda, nemcsak nálunk, hanem más államokban is, hogy bár jogilag nincs különbség a minisztereknek az államfővel és a parlamenttel szemben való felelőssége közt, tényleg a parlament gyakrabban idéz elő olyan helyzeteket, amelyeket az államfő kénytelen tudomásul venni és így a miniszterek nagy érzékenységgel igazodnak a parlament óhajaihoz és hangulatához. Ezt fokozza az a helyzet, hogy a miniszterek kiválasztása a parlamenti pártok erőviszonyai szerint történik, s így rendszerint úgy érzik, hogy állásukat a parlamentnek köszönhetik.

Mindez együttvéve azt jelenti, hogy a felelős miniszteri rendszerben, amit angol mintára *kabineti kormányrendszernek* is szokás nevezni, az állam legmagasabb főnöki funkciója megoszlik két tényező: az államfő és a kormány közt, a súlypont azonban az utóbbira esik. Így a *közigazgatás legmagasabb főnöke is gyakorlatilag a kormány, illetve a miniszterek.*

A törvény által el nem döntött, hanem a gyakorlat által alakított kérdés a kormány tagjainak viszonya egymáshoz. A törvény annyit

mond, hogy minden miniszter felelős, és hogy minden osztály (ma úgy mondjuk, hogy minisztérium) élén külön miniszter áll. Ez úgy alakult, hogy a minisztérium és az annak alárendelt szervek fölött a miniszter a végső, legmagasabb főnök. Azokkal szemben senki másnak, a miniszterelnöknek vagy az összkormányoknak sincs rendelkezési (főnöki) joga.

A miniszterelnök elnököl a miniszterek tanácsában. Ott az a szerep illeti meg, ami minden gyülekezeti elnökét: a tanácskozást vezeti, a kérdést döntésre felteszi, a határozatokat kimondja, de főnöki jogai a miniszterek fölött nincsenek, nekik nem parancsolhat, ellenükre nem dönthet, tehát csak *primus inter pares*. A minisztertanács határozatainak végrehajtása is az illetékes miniszterek hatáskörébe tartozik, afelett ellenőrzési jogot sem a miniszterelnök, sem a minisztertanács nem gyakorolhat. Csak a parlament gyakorolhat politikai ellenőrzést az interpellációk útján. Ennek a gyakorlati jelentősége azonban csekély. Hatásos a parlament által gyakorolt általános politikai ellenőrzés, a bizalom megvonása, ami a miniszter, illetve a kormány lemondásának a szükségét jelenti. A parlament bizalmának a megtartására való közös törekvés a kormány tagjai egymáshoz való kapcsolatának a legerősebb szála. A miniszterelnöknek az a lehetősége, hogy a kormány parlamenti állása érdekében bármely miniszter fölmentését kezdeményezheti, ad neki tényleges hatalmi túlsúlyt a kormányban, ami a minisztertanácsbeli helyzetét is erősíti. Jogilag a minisztereknek tehát nem főnöke, de tényleg náluk hatalmasabb. Ez sok irányban érezteti a hatását, de a hatáskörök jogi megállapításán nem változtat.

Újabb tételes törvények az 1848: III. t.-c. több rendelkezését módosították vagy kiegészítették. Így a miniszterek száma megváltozott a következő módon:

Az 1868: XXX. t.-c. 44. §-a a horvát-szlavón-dalmát miniszter kinevezését rendelte el. Állása 1918-ban szűnt meg.

Az 1889: XVIII. t.-c. óta a közmunka- és közlekedésügyi minisztert kereskedelemügyi, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztert pedig földművelésügyi miniszternek nevezik.

Az 1917: XI. t.-c. felhatalmazást adott a háborúnak és a békére való átmenetnek tartamára négy tárcánélküli miniszter kinevezésére. Ez a törvény ma is hatályban van. Az e törvény alapján kinevezett miniszterek száma és ügyköre többször változott. Ennek alapján szervezték a közellátási miniszter állását is (9200/1940. M. E. sz. r.).

Az 1920: I. t.-c. 6. §-a a külügyminiszter és a népjóléti és munkaügyi miniszter állását szervezte. A király személye körüli miniszter állását megszüntette.

Az 1932: XII. t.-c. elrendelte a népjóléti és munkaügyi miniszteri állás megszüntetését.

1935 : VII. t.-c. a kereskedelemügyi miniszter hatáskörét megosztotta egyrészt az iparügyi, másrészt a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter közt.

Számos törvény állapítja meg konkrét ügyekben a minisztertanács, tehát a kormány hatáskörét. Például az 1929:XXX. t.-c. 36. §-a, az 1930 : XVIII. t.-c. 99. §-a, a kormány hatáskörébe utalja a törvényhatósági bizottság feloszlását. Más törvények a kormányt hatalmazzák fel egyes kérdések rendeleti szabályozására.

Ilyenek azok a törvények, amelyek a kormánynak felhatalmazást adnak törvényeknek kormányrendelettel való módosítására, például az 1924 : IV., 1931 : XXVI., 1938 : XXXIV., 1939 : II., 1939 : VI., 1940 : XXVI., 1941 : XX. t.-c.

Mindez azonban nem változtat azon, hogy jogilag és tényleg minden miniszter a vezetése alatt álló minisztériumnak és az alája rendelt szerveknek legmagasabb főnöke, és így a magyar közigazgatásnak 1848 óta 8—10—12 legmagasabb főnöke van, tehát *a legfőbb vezetője egy testület: a kormány*. Ez más szóval azt jelenti, hogy a magyar közigazgatás egészének a szó igazi értelmében vett legmagasabb főnöke nincs. Ez az a tény, amely hatásai miatt a közigazgatás szervezete szempontjából a legfontosabb.

A miniszterek szerepe és jogállása.

99. A miniszterek szerepe a közigazgatásban uralkodó. A legnagyobb hatalom az ő kezükben van. Az állam legfőbb fizikai erejének a szükség szerinti latbavetése az ő elhatározásuktól és rendelkezésüktől függ. Az állam szellemi hatalmának gyakorlása is az ő tisztük. Mint a közigazgatás legmagasabb főnökei, a centralizáció révén akaratukat és felfogásukat az összes alárendeltjeikkel és az emberekkel szemben is érvényesíteni tudják. Működésükben a törvényekhez és más jogszabályokhoz kötve vannak, de hatalmuk sokkal több életviszonyra kiterjed, mint amennyit jogszabályok szabályoznak. Így számos kérdés van és mindig lesz, amelyekben a miniszter szabad belátása, diszkréciója szerint járhat el. Ezt köznyelven úgy mondják, hogy sok kérdés eldöntése „függ” a minisztertől.

Azok közé az ügyek közé, amelyekben a miniszterek és a kormány szabad belátásuk szerint dönthetnek, részben a legfontosabb közügyek tartoznak: az ország belpolitikájának és külpolitikájának legfőbb elhatározásai, amelyek előbb vagy utóbb békére vagy háborúra, az emberek jólétére, elégedettségére, szabadságára vagy ellenkezőleg, nehéz helyzetére, nyugtalanságára és osztálykülönbségekre, függőségekre vezetnek, mind a kormány szabad elhatározásán mulnak. Ezeknek mikénti eldöntését sem törvény, sem más ember elő nem írhatja, azok eldöntése a mindenkori miniszterek tehetségétől, egészségétől, ítéletétől, lelkiismeretességétől fog függni.

A szabad mérlegelés területére esik a *kezdeményezés* (iniciatíva). A miniszter hatáskörében a kezdeményezésnek olyan nagyarányú lehetőségei vannak, mint senki máséban. Mójában van az ország szükségleteit és erőforrásait teljesen áttekinteni, az eredményes cselekvés feltételeit előre lemérni, a megvalósítás pontos tervét, az intézkedések egymásutánját előkészíttetni, és azután a cselekvéshez rendelkezésre áll az állam egész közigazgatási szervezete. Az, hogy egy miniszterben mennyi az iniciatíva, függ attól, hogy mennyire ura a vezetése alatt álló apparátusnak, a neki alárendelt szerveknek, más szóval attól, hogy a miniszter milyen főnök, mennyire ért a vezetéshez?

A miniszter a feladatát nem tudja másként betölteni, mint a vezetése alatt álló különböző szervek, az alárendeltjei közreműködésével. Azoktól függ (Verwaltungsgebundenheit). Azok segítségével a maga munkaerejét sokszorosára emelheti. Hogy ezt elérhesse, ahhoz kell a már ismert főnöki funkciókban való kiválóság: 1. előrelátás, programcsinálás; 2. szervezés; 3. parancsolás; 4. az összhang biztosítása; 5. ellenőrzés. (L. 33. l.)

Ez a körülmény olyan helyzetre mutat rá, amely újabban fejlődött ki és a minisztérium intézményének bevezetésekor, 1848-ban még nem állott fenn. Ezért rá sem a szakirodalomban, sem a gyakorlatban kellő figyelmet még nem fordítottak. Általában ugyanis úgy fogják fel, hogy a kormány, illetve a miniszterek, az ország politikájának irányítására, a parlament és a közvélemény vezetésére hivatottak. Mivel erre képesítést megállapítani nem lehet, kialakult az a felfogás, hogy a miniszteri állás betöltéséhez szakértelem nem kell. „Akinek az Isten hivatalt ad, majd ész is ad hozzá”, mondja a közmondás. Ezt némi jogosultsággal gondolhatták az 1848 : III. t.-c. megalkotói, mert akkor, mint láttuk (68. l.), a minisztereknek alárendelt szervek száma igen kevés volt, de ma már olyan nagy és komplikált az a szervezet, amelynek a miniszter a legmagasabb főnöke, hogy a miniszternek főnöki funkciója politikai funkciójával legalább is egyenlő jelentőségű. Azonkívül az is nagyfontosságú változás, hogy a közszoigálat a múlt század közepén még nem volt hivatásos és szakképzettséghez kötött, mint ma. Tiszteletbeli vagy laikus tisztviselők élén laikus miniszter inkább megállhatott. Nagyszámú szakképzett és állandó alkalmazottakból álló szervezet főnökének lenni azonban másként nem lehet, mint ha a miniszter szakértő a főnöki funkciókban.

A miniszterek a közigazgatási hiererchia csúcsán állnak. A dekoncentrált szervek nekik alá vannak rendelve, az önkormányzatiak felett felügyeletet gyakorolnak. A miniszterek a legmagasabb jogorvoslati fórum olyan ügyekben, amelyek a közigazgatási vagy rendes bíróság elé nem vihetők.

A miniszterek könnyen és gyakran változnak. Régi szervezési tapasztalat, hogy jó főnök csak az lehet, aki évek során át tölti be

az állását, aki tehát állandó és alárendeltjeit és ügykörét alaposan kiismerheti. A kabinetrendszernek ez hiányzik, s ha egy miniszter sokáig van is hivatalban, magát akkor is mindvégig ideiglenesnek érzi. Magyarországnak 1867—1940-ig 36 kormánya, s ezeknek a kormányoknak (a miniszterelnököket is beleszámítva) 398 minisztere volt.<sup>1</sup> Ez a sűrű változás és labilitás szervezési szempontból további hátránya a kabinetrendszernek.

A kabinetrendszer gyengéi.

100. Ezzel rámutattunk több vonásra, amelyek a parlamentáris kabinetrendszernek gyenge tulajdonságai. Meg kell azonban állapítanunk, hogy az állam legfőbb vezetésének ez a rendezése, amely a XIX. század folyamán nemcsak nálunk terjedt el, több más oldalról is kritikában részesül. Ügyelni kell arra is, hogy a kabinetrendszer intézményének megítélésében ne tévesszen meg a kormány mai jogköre, amelyet külön törvényes felhatalmazások (1931 : XXVI. t.-c., 1939 : II. t.-c. stb.) az 1930. évi gazdasági válság, majd a most folyó világháború rendkívüli viszonyai idejére átmenetileg élvez.

Ami elsősorban feltűnik, az, hogy amikor az államok politikai legfőbb vezetését úgy átalakították, hogy a király uralkodjék és a kormány kormányozzon, a király s nálunk is I. Ferenc József, ezt a megosztást nem engedte a hadseregére is kiterjeszteni és a hadsereg fölötti közvetlen legmagasabb főnöki hatalmát, mint legfőbb hadúr, továbbra is egyedül, miniszteri ellenjegyzés nélkül gyakorolta.

A másik feltűnő körülmény, hogy a parlamentáris kabinetrendszerre áttért államok a világháború közeledtekor vagy kitörése után, a kormánynak kivételes felhatalmazásokat adtak (nálunk az 1912. évi LXIII. és újabban az 1939. évi II. t.-c.) arra, hogy a háború ideje alatt és érdekében rendeleti úton, tehát a törvényhozás közreműködése nélkül intézkedhessék számos kérdésben. Ez arra mutat, hogy a parlamentáris rendszer saját magát csak az egyszerűbb és kevésbé kritikus békés viszonyok közötti használatra tartja alkalmasnak, s azt belátja, hogy háborúban a kormánynak a parlament alá való rendelése az ország érdekének nem felel meg.

További fontos tény, hogy egyes államok a kabinetrendszer a kormánynak kettős irányú felelősségével sohasem vették át. Így az Amerikai Egyesült Államok, ahol a kormány tagjai csak az elnöknek felelősek. A második Németbirodalomban a kancellár csak a császárnak volt felelős, és csak a weimari alkotmány vezette be 1918-ban az elnöknek és a nemzetgyűlésnek való felelősséget.

Végül figyelemreméltó, hogy a fasiszta forradalom Olaszországban és a nemzetiszocialista forradalom Németországban egyaránt

<sup>1</sup> L. Rudai Rezső: A magyar kormányok szerkezete (1867—1938). Közigazgatástudomány. 1938. évf. 305. l.

megszüntették azt, hogy a kormány az államfőn kívül a parlamentnek is felelős legyen. A cél az volt, hogy azt a rendszert, amely az állam feladatainak megoldására alkalmasabb, ne csak háború idején, rögtönzötten alkalmazzák, hanem békében is, tehát mindig, s így a legnagyobb erőpróba: a háború idején ne kezdő korát élje, hanem teljes előkészítés után csúcsteljesítményre legyen képes.

A kormánynak csak az államfővel szemben való felelőssége azt a szembehelyezkedést, antagonizmust, amely a kabinetrendszerben nemcsak lehetséges, hanem rendszerint az államfő háttérbe szorítására vezet, mint az angol király vagy a francia köztársasági elnök esetében, kizárja és visszatérést jelent a régi, sok nagy történelmi siker által igazolt rendszerre, amelynek a lényege az, hogy az államnak nincs fontosabb funkciója, mint az exekutíva, és ezért annak olyan szervezetre és jogállásra van szüksége, amely feladatának betöltését legjobban biztosítja. A XIX. században elterjedt megoldás, amely az exekutívát a törvényhozás javára gyengítette, sok államban való több mint százéves kipróbálás során nem bizonyult az összes helyzetekben megfelelőnek. Hasznos arra is gondolni, hogy a római katolikus egyház nem parlamentarizmussal és kabinetrendszerrel ért meg közel kétezer évet. Ezért lehet, hogy egy idő múlva a parlamentáris kabinetrendszerre úgy fogunk visszatekinteni, mint az államszervezés bevált elveitől való eltérés nagyszerű, de rosszul sikerült kísérletére (L. 213. l.)

Ez a megállapítás nem érinti a parlament szükségességének kérdését. A törvényhozó testületre egyrészt a törvények alkotása, másrészt a nemzeti közvélemény kifejezése céljára továbbra is szükség van, annak az ideje azonban lejárt, hogy a közigazgatás a törvényhozással szemben való eddigi alárendelt helyzete és a kormánynak ebből folyó szervezete mellett az eredményességnek ma szükséges fokát elérhesse.

### 31. §. A közintézmények.

A közintézmények fajai.

101. A közigazgatás szervezeti egységei nem jogi okokból, de jogi formák között jönnek létre. Új szervezeti egység létesítésének az oka mindig gyakorlati: a feladat, a munka mennyisége új munkamegosztást tesz szükségessé. A szervezet létesítése a munkaerők új beosztásából, anyagi eszközökkel való ellátásából és feladatuk kijelöléséből áll. Ugyanez az eljárás bármely szervezetben: egy vállalatnál, gyárnál, egyesületnél, intézetnél stb. is és mindenütt a főnök akaratú elhatározása kell hozzá. Az államnál az akaratnyilvánítás jogi hatást idéz elő: általa jog keletkezik. Az új szerv feladatkörének minőségi és mennyiségi megállapítása, azaz hatáskörének és illetékességének kijelölése, valamint azoknak a személyeknek kijelölése, közhasználati nyelven: beosztása, akiből az új szervezeti egység álljon, mindig jogi hatályú. Ha valakinek a hatásköre kizárólag diszkrecionálisan intézhető

ügyekből áll is, akkor is azt, hogy az illető személy a közigazgatás szervezetéhez tartozzék és hatásköre legyen, a jog dönti el. Senki sem tartozhatik a közigazgatás szervezetéhez a jog kifejezett rendelkezése nélkül, és ugyanúgy senkinek sincs az államban hatásköre bármire, hanem csak az ügyeknek taxatív vagy elvileg elhatárolt részére. Még az államfő vagy a miniszterelnök sem léphetik túl a hatáskörüket és nem vonhatják magukhoz a más szervnek kijelölt hatáskört, mert hatáskörüket túllépő, azaz hatáskör nélküli intézkedéseik semmissek. Ezért mondhatjuk, hogy közigazgatás jog nélkül nincs, hogy a közigazgatás minden porcikájában van jog. De azt nem mondhatjuk, amit a közigazgatás jogi szemlélete újabban megkísérel, hogy a joggal magával a közigazgatást meg tudjuk magyarázni, ki tudjuk meríteni.

A hatáskör szerint osztja a jog a szervezeti egységeket három csoportba. Ezek közül az elsőbe a *közhatalmi egységek* tartoznak, amelyeket *Erekly Istvánnal*<sup>1</sup> *közintézményeknek* nevezünk. A közintézmények közös vonása, hogy azoknak a közhatalom lényeges eleme. A közhatalom gyakorlása az állam kiváltsága, arra monopóliuma van, tehát az nem fakultatív feladata. A közintézmények is három osztályra válnak szét. Ezek:

a. egységek, amelyekben a közhatalom gyakorlásához szükséges nyerselő testesül meg;

b. egységek, amelyek az állam szellemi hatalmának megtestesítői;

c. azok a hivatalok és intézmények, amelyek az a. és b. alá tartozó egységek mellett, mint ezeknek szükséges kiegészítő részei (belső szervezeti tagozatai vagy járulékaik) működnek.

ad a. Ide tartoznak a m. kir. rendőrség végrehajtó szervei, a m. kir. csendőrség, a m. kir. pénzügyőrség, a börtönőrség, továbbá a m. kir. koronaőrség és a képviselőházi palotaőrség. Egy ideig ide tartozott a m. kir. folyamőrség és a m. kir. vámőrség is, de ezeket az 1939: II. t.-c. beolvasztotta a m. kir. honvédségbe. Ezek a közhatalom gyakorlásához rendes körülmények közt szükséges nyerselő szervei, amelyeket a közigazgatás a mindennapi feladatainak ellátására létesít. Mindezek más szervektől egyenruha és fegyverviselés által különböznek. A magyar állam fegyveres őrtestületek tartását egyedül magának tartotta fenn, és a vármegyék által fenntartott pandurokat a csendőrségbe (1881: III. t.-c.), a városok által fenntartott rendőrséget pedig a m. kir. rendőrségbe vitték át (5047/1919. M. E. sz. r.). A m. kir. rendőrség látja el a rendőri szolgálatot a törvényhatósági és a megyei városokban, valamint azokban a községekben vagy községi csoportokban, amelyekre hatáskörét a belügyminiszter rendelettel kiterjeszti.

A magyar állam hatalmát biztosító nyerselő legfontosabb kifejezője a m. kir. honvédség. Ennek feladata az ország külső ellenség ellen

<sup>1</sup> L. *Erekly István*: A jogi személyek. Városi Szemle. XIV. évf. 88. sk. 1.

való megvédése, a honvédelmi határszolgálat ellátása, közreműködés egyéb határőrizeti és határellenőrzési, továbbá a folyamrendészeti szolgálatban, valamint az ország belső rendjének és biztonságának fenntartásában az erre vonatkozó külön rendelkezések szerint. (1939. évi II. t.-c. 14. §.) Közigazgatási funkciókra és a belső rend fenntartására azonban csak kivételesen, az egyébként elégtelen rendőri szervek megerősítésére vehető igénybe.

ad b. Az ide tartozó szervek igen nagyszámúak és különfélék. Az államfő, a törvényhozás, a miniszterek és az impériummal, jurisdikcióval felruházott összes többi közigazgatási és bírói szervek, a vádhatóságok, a közigazgatási szervek közt a törvényhatóságok és a községek is. Továbbá a dekoncentrált állami szakszervek, a m. kir. tisztiorvos, állatorvos, gazdasági felügyelő, erdőigazgató, államépítészeti hivatal, tankerületi főigazgató, tanfelügyelő, iparfelügyelő stb.

Az ide tartozó szervek közt két nagy csoportot kell megkülönböztetnünk: a *hatóságokat* és a *hivatalokat*.

Hatóságokon azokat a nem nagyszámú szerveket értjük, amelyek hatáskörében van központosítva az a jog, hogy az állam akaratát konkrét ügyekben *erga omnes*, jogi érvénnyel és végrehajtható hatállyal kifejezhessék.<sup>1</sup> Ezek a legfelső fokon és a közigazgatás minden ágában az államfő és a miniszterek. A közigazgatás közép- és alsófokán a hatáskör megoszlik többféle hatóság közt. Az utóbbi évszázadokban, egészen 1867-ig, a törvény végrehajtó hatóságai a törvényhatóságok: a vármegyék és azok alatt első fokon a városok voltak, kívülük más hatóságok nem voltak és a bíráskodást is a megyei törvényszéken a vármegyék látták el. A törvényhatóságokat ebben az időben valóban *általános közigazgatási hatóságoknak* kellett tekinteni. Ez a hatáskör azonban később *különös szakhatóságok* felállítására révén korlátozást szenvedett. Az I. és II. fokú pénzügyi hatóságokat az abszolutizmus állította fel és 1867 után az alkotmányos kormány és törvényhozás is fenntartotta, sőt szaporította. Az 1869: IV., illetve az 1871: XXXII. t.-c. az igazságszolgáltatást a közigazgatástól különválasztotta és a megyei bíróságok helyett kir. bíróságokat és kir. vádhatóságokat állított fel. A törvényhatósági és megyei városokban a rendőrhatalósági jogokat a m. kir. rendőrség vette át az idézett jogszabályok alapján. Továbbá vannak katonai hatóságok is, azaz hatósági jogokkal felruházott katonai szervek (hadtestparancsnokság), vannak m. kir. bányakapitányságok, mint különös bányahatóságok. Az 1877: XX. t.-c. felállította a törvényhatósági árvaszékeket, mint önkormányzati különös hatóságokat. A felsorolt *különös hatóságok* hatásköre csak a hatáskörükhöz utalt szakügyekre terjed ki, de azért, mert hatóságok, ezekben az ügyekben az állam akaratát saját határozatukkal kifejezhetik és az közvetlenül végrehajtható.

<sup>1</sup> L. *Hauriou* i. m. 54. l.