

Ezek az ügyek tehát a különös hatóságok felállítása által megszüntek az általános közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozni. A törvényhatóságok tehát ma már csak azokra az ügyekre nézve tekinthetők általános közigazgatási hatóságoknak, amelyek nem tartoznak a felsorolt különös hatóságok valamelyikének a hatáskörébe. A külképviseleti hatóságok a külföld felé általános hatóságoknak tekinthetők.

Ha az 1876 : XIV. t.-c. azt mondja ki, hogy az elsőfokú közegészségügyi hatóság a főszolgabíró, másodfokú az alispán, vagy az 1884 : XVII. t.-c. azt, hogy az elsőfokú iparhatóság a főszolgabíró, másodfokú az alispán stb., ezáltal nem különös hatóságot létesít, hanem csak hangoztatja azt, ami az általános közigazgatási hatóság hatáskörében úgy is benne van.

Vannak *utalványozó hatóságok* is. Ezeket azokat a szerveket értjük, amelyek az állam, vagy valamely önkormányzati testület költségvetésének végrehajtása során kiadások elrendelésére jogosultak. Itt nem erre a célra létesített különös hatóságokról van szó, hanem a közigazgatási hatóságok egy részének külön felhatalmazásáról. Minden hatóságra nézve külön döntendő el, hogy utalványozási hatósági jogköre van-e (475. l.).

A hatóságok elnevezése nem következetes. Nevük némelykor „hivatal”. Így a m. kir. adóhivatal, a m. kir. központi illetékkiszabási hivatal, a m. kir. központi illetményhivatal hatóságok.

A hivatalok az állam szellemi hatalmát megtestesítő szervek közt mindazok, amelyek nem hatóságok. Ezek a szervek sokfélék: statisztikai hivatal, idegenforgalmi hivatal, külkereskedelmi hivatal, konzuli hivatalok, földmérési felügyelőség, folyammérnöki hivatal, központi állampénztár, dohánybevéltőhivatal, sóhivatal, mértékhitelítő hivatal, hatósági munkaközvetítő hivatal stb. Azonkívül a fentemlített többi dekoncentrált állami szakszervek.

A hivataloknak ez a nagy száma és sokfélesége annak következtében jött létre, hogy a közigazgatás feladatai egyre szaporodnak és az új feladatok rendszerint olyanok, amelyek különös szakértelmet kívánnak és olyan méretűek, hogy munkamegosztás révén külön szervezeti egység alakítását indokoltá teszik. Az új szervek olyanok, hogy munkakörük az általános vagy valamely különös hatóság hatásköréből vált ki, vagy azt kiegészíti és az emberekkel, a közönséggel szemben az állam szellemi hatalmának érvényesítéséhez szükséges. A hivatalok a céljaiknak megfelelő tevékenységet fejtik ki és ebben ugyanolyan képzettségű szakszervek és végső fokon az illetékes miniszter irányítása alatt működnek. A hivatalok azonban egyúttal az első-, illetve másodfokú általános közigazgatási hatóság szakközegei: tanácsadói, referensei, végrehajtó szervei. Így a közegészségügyről szóló 1876 : XIV. t.-c. a következőket mondja: „A főszolgabírónak, mint elsőfokú hatóságnak *szakközege* a járási orvos, kinek *véleménye* rendszerint előzetesen meghallgatandó.” (155. §.) „A járási orvos működési

köre a következő: *a.* minden közegészségügyi tárgy fölött *örkődik* és a tapasztalt hiányok elhárítása céljából az elsőfokú hatóságnak *jelentést tesz*, illetőleg tisztii köréhez szabott módon *közreműködik*; *b.* *ügyel* a lakhelyek és épületek közegészségi feltételeire, az egészséget és életet veszélyeztető iparüzletek, gyárak berendezése, elhelyezése és terményeinek eladása körül szükséges óvrendszabályokat *hoz javaslatba*; *h.* himlőoltást *teljesít*; *i.* a járványos és ragályos betegségeket az elsőfokú hatóságnak azonnal *bejelenti* és ennek kiküldése folytán, sürgős esetekben pedig a nélkül, a helyszínen megjelenik és a fennálló szabályok értelmében *intézkedik*; *q.* *eljár* mindazon ügyekben, melyet valamely törvény vagy szabály reábíz. Tisztán szakügyekben a (törvényhatósági) tisztifőorvossal közvetlenül érintkezik.” (156. §.)

A járási tisztiorvos munkaköre egy részében tehát maga eljár. más részében a főszolgabíró, harmadik részében pedig a tisztifőorvos és azon keresztül a belügyminiszter szakközege. Amely ügyekben maga eljár, intézkedéseit a közönség és a közigazgatási szervek nagyrészt megfogadják, ha azonban ellenállásra talál, saját maga nem léphet fel, hanem javaslatot tesz a főszolgabírónak, aki hatóság és annak a határozata szükség esetén karhatalommal is végrehajtható.

Ez a megoldás tipikusnak tekinthető a dekoncentrált szakszervek és az általános közigazgatási hatóságok viszonyára. Azt a törekvést juttatja kifejezésre, hogy a hatósági jogkör lehetőleg egy kézben maradjon, és a különös hatóságok száma ne szaporíttassék, viszont, hogy biztosíttassék a központi szervek által az országos szükségletek ismeretében rendszerint céltudatosan képviselt különböző szakszemponatok érvényesülése is. Mivel így a különböző miniszterektől és más felső- és középfokú szervektől jövő szemponatok az alsófoknál ütközhetnek és így az emberektől a közigazgatás esetleg ellentmondó vagy egymást lerontó magatartást kívánhat, az általános közigazgatási hatóság feladata, hogy a különböző szakérdekeket az emberek felé összhangolja és odahasson, hogy az emberek számára a közigazgatás működése a legnagyobb eredményű legyen.¹

ad *c.* Az ide tartozó szervek közt vannak: az államfő kabinetirodája, amelynek hivatása, hogy az államfőnek a többi állami szervekkel és az egyénekekkel való érintkezéséből származó teendőket lebonyolítsa; az országgyűlés képviselőháza és felsőháza elnöki irodái, az elnökök adminisztratív teendőinek lebonyolítására; a parlamenti gyorsiroda; az országos községi törzskönyvbizottság; az Országos Statisztikai Tanács; a Kivándorlási Tanács; az Országos Közegészségügyi Tanács; az Országos Forrás- és Fürdőügyi Bizottság; az Országos Törvénytár szerkesztősége; a Biztosítási Szaktanács; Földteherrendező Országos Bizottság; a külföldi hitelek országos bizottsága; az Országos Iparügyi Tanács; a Kartellbizottság, az Országos

¹ L. Magyary—Kiss: A közigazgatás és az emberek. I. m. 370. l.

Középitési Tanács; az Országos Közlekedési Bizottság; a Hajózási és Kikötőügyi Tanács; az Országos Erdőgazdasági Tanács; Országos Fagazdasági Tanács; az Országos Törzskönyvezési Bizottság; Országos Állategészségügyi Tanács; Országos Közoktatásügyi Tanács; Országos Felsőoktatási Tanács; Országos Ösztöndíjtanács; az Országos Testnevelési Tanács; az Igazságügyi Orvosi Tanács; a számvevőségek; a segédhivatalok; a fogházak, fegyházak; nyilvántartó hivatalok stb.

Ezek különböznek mind az *a.*, mind a *b.* csoportbeli szervektől, de azoknak szükséges kiegészítő vagy segéd szervei és azért maguk is az intézményekhez számítandók.

A bizottság vagy tanács elnevezés azonban nem irányadó a szerv minőségére, mert ilyen nevű szervek vannak a *b.* csoportbeliek közt is, például: a közigazgatási bizottság; a Fővárosi Közmunkák Tanácsa vagy a Kihágási Tanács, amelyek hatóságok.

Egyéni és testületi szervek.

102. A szervezeti egységek főnökből és alárendeltekből állnak. Lehet mondani, hogy nincs olyan szerve az államnak, akinek alárendeltjei nem volnának. Az államfőnek, a minisztereknek, minden hivatalfőnöknek vannak alárendeltjei, ha más nem, személyi titkár, gépíró és altiszt. Minden szervezeti egység tehát több fizikai személyből áll. Azt mégis *egyéni szervnek* nevezzük, ha a főnöke, akinek az akarat a többire nézve irányadó, egy fizikai személy. Ez a helyzet a szervezeti egységek legnagyobb részénél. Így például a miniszter egyéni szerv. A vezetése alatt álló egész minisztérium neki alárendelten működik. Nem szükséges, hogy minden ügyet ő maga döntsön el. A döntés jogát átruházhatja az államtitkárokra, főosztály- vagy osztályvezetőkre. De azok sohasem a saját nevükben, hanem mindig a miniszter nevében járnak el és működésükért kifelé a miniszter viseli a felelősséget. Ez külsőleg abban jut kifejezésre, hogy az államtitkárok kötelesek aláírásuk elé mindig odatenni azt, hogy „A miniszter helyett“, a többiek pedig azt, hogy „A miniszter rendeletéből“. A miniszternek alárendelt alsóbbfokú szervezeti egységek főnökei, például a pénzügyigazgató, a tankerületi főigazgató, kir. adóhivatal főnöke, önálló hatáskörrel bírnak és ezért saját nevükben, tehát nem kiadványait és azokért kifelé is viselik a felelősséget, a politikai felelősség azonban értük is a minisztert terheli.

A szervezeti egységek egy része azonban *ú. n. testületi szerv.* Ez azt jelenti, hogy az akaratformálás nem egy fizikai személy, hanem több személy együttes hatáskörébe tartozik. Ilyenek a kormány, a bizottságok, tanácsok, a törvényhatósági kisgyűlés, a községi képviselőtestület, a társulatok stb. Minden testületnek kell elnökének lennie, aki a tárgyalást vezeti, a kérdést felteszi, a határozatot kimondja és az arról szóló kiadványt aláírja, de az abban foglalt akarat nem

az övé, hanem a testületé. Az érte való felelősség is a testületet terheli. Ha a határozat szavazatlóbbsséggel jön létre és név szerint szavaztak, akkor a kisebbség rendszerint nem felelős, például a törvényhatósági bizottságnál (1929 : XXX. t.-c. 64. §.). De van olyan testület is, amelynek tagjai kollektíve felelősek. Így a kormány tagjai a kormány politikájáért mind felelősek, és ez alól a felelősség alól nem mentesülnek, ha a minisztertanácsban egy ügy ellen szavaztak, hanem csak akkor, ha a tárcájukról lemondanak.

Az újabb irány az, amely a testületi szerveket lehetőleg egyéni szervekké alakítja át. Erre példa az árvaszék testületi működésének megszüntetése (1923 : XXXV. t.-c. 13. §.), a törvényhatósági és a rendezett tanácsú város tanácsának megszüntetése és hatáskörének a polgármesterre való átruházása (1929. évi XXX. t.-c. 44. §.), a székesfővárosi törvényhatósági tanács megszüntetése és hatáskörének jórészt a polgármesterre ruházása (1934. évi XII. t.-c. 3. §.). Ennek főoka az, hogy az egyén mindig könnyebben és gyorsabban tud határozni, mint a testület. Egyéni szerv vagy eselekszik, vagy nem, vagy jól vagy rosszul, a felelőssége sem vitás. A kormányzóhelyetetről szóló 1942 : II. t.-c. indokolása ugyanezt állapítja meg a legfelsőbb fokon való kormányzásról.¹ Logikusan ugyanez az álláspont vonatkoznék a kormányra is, a kormányfő jogkörének *primus inter pares*ből hierarchikus főnökké való emelésével, mint az erős exekutíva államaiban és a hadseregnél megvan. A magyar kormányok a fenti törvények javaslatainak előterjesztésekor elmulasztották annak bizonyítását, hogy az egyéni hatósági megoldás miért egyedül a közigazgatási piramis csúcsán: a kormánynál, nem előnyösebb a testületinél.

A szervezeti egységek jogi személyisége.

103. A testületi szervezeti egységek egy része egyúttal *jogi személy.* A jogi személy mindig olyan jogalany, aki nem természetes személy. De azért nem minden testületi szerv jogi személy.

Moór Gyula szerint „a természetes személy esetében a jog ugyanazon emberhez, mint pszichofizikai egységhez kapcsolja hozzá a jogalanyiságot, helyesebben ugyanazon ember cselekvéseiből építi fel a jogalanyi tevékenységet. A jogi személy esetében pedig a jogi személy *ú. n.* szerveinek a cselekvéseiből, vagyis a jog által meghatározott embereknek jogilag minősített cselekvéseiből létesít a jog a maga eszmei kapcsolai segítségével egységes jogalanyi tevékenységet s ekként jogalanyt is“²

A jogi személyek rendszerint az erők egyesítése végett oly célok és feladatok megoldására jönnek létre, amelyeket az ember pusztán

¹ „Mind a tudományban, mind a gyakorlatban kialakultnak lehet tekinteni azt az álláspontot, hogy a legfelsőbb fokon való kormányzásra, vagyis az államfői tennivalók ellátására testületi szervezet nem alkalmas.“ 598. sz. képviselőházi nyomt. 7. l.

² L. Moór Gyula: A jogi személyek elmélete. 1931. 291. l.

a saját erejére támaszkodva megvalósítani nem tud. Tehát a jogi személyek szintén szervezeti egységek.

A jogi személy tételes jogi fogalom. A jogi személy intézménye nemcsak vagyoni, illetve magánjogi, hanem a közjogban még fontosabb szerepet játszik.

Már a magánjogi jogi személyek szerkezetében is jelentős közjogi elemek vannak. Mind az egyesületek, mind az alapítványok keletkezése, működése, megszűnése általában a közhatóságok közreműködése és felügyelete mellett történik.

Az *egyesület* nem nyereszkedés céljából, hanem valamely kulturális, vagy társadalmi célra alakul. Olyan társulási forma, amely jogok és kötelezettségek alanya lehet, és amelynél a tagok változása a szervezet létét és működését nem érinti.

Az *alapítványok* oly jogi személyek, amelyek az alapító által elkülönített vagyon alanyai. Itt a kedvezményezettek aktív közreműködése teljesen hiányzik. Az alapítvány céljaira szánt vagyont sem ők, sem maga az alapító nem veszélyeztethetik.

A *kereskedelmi társaságok* közül a közkereseti és a betéti társaságoknál minden jog és köteletség a tagokat illeti. Ha ez túl kockázatos, részvénytársaságot, korlátolt felelősségű társaságot, vagy szövetkezetet alakítanak (1875 : XXXVII. t.-c.). Ezeknél a fedezet egy elkülönített vagyontömeg, amely sem nem a tagok magánvagyonára, sem nem res nullius, hanem amely a jogi személy tulajdona és azzal annak jog szerint megalakított szervei rendelkeznek.

A közigazgatásnak is számos olyan feladata van, amelyek megvalósulása az embereknek egy bizonyos csoportját sokkal nagyobb mértékben és sokkal közelebbről érdekli, mint a többiekét. Ha a közigazgatás az ilyen feladatokat az érdekeltek bevonásával akarja megoldani, kétféleképpen járhat el: vagy passzív, vagy aktív alakulatokat létesít. Az aktív alakulatok lesznek a *közigazgatási jogi személyek*. Ilyenek az állam, a törvényhatóságok (36. §), a községek (37. §), a köztisztviselők (33. §), egyes közintézetek és közüzemek (34. §) is. A *passzív alakulat* célja bizonyos közfeladatnak többek együttműködésével való megoldása, amikor azonban a résztvevő személyeknek nem saját elhatározásából, vagy állandó együttműködési szándékából jött létre a társas alakulat, hanem a hatóság elhatározásából, de úgy, hogy önálló jogi személyé váló alakítását a hatóság maga sem akarja. Így pl. a pénzügyi közigazgatás az általános forgalmi adó átalanoyzása céljára adóközösségeket létesít (1921 : XXXIX. t.-c. 53. §) stb.

Az *aktív alakulatoknak* van önállóságuk, de felügyelet alatt maradnak, vannak saját jogaik és kötelesegeik, saját vagyonuk, és saját ügyeik eldöntésére és ellátására alkalmas szervezetük. Az önálló jogi személyek tehát mindig rendelkeznek *önkormányzattal*. Az önkormányzati jog alanya azoknak a fizikai személyeknek összessége, akikből a jogi személy alakul. Ezeknek a kijelölése vagy terület,

vagy személyi minőség alapján történik. Az egy község, vagy egy törvényhatóság (vármegye, város) területén lakó magyar állampolgárok-ból alakulnak a magyar közigazgatás *területi önkormányzatai*. Az egy foglalkozást űző kamarái (ügyvédi, orvosi stb.), vagy az egy felekezethez tartozók egyházai (a bevett és az elismert egyházak) stb. a példák a *testületi önkormányzatra*. (Részletesebben l. a 33. §-ban.)

A területi önkormányzatok a közintézmények közé tartoznak. A közintézmények közt más jogi személyek nincsenek is. A közintézetek és a közüzemek közt azonban nagyobb számban fordulnak elő.

Azt, hogy valamely szervezeti egységnek van-e jogi személyisége és önkormányzata, nem mindig könnyű eldönteni. Könnyű akkor, ha a törvény kimondja, mint az 1922 : XIX. t.-c. 1. §-a kijelentette, hogy az Országos Magyar Gyűjteményegyetem „különálló önkormányzati test”. De ha nincs is jogszabályban kimondva az önálló jogi személyiség, egyes jogi ismervek alapján, interpretáció útján is megállapítható. Erre nevezetes példa volt a Pázmány Péter Tudományegyetem, amelynek a volt Csehszlovákia ellen, ottlevő birtokaiért folytatott perében a hágai nemzetközi döntőbíróóság megállapította a jogi személyiségét. Ilyen ismervek lehetnek: a külön vagyon, amellyel vagy amelynek jövedelmével szabad elhatározása szerint rendelkezhetik, adományokat és hagyományokat elfogadhat, saját nevében szerződést köthet, szerveit maga választja (pl. az egyetemek), bíróság előtt saját nevében felléphet stb.

32. §. A közintézetek.

A közintézet fogalma.

104. A szervezeti egységeknek az a csoportja, amely jóléti (szociális), vagy kulturális feladatok megoldására van hivatva, a közintézményektől több lényeges tekintetben különbözik.

A. Anyagi tekintetben abban van az eltérés, hogy a közintézeteknél a szervezeti egységet alkotó fizikai személyek mellett a dologi eszközök jelentősége jóval nagyobb, mint a közintézményeknél. A hatóságnál a lényeg az, hogy alkalmas vezetőnek hatásköre ellátására kellő számú alárendelt álljon rendelkezésére és ezenkívül hivatali helyiség, különös berendezés nélkül, szolgáljon az elhelyezésére. Ezzel szemben az intézeteknél a hivatalos személyzetten felül aránylag sokkal tágasabb épületek és gyakran nagy és értékes felszerelés, vagy berendezés szükséges. Így egy iskola helyiségei nem a tantervek, hanem a növendékek számához igazodnak s a tanítás szükséglete szerint torna-, rajzteremmel, laboratóriumokkal, könyvtárral, gyűjteményekkel stb. van felszerelve. Egy múzeumban (Nemzeti Múzeum, Orsz. Szépművészeti Múzeum), vagy könyvtárban a fő az értékes, részben unikumokból álló gyűjtemény és annak célszerű elhelyezése, s a személyzet száma és minősége az anyaghoz igazodik.

Egy kórház, vagy klinika kórtermekkel, vizsgálati laboratóriumokkal, műtőkkel, a tudomány és a technika minden vívmányával ellátott felszereléssel, élelmezési üzemmel, mosókonyhával, sterilizátorral, műszaki osztállyal stb. rendelkezik, s személyzete, az orvosok, ápolók, gyógyszerészek, altisztek stb. csak úgy tudják feladatukat jól ellátni, ha mindez magas színvonalon, szakadatlanul rendelkezésükre áll. További példák a természettudományi kutató intézetek, a különböző tanintézetek, gazdasági akadémiák, növénynevelő telepek, kísérleti intézetek, a haditechnikai intézetek, az Eötvös Kollégium és más kollégiumok, internátusok, sporttelepek, stadionok, színházak, gyermekmenhelyek, szegényházak stb.

B. Közhatalmi egységei, közintézményei nemcsak a közigazgatásnak, hanem a törvényhozásnak és igazságszolgáltatásnak is lehetnek, jóléti és gazdasági egységei (intézetei és üzemei) csak a közigazgatásnak.

C. Az állam fizikai, vagy szellemi hatalmának gyakorlása a közintézményeknek kizárólagos hatásköre. A jóléti, kulturális, vagy gazdasági tevékenység azonban, aminek ellátására a közintézetek és a közüzemek szolgálnak, a közigazgatásnak, illetve az államnak nem szükségképi, hanem fakultatív, és rendszerint nem is kizárólag üzött tevékenysége, amilyen tevékenységet magánosok és magánjogi társaságok is végezhetnek. Így tanintézetei nemcsak az államnak és a törvényhatóságoknak, vagy a községeknek vannak, hanem a felekezetteknek, magánosoknak, egyesületeknek és vállalatoknak is. Ugyanígy kórházai, szanatóriumai, szegényházai. Ugyanez vonatkozik a gazdasági egységekre: vízvezeték, elektromos művei, közúti és távolsági vasúttjai, autóbuszvonalai, hűtőházai, nyomdái, bányái, gyárai, pénzintézetei nemcsak az államnak, városoknak, községeknek, hanem magánosoknak, részvénytársaságoknak és más kereskedelmi társaságoknak is lehetnek.

D. A közintézetek közt különválnak a *közttestületek*, amelyekben megvan a képesség arra, hogy szervezkedjenek és kollektív érdekeik kielégítésén önmaguk is munkálkodjanak. Közintézetek és közttestületek közt *Ereky István* szerint¹ ugyanaz a különbség, mint alapítvány és egyesület közt.

E. A közintézetek, és részben a közüzemek, önálló szervezeti egységek, de az ú. n. passzív alakulatok közé tartoznak. Önmaguktól sem nem keletkezhetnek, sem meg nem szűnhetnek. Mind létesítésükhöz, mind megszüntetésükhöz más tényező akarata szükséges: az állam, város, község, egyház, vagy magános alapítja. A budapesti egyetemet Pázmány Péter primás 1635-ben Nagyszombatban, a Nemzeti Múzeumot gróf Széchenyi Ferenc 1806-ban alapította. Ahhoz, hogy valamely intézet közintézet legyen, rendszerint az állam jóváhagyása szükséges.

¹ L. *Ereky István*: A jogi személyek i. m. 91. l.

Az állam egyúttal a felügyeletet is gyakorolja felette, egész fennállása alatt.

F. A közintézetek anyaközületei 1848-ig kizárólag az egyházak voltak. Az állam, illetve a király csak felsőbbfokú felügyeletre szorított. A XVIII. század óta az uralkodók ellenőrzőkből a közintézetek irányítói és vezetői lettek. 1867 óta az állam aktív működést is fejt ki és a közigazgatás nagy növekedése jórészt a jóléti, kulturális és gazdasági feladatok, közintézetek, vagy közüzemek segítségével való vállalása útján jött létre, mert a közhatalom gyakorlása előbb is, mindig az állam kizárólagos hatáskörébe tartozott.

A közintézetek létesítése ma vagy a. szabad, vagy b. szabályokhoz kötött (pl. tanintézetnél a tanterv betartása, a tanerők képzésének biztosítása), vagy c. engedélyhez kötött, ilyenkor rendszerint szabályokhoz és engedélyhez kötött.

G. Az intézetek közt jogállás szerint különböző fokozatok vannak:

a. magánintézetek, az előző bekezdésben felsorolt a., b., vagy c. szerint;

b. nyilvánossági jogú magánintézetek, pl. iskolák, amelyek érvényes vizsgákat tarthatnak és azokról bizonyítványokat állíthatnak ki;

c. nyilvánossági jogú magánintézetek, amelyek köztámogatásban részesülnek az állam, város stb. részéről vagy beosztott közalkalmazottak útján, vagy más formában;

d. közintézetek, amelyek a közigazgatásnak szervezetenként elkülönített egységei, ami munkamegosztást és specializálást jelent, de egyébként a közigazgatáson belül maradnak, sem önálló jogaik és kötelezettségeik, sem elkülönített vagyonuk nincs; ilyenek pl. az állami gimnáziumok és más iskolák;

e. elkülönített vagyonkezelésű közintézetek, amelyek a közigazgatásnak önálló jogi személyiség nélküli szervezeti egységei, de amelyeknek elkülönített vagyonkezelésük, önálló háztartásuk van. Így pl. a m. kir. Operaház, vagy a Nemzeti Színház, amelyeknek saját bevételeikből kell kiadásait minél nagyobb részben fedezniök és csak az előirányzatbeli hiány fedezésére kapnak az állami költségvetésből támogatást. Ugyanilyen elbírálás alá esnek az államsegélyben részesülő községi, vagy felekezeti iskolák, kórházak stb.

Ide sorolandók a különböző *alapok* is. Ezek vagy a költségvetésből, vagy külön járulékokból származó olyan összegek, amelyekre nem vonatkozik a számviteli törvénynek az a rendelkezése, hogy a hitelek az év végén túl nem használhatók fel és hogy a hitelmaradvány más célra átruházható (virement). Az állami költségvetésbe felvett alapok közt fontosabbak: Nemzeti Önállósítási Alap, Községek Segélyezési Alapja, Országos Nép- és Családvédelmi Alap, Jövedéki Bíróság-Alap, Országos Erdei Alap, Tagosítási Állami Alap, Horthy Miklós Nemzeti Repülőalap, a különböző nyugdíjalapok, jóléti alapok, Országos Tisztviselői Betegpótlási Alap (OTBA) stb.

f. jogi személyiséggel bíró önálló közintézetek, amelyek az állam, vagy egyéb anyaközület közigazgatásából kiváltak, különleges közcélú szolgáló közigazgatássá, jogok és kötelezettségek alanyaivá lettek és ezt törvény, vagy más jogszabály kifejezetten elismeri, pl. a Magyar Nemzeti Múzeum (1934 : VIII. t.-c.);

g. jogi személyiséggel bíró önálló közintézetek, amelyeknek jogi személyiségét törvény, vagy más jogszabály kifejezetten ki nem mondja, de különböző tényköriülményekből megállapítható. Ilyen a budapesti kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem. Az ilyen magyarázat útján megállapítható jogi személyiségre számos példa van a köztestületek közt (l. 33. §).

A közintézetek (d—g) kétségtelenül a közigazgatás szervezetéhez tartoznak. A nyilvánossági jogú magánintézetek (b—c) szintén olyanok, amelyek közérdekű szükségletet elégítenek ki, amelyek kielégítését a közigazgatás saját szerveivel nem biztosítja, és amely célra a törvényes előírások szerint elfogadja magánosok és a magánvagyon közreműködését. Ezek működése tehát a közigazgatás működését kiegészíti és ezért a közigazgatás azok működéséért teljes felelősséggel tartozik, megnefelelő működésük esetén a közszükségletnek más úton való kielégítéséről kell gondoskodnia.

A közintézetek eloszlása.

105. Az állam a külügy, hadügy, pénzügy, igazságügy és rendészet terén főleg közhatalmát érvényesíti. Ezért ezek terén a közintézmények vannak túlsúlyban, a közintézetek és közüzemek pedig kisebb számban. A külügyminisztérium ügykörében pl. az egyetlen intézetnek tekinthető szervezeti egység a külügyi tanfolyam és a külügyi fogalmazói vizsga. A honvédelmi minisztérium körében már több intézet van: a Ludovika Akadémia és a többi tisztképző és egyéb iskola és tanfolyam. A pénzügyi közigazgatás körében közüzemek nagyobb számban vannak: a postatakarékpénztár, az állami nyomda, a dohánygyárak.

A földművelésügyi, ipari és kereskedelmi közigazgatás terén a közintézetek száma jelentékeny és közüzemek is tartoznak ide. Így a gazdasági akadémiák és egyéb gazdasági szakiskolák, továbbá a tudományos és kísérletügyi intézetek, az iparoktatási intézetek, a központi mértékügyi intézet, a technológiai és anyagvizsgáló intézet, a báró Eötvös Lóránd geofizikai intézet. Üzemek a m. kir. posta, távíró és távbeszélő, az államvasutak, az állami vas-, acél- és gépgyárak, a bányászati erőműtelep, a komlósi állami szénbánya, a recski állami ércbánya, a budapesti vámmentes kikötő, az állami erdőgazdasági birtokok, az állami mezőgazdasági birtokok, az állami ménesek, a budapesti állami pincegazdaság, az állami selyemfonódák.

A legtöbb intézete a belügyminiszter alá tartozó szociális közigazgatásnak, valamint a vallás- és közoktatásügyi közigazgatásnak van. Ezeknél viszont közüzemek alig fordulnak elő.

A belügyminisztérium alá tartoznak az állami gyermekmenhelyek, az állami hadiárva-intézetek, az orsz. közegészségügyi intézet, a társadalomegészségügyi intézet és múzeum, az egészségvédő intézetek, a kisdedővodák, az állami és egyéb kórházak, elme- és ideggyógyintézetek, a közkórházi jelleggel felruházott intézetek, a községi közigazgatási tanfolyamok.

A vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá tartoznak az egyetemek, tanárképző-intézetek, hittudományi, művészeti főiskolák, gimnáziumok, líceumok, gazdasági középiskolák, bábaképzők, gyógy-pedagógiai intézetek, polgári iskolák, elemi iskolák, mezőgazdasági népiskolák, iparos- és kereskedőtanonciskolák, tudományos intézetek, közgyűjtemények, színházak.

33. §. A köztestületek.

A köztestületek fontossága.

106. A köztestület fogalmát a fentiekben (216. l.) már megismertük. Jóléti szervezeti egységek, amelyek az intézetektől abban különböznek, hogy aktív alakulatok, a területi önkormányzatoktól pedig abban, hogy személyi alapon állanak.

A köztestületekbe való tömörülés a közigazgatás különböző ágai-ban már aránylag régen feltűnt. És míg a közintézetek anyaközülete sokáig csak a római katolikus egyház volt, a köztestületek anyaközületei közt az állam és a városok (községek) is szerepelnek. Így régi világi köztestületek a céhek és a bányatársulások.

Annak a szervezkedésnek a célja, amely alkalmas arra, hogy köztestületté legyen, nem lehet a közhatalom gyakorlása, amelynek már előbb megvoltak a szervei, hanem kulturális, vagy szociális, ez utóbbiba beleértve a tagok gazdasági érdekeinek a szolgálatát is. A szervezkedés eredményeképpen akkor jön létre köztestület, ha az állam a szervezkedés célját olyan közcélként ismeri el, amelyet a szervezkedés hiányában maga az állam, vagy város (község) valósítana meg. Ezt az állam tételes jogával állapítja meg és ilyenkor egyúttal megengedi és szabályozza kényszernek is kisebb-nagyobb mértékben való alkalmazását egyrészt avégből, hogy megfelelő szervezet létrejöhessen. másrészt, hogy a cél elérhető legyen. Ezáltal válik a köztestület a magánjogi egyesületektől különbözővé és közigazgatási jogi jellegűvé, egyúttal pedig a közigazgatás szervezetének részévé.

A köztestületek száma és szerepe az utóbbi évtizedekben mindenütt nagyon növekedett. Ez elsősorban a korporatív államokra vonatkozik: a fasiszta Olaszországra, a nemzeti szocialista Németországra, a salazari Portugáliára, a falangista Spanyolországra, ame-

lyek az állam szervezetében a köztestületeknek, amelyeket rendeknek, vagy korporációknak neveznek, kiváló, sőt elsőrendű szerepet adnak. De vonatkozik a többi államokra, s köztük Magyarországra is, ahol a köztestületek, főleg az érdekképviselések terén nemcsak egyre szaporodnak, hanem rendszerint maga az állam kezdeményezi, rendszerint törvény, vagy törvényes felhatalmazás alakjában kiadott rendelet útján új köztestületek alakítását, vagy egyesületi alapon létesült érdekképviselési alakulatoknak köztestületek irányába való fejlődését.

Ez a minden államban, az ú. n. autoritár és az ú. n. demokrata államokban egyaránt jelentkező erős fejlődés arra vall, hogy a köztestület olyan új szervezési forma, amely a XX. századi állam számos újonnan vállalt feladatának megoldására a bürokratikus és a területi önkormányzati szervezeti formák mellett szükséges és alkalmas. Ezért a köztestületek fejlődésével behatóan kell foglalkoznunk.

A köztestületek áttekintése.

107. A hazai köztestületek áttekintésére a következő csoportosítás alkalmas:

1. *A bevett és elismert egyházak.*
2. *A szellemi élet köztestületei.*
3. *A vitézi rend.*
4. *A gazdasági élet fakultatív köztestületei.*
 - a. *Vízitársulatok.*
 - b. *Legelő- és erdőközösségek.*
 - c. *Hegyközségek.*
 - d. *Bányatársulatok.*
 - e. *A budapesti áru- és értéktőzsde.*
 - f. *A budapesti nemesfém- és drágakőcsarnok.*
5. *Az érdekképviselések.*
 - A. *Képviselési jellegűek.*
 - a. *Kereskedelmi és iparkamarák.*
 - b. *Ipartestületek.*
 - c. *Mezőgazdasági bizottságok.*
 - d. *Mezőgazdasági kamarák.*
 - B. *Rendi jellegűek.*
 - a. *Ügyvédi kamarák.*
 - b. *Közjegyzői kamarák.*
 - c. *Mérnöki kamara.*
 - d. *Orvosi kamarák.*
 - e. *Sajtókamara.*
 - f. *Művészeti kamarák.*

6. *Társadalomjóléti köztestületek.*

- a. *Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI).*
- b. *Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI).*
- c. *Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet (OMBI).*
- d. *Országos Ipari és Bányászati Családpénztár.*

A bevett és elismert egyházak.

108. *A bevett és elismert egyházak* köztestületek, mert tagjaik személyes minőségük (vallásos meggyőződésük) alapján tartoznak hozzájuk és mert saját szervezeti szabályaik szerint kormányozzák önmagukat. Az egyházak az állam által biztosított különleges jogállást élveznek, amely őket a magánjogi egyesületektől nagyon megkülönbözteti. Az állam egyúttal felhasználja az egyházakat olyan közfeladatok ellátására, amelyeket egyébként magának kellene elvégeznie. Így főleg iskolák, kórházak fenntartása, aggodok ellátása terén, és evégből az egyházakat államsegélyben is részesíti. 1895-ig, amikor az állami anyakönyveket bevezették (1894 : XXXIII. t.-c.), a közhitelű anyakönyveket is az egyházak vezették.

Az egyházaknak, főleg a bevett egyházaknak, oly sok hívőjük van, akik az ország egész területén szétszórva laknak, hogy szervezetükön belül alkalmazniok kell a szervezésnek mindazokat a módjait és elveit, amelyek nagy szervezetek felépítéséhez szükségesek. Náluk is vannak szervezeti egységek, alá- és fölrendeltség, centralizáció és legmagasabb főnök, decentralizáció és dekoncentráció, vannak intézményeik (a iurisdictióval bíró egyházi hatóságok), intézeteik (templomok, iskolák, kórházak, múzeumok, levéltárak stb.), üzemeik (mező- és erdőgazdasági birtokaik, bérházaik, iparvállalataik: szeszgyár, nyomda stb.).

A közigazgatás az egyházak alárendelt szervezeti egységeivel közvetlenül is együttműködik, pl. a felekezeti elemi iskola iskolaszékének elnöke a plébános, illetve a lelkész; a törvényhatósági bizottságnak a legnépesebb egyházközségek élén álló lelkészek hivatalból tagjai. (1929 : XXX. t.-c. 4. §.)

A szellemi élet köztestületei.

109. *A szellemi élet köztestületeinek száma nem nagy.* Idetartozik: a Magyar Tudományos Akadémia (1923 : I. t.-c.), a Nem Állami Tanszemélyzet Orsz. Nyugdíjintézete, az ú. n. tanyai népiskolák fenntartására kötelezett érdekeltségek (1926 : VII. t.-c.) stb.

A vitézi rend.

110. *A vitézi rend.* (6650/1920. M. E. sz. r., 1920 : XXXVI. t.-c. 77. §.) Vitéz lehet minden magyar állampolgár, aki az állam védelmében háborúban, vagy a forradalmak alatt a hősiességnek és nemzet-hűségnek tündöklő példáját adta. „Vitéz csak az lehet, aki magyar fajának eleje, családi életében tiszta, erkölcsében feddhetlen, multjában

ban nyitott könyv, melynek lapjai csak erényekről szólnak; s lelkében ízig-vérig magyar. A magyar állam védelmében tanúsított vitézségének látható tanújeleivel, kitüntetésekkel kell rendelkeznie.¹ A vitézek testülete a *vitézi rend*. A magyar állam védelmében kitűnt feddhetlen honfiak részére a haza el nem múló hálája jeléül ingatlanok adományozhatók, amelyek a jogszabályban megállapított különleges jogi minőséget nyernek. Az ilyen ingatlan neve: *vitézi telek*. Az ilyen ingatlanhoz meghatározott közszolgálatok teljesítésének kötelezettsége, továbbá elidegenítési és terhelési tilalom, s különleges öröklési rend fűződik. A vitéz a vitézi rendbe való felvétel alapján a vitézi telekre való igényjogosultságát megszerzi. De nincs annyi vitézi telek, hogy minden vitéznek jusson. A vitézi telek, valamint azok tulajdonosai feletti felügyelet gyakorlására, a köteles közszolgáltatások irányítására és számonkérésére, a fegyelem, a hazafias érzés és az együvé tartozás ápolására hivatott szerv a *vitézi szék*, amely a rendbe való felvétel és a telek adományozása kérdésében is határoz.

A vitézi szék elnöke a vitézek főkapitánya, akit a vitézi szék tagjai életfogytiglan választanak. A vitézi szék tagjai: 1. a miniszterelnök, a belügy-, a földművelésügyi, a honvédelmi és az igazságügyi miniszter egy-egy képviselője; 2. az Országos Földhitelezet vezérigazgatója; és 3. az államfő által kinevezett nyolc tag (vitézi törzskapitányok). A kinevezett tagokat a vitézi telekkel járó jogok is megilletik.

A vitézi rend jogi személy. A vitézi rendet és az országos vitézi széket vagyoni jogi ügyekben hatóságokkal és harmadik személyekkel szemben az ügyvezető vitézi törzskapitány képviseli.

Az ország területe nyolc vitézi törzsszékre oszlik, amelyek élén a vitézi törzskapitány áll.

Budapest székesfőváros és minden vármegye területén egy-egy vármegyei vitézi szék alakul, élén az országos vitézi szék által megbízott vitézi székkapitánnyal.

Minden járásban (nagyobb városban, Budapest székesfőváros egyes kerületeiben) lakó vitézi családok alkotják a vitézek járási (kerületi) szakaszát. Élén a járási (kerületi) vitézi hadnagy áll, akit az országos vitézi szék bíz meg.

Kis körzetben (szomszédos falvakban, esetleg körjegyzőségekben) egymáshoz közel lakó vitézi csoportok, családok élén a vitézi őrmester áll, akit az illetékes törzskapitány bíz meg.

A vitézi rendnek tehát kétségtelenül köztestületi jellege, jogi személyisége és önkormányzata van, amelyek sajátos eltéréseit szervezetének jellege magyarázza.

A gazdasági élet fakultatív köztestületei.

111. A gazdasági élet fakultatív köztestületei közt külön csoportot alkotnak azok, amelyek nem valamely gazdasági foglalkozás üzöit,

¹ L. A vitézi rend kis kátéja. VI. kiadás. 1940. 29 l.

hanem valamely műszakilag egységes földterület tulajdonosait tömörítik szervezetbe a földterület egységes kihasználásának biztosítása végett. Ilyenkor az állam a földterület kihasználásához fűződő közérdek miatt nyúl be a háztulajdonosok egymáshoz való viszonyának rendezésébe, vagy azáltal, hogy a köztestület létesítését ugyan tetszésükre bízta, de ha a birtokarány szerinti többség elhatározza, a kisebbséget a csatlakozásra kötelezi, vagy némelykor úgy, hogy a köztestület létesítését is kötelezővé teszi. A létesülő köztestület jogállására jellemző az érvényesülő kényszer, valamint a hatóságok különböző közreműködése, így a tagok járulékaiknak közadók módjára való behajtása, a meg nem szervezett legelőtársulatok adminisztrációjának a község által való ellátása, a számadások hatósági felülvizsgálása, a felügyelet, esetleg állandó miniszteri biztos révén stb. Mindez az ilyen szervezetek jogállását lényegesen megkülönbözteti a magánjogi egyesületekétől és azokat a közigazgatási jog alá tartozó testületekké teszi. Ilyen köztestületek:

a. A *vízitársulatok*. Ezek többfélék:

aa. Vízrendezésre alakult társulatok (1885:XXIII. t.c. 68—128. §). Céljuk mederszabályozás, partbiztosítás, árvédelem és ezzel kapcsolatos vízlevezetés. Vagy egyhangúlag, vagy az érdekelt birtokosoknak az ártérben bírt holdak mennyisége szerinti többségének határozata alapján, vagy közérdekből és egyöntetű árvédelem céljából a földművelésügyi miniszter által hivatalból alakíthatók.

A társulatok saját nevük alatt jogokat szerezhetnek, kötelezettségeket vállalhatnak, a bíróságok előtt pert indíthatnak és perbe foghatók, tehát jogi személyek. Az ily társulatok tagjai nemcsak az érdekelt földbirtokosok, hanem mindazon egyének, testületek és jogi személyek, amelyek a társulat működése által közvetlenül érdekelve vannak. A tagokból alakult közgyűlés választja az elnököt és a választmányt, állapítja meg az alapszabályokat, a műszaki tervet és a járulékokat.

A társulati járulékok az illető birtok dologi terhére alkotják, a társulatok kérésére közadók módjára hajtják be, az elsőbbséggel bíró állami egyenesadók természetével bírnak és minden más, még a telekkönyvileg bejegyzett magánjogi követelés előtt is kielégítendőek.

A társulatok a földművelésügyi miniszter felügyelete alatt állnak, aki ezt a jogát m. kir. folyam- vagy kultúrmezői hivatalok főnökei közül kijelölt miniszteri megbízottak, illetve maguk a hivatalok útján gyakorolja.

Az ármentesítő (vízrendező) társulatok a Tisza és mellékfolyóinak 1846-ban megindított szabályozása után keletkeztek. A Széchenyi által alapított Tiszavölgyi Társulatot 1850-ben feloszlatták, de az 1878-ban újból megalakult. 1909-ben a dunai társulatok is szövetségbe tömörültek és megalakították a Dunavölgyi Társulatok Szövet-

ségét. Az ország ármentesítő társulatainak e két központi szerve 1924-ben „Tisza—Dunavölgyi Társulat” név alatt egyesült. Ennek tagja 38 dunai és 37 tiszai ármentesítő társulat.

bb. Vízhasználati társulatok (1885 : XXIII. t.-c. 129—141. §, 1937 : XX. t.-c. 7. §.) azok, amelyek öntözés, alagesővezés, lecsapolás, sáncolás, mocsárkiszáritás stb. céljára alakultak. Ide tartoznak a kisebb vízfolyások és patakok mederrendezésére alakult társulatok is. Számuk 125. Szervezetük és jogállásuk hasonló a vízrendezési társulatokéhoz.

A 75 ármentesítő és 125 egyéb vízi (főleg lecsapoló, vízhasználati) társulat együttvéve 6,320.000 kat. holdnyi árterület rendezését biztosítja, ami együttvéve az ország mai (1942) területének 21·2%-át teszi ki.

cc. Halászlati társulatok (1888 : XIX. t.-c. 29—47. §, 1925 : XLIII. t.-c.). A halászlátot nyílt vizekben, ha olyan fekvésűek és kiterjedésűek, hogy rajtuk a halászlát a szomszéd birtokosok érdekeinek sérelme nélkül és okszerűen üzhető, az egyes jogosítottak önállóan, ellenkező esetben csak társulattá alakulva gyakorolhatják. Halászlati társulat az érdekeltek vízterület szerinti többsége által alakítható meg. Aki oly vízterületen szerez halászlati jogot, amely valamely társulat kötelékébe tartozik, ezáltal a társulat tagjává válik. A társulatok alapszabályait a földművelésügyi miniszter hagyta jóvá és felettük felügyeletet is ugyanő gyakorol.

b. A legelő- és erdőközösségek:

Osztatlan közös tulajdont alkotó legelők birtokosai közbirtokosságot alkotnak, amely lehet szervezetlen és szervezett. Mindkét esetben az érdekelt birtokosok közgyűlése állapítja meg a legelőrendtartást, a legeltetés, az állattenyésztés és az apaállattartás módzatait. A közgyűlés elnöke rendszerint a községi bíró (polgármester), de ha szükségét látja, azon a főszolgabíró is elnökölhet. Ha a közbirtokosság szervezetlen, akkor a közgyűlés határozatait a községi előljáróság hajtja végre; a költségvetést a községi költségvetéssel együtt, de attól elkülönítve állapítják meg és a terhek a közbirtokosság tagjai által viselendők. A közbirtokossági közgyűlésnek azonban joga van ezeket a teendőket saját közegeire bízni, e célból alapszabályokat alkotni és külön tanácsot és végrehajtóközegeket választani. Ezt nevezik szervezett közbirtokosságnak (1894 : XII. t.-c.).

Az 1913 : X. t.-c. azonban az osztatlan közös legelőkben részes tulajdonostársakat a közösségből folyó ügyek vitele végett a legtöbb esetben társulat alakítására kötelezi s ezekre az 1894 : XII. t.-c. fenti rendelkezései nem nyernek alkalmazást. A társulási kényszer alá esnek: 1. a volt úrbéresek közös legelői, amelyeket részükre elkülönítés, vagy tagosítás útján adtak ki; 2. a közbirtokosságok közös legelői, amelyek még arányosítás alá esnek, vagy arányosítás alkalmával

közösen maradtak; 3. tagosítás alkalmával osztatlan közös tulajdonul kihalított legelők; 4. azok a közös legelők, amelyeket közbirtokosság, a volt úrbéresek közössége, vagy más tulajdonostársaknak jogi személyiséggel nem bíró összesége állami segéllyel szerzett, létesített, vagy javított. A földművelésügyi miniszter rendeletére társulattal kell alakítani a telepítés, vagy parcellázás alkalmával közös használat céljára kihalított legelők tulajdonosainak is, és az illetőségek szerinti kétharmad többség kérésére a miniszter elrendelheti a társulattá alakulást egyéb közös legelőkre nézve is. A társulat jogképes. Megalakulásával a közös legelő tulajdonát a társulat javára kell bekebelezni. A társulat tagja mindenki, akinek a társulat kötelékébe tartozó legelőben tulajdoni, vagy használati illetősége van. Más a társulat tagja nem lehet. A társulat szervei az elnök, a közgyűlés és a választmány. A társulati járulékok közadók módjára hajtandók be és végrehajtás esetén elsőbbséggel bírnak. A társulat által kiállított hátraléki kimutatás a bírósági eljárásban végrehajtható közokirat. A társulat működésével szemben a közigazgatási bizottság gazdasági albizottságát, és felsőfokon a földművelésügyi minisztert messzemenő felügyeleti, sőt szükség esetén intézkedési jog illeti meg.

A közbirtokosságoknak, a volt úrbéres birtokosságoknak, vagy ezek csoportjainak, a telepéseknek, valamint külön hatósági rendelkezéssel közös erdőhasználatra kötelezett közösségeknek közös erdőben tulajdoni, vagy használati illetőséggel bíró tulajdonostársak kötelesek erdőgazdasági és egyéb közös ügyek intézése, valamint közös érdekeik hatályosabb előmozdítása céljából az 1935 : IV. t.-c. rendelkezései szerint *erdőbirtokossági társulattá* alakulni. Az erdőbirtokossági társulat is jogi személy és a közös erdő telekkönyvi tulajdonosa. A társulat szervezetére, jogviszonyaira és felügyeletére vonatkozó rendelkezések hasonlóak a legelőbirtokossági társulatokra vonatkozókhoz azzal a különbséggel, hogy sokkal terjedelmesebbek (196—211. §), működésüket közvetlenül az illetékes m. kir. erdőfelügyelőség irányítja.

c. A hegyközségek. Hegyközség az 1938 : XXXI. t.-c. értelmében a község (város) határában fekvő szőlők és gyümölcsösök tulajdonosaiából (javadalmasaiból), mint tagokból a szőlő- és gyümölcsgazdálkodáshoz fűződő közös érdekeik előmozdítására és védelmére alakult köztestület.

Hegyközséget mindazokban a községekben, amelyek határában legalább 50 kat. hold beültetett szőlő és gyümölcsös van és az legalább öt tulajdonos közt megoszlik, kell, amelyek határában pedig az 50 holdat el nem éri, a tulajdonosok birtokarány szerinti többségének határozatával lehet alakítani. Ahol hegyközség alakítása nem kötelező, és nem is alakul, ott a hegyközségi szervezet feladatkörét a községi előljáróság, illetve a polgármester látja el.

Szervezeti és ügyviteli szabályzatát és évi költségvetését a hegyközség maga alkotja meg és a közigazgatási bizottság gazdasági albizottsága hagyja jóvá. A hegyközség ügyeit a hegyközségi elnök, a hegyközségi közgyűlés és a választmány intézi; végrehajtó közegük a hegybíró, akinek a szőlőművelés és gyümölcsstermelés terén szakértelemmel kell bírnia. A hegyközség tagjaira hegyközségi járulékot vethet ki, amelyet közadók módjára kell behajtani.

A hegyközségek működésének irányítása és ellenőrzése a hegyközségi tanácsok feladata. Ezeket törvényhatóságokint kell alakítani és jogállásuk magasabb fokon hasonló a hegyközségekéhez (1938 : XXXI. t.-c. 22. §).

d. A *bányatársulatok*. A bányajog kimondja, hogy a tulajdon közösségéről szóló magánjogi szabályok a bányatulajdonnál azzal a megszorítással nyernek alkalmazást, hogy a bányatulajdon nyilvánkönyvi felosztása az egésznek egytizenhatodrészen alul a bányahatóság jóváhagyása nélkül nincs megengedve. A bányák közös tulajdonának az egytizenhatodrésznél kisebb részekre való osztása az idevonatkozó hatósági engedély hiányában csak bányatársulat alakítása útján történhetik. A bányatársulatban a részvényes (bányatárs) mind az üzleti járulékokért, mind a terhekért csak a közös vagyonban való részének erejéig (bányarész, kuxa) felelős. A bányatársulati vagyon 128 bányarésznél, egy bányarész 100 résznél többre nem osztható. A bányarész ingó dolog jogi minőségével bír. A bányatársulati vagyon a bányatelekkönyvben a bányatársulat cége alatt osztatlan összvagyonként szerepel. A bányatársulati vagyon ennél fogva nyilvánkönyvileg csak egészben terhelhető meg. A bányatársakat és a részesei arányt feltüntető bányatársulati könyveket a bányahatóságok vezetik, illetőleg tartják nyilván. A bányatársulat megalakítását a bányahatóság jóváhagyja és annak alapítási okmányát a bányatelekkönyvi hatósággal közli. A bányatársulat szervei az igazgató és a közgyűlés.

e. A *budapesti áru- és értéktőzsde*¹ 1864-ben alakult. Mai, 1935-ben életbelépett alapszabályai szerint „a kereskedelemügyi miniszter főfelügyelete alatt álló testületi és önkormányzati jogokkal bíró intézmény (?), melynek célja megkönnyíteni és szabályozni a kereskedelmi forgalmat mindennemű áruban, értékpapírban, váltókban, ércpénznemekben és nemesfémekben“.

A tőzsdét, amely a külön tőzsdéket (a tanács által esetleg egyes olyan árukra, vagy árucsoportokra felállított tőzsdéket, mely áruk a tőzsde árupiacán árfolyamjegyzés tárgyát képezik) is magában foglalja, a tőzsdetagok összessége alkotja. Ezek: a. rendes tagok, akik látogathatják a tőzsde értékpiacon, valamint árupiacát, a külön tőzsdék kivételével és b. külön tőzsdetagok, akik csak azt a különtőzsdét látogathatják, amelynek tagjai.

¹ L. Meznerics—Torday i. m. 181. l.

dék kivételével és b. külön tőzsdetagok, akik csak azt a különtőzsdét látogathatják, amelynek tagjai.

Tagok lehetnek olyan feddhetlen jellemű férfiszemélyek, akik kereskedők, iparúzők, mezőgazdák, vagy hatósági közegek, kiket az illető hatóság tőzsdeügyletei ellátásával bíz meg. A felvétel felett a tőzsdetanács határoz.

A tőzsdetanácsnak fegyelmi joga is van, melynek alapján felelősségre vonja azokat, akik a tőzsdén magaviseletük által, vagy üzletük folytatása közben oly cselekményeket követnek el, amelyek őket kartársaik megbecsülésére érdemtelené teszik.

A kereskedelemügyi miniszter, akinek a tőzsde minden igazgatási ügyben alá van rendelve, felügyeleti jogát az általa kinevezett egy, vagy több miniszteri tőzsdebiztos által gyakorolja.

A tőzsde összes ügyeinek vezetése a tőzsdetanácsot illeti, amelynek tagjai a tőzsdetanácsosok. A tőzsdetanácsosokat a rendes tőzsdetagok közgyűlése 3 évre választja. Számuk 70. A választás miniszteri megerősítés alá esik. A tőzsde elnökét és két alelnökét a tőzsdetanácsosok saját kebelükből választják.

A tőzsdetanács képviseli a Budapesti Áru- és Értéktőzsdét minden ügyében, kibocsátja a tőzsdei forgalmat szabályozó rendeleteket, megállapítja a tőzsdei szokásokat, az áru- és értéktőzsdei lezárolás rendjét, tagjai sorából alakul a tőzsdei választott bíróság, gondoskodik az árfolyamjegyzésekről stb.

f. A *Budapesti Nemesfém- és Drágakőcsarnok*.¹ 1925-ben alakult, mint a kereskedelemügyi miniszter felügyelete alatt álló testületi és önkormányzati jogú tőzsdei jellegű szerv. Alapszabályai szerint a célja, hogy megkönnyítse, előmozdítsa, szabályozza és a helyszínen lebonyolítsa a mindennemű nemesfém-, gyöngy-, drágakő-, óra- és ékszeráruban jelentkező kereskedelmi forgalmat.

A csarnokot a csarnoktagok összessége alkotja. Tagja lehet a fenti szakmákban működő iparos, kereskedő, vagy ügynök, illetve e szakmában működő kereskedelmi társaság megbízottja útján, tagjai továbbá a m. kir. főfémjelző és fémbeváltó hivatal két megbízottja, a Magyar Nemzeti Bank két megbízottja, a Pénzügyi Központ egy megbízottja. A felvétel felett a tanács dönt.

A kereskedelemügyi miniszter, akinek a csarnok minden igazgatási ügyében alá van rendelve, felügyeleti jogát miniszteri biztos útján gyakorolja.

Az érdekképviselések.

112. Az *érdekképviselések*. Az érdekképviselések minden korban megvoltak. Olyan szervezeteket jelentenek, amelyek segítségével valamely társadalmi csoport közös érdekeit óhajtja védeni és érvényesíteni. A liberalizmus korában kifejlődött gazdasági érdekharcokban

¹ L. Meznerics—Torday i. m. 185. l.

a szervezkedés jelentősége egyre nagyobb lett. A munkavállalók után a munkaadók, a kartellek mellett a fogyasztók, a magánalkalmazotakon kívül a közalkalmazottak is szervezkedtek érdekeik védelme céljából. Ezek az érdekképviselések túlnyomórészt magánjogi egyesületekként alakultak meg.

Az érdekképviselések egyrésze azonban közigazgatási jogi jellegű, azaz köztestület. Ilyenek akkor jönnek létre, ha a közigazgatás az érdekképviseléseket alkalmas szervezeteknek találja arra, hogy azokat valamely közfeladat megoldására felhasználja és pedig rendszerint olyan esetekben, amikor a cél elérésére a közigazgatás bürokratikus szervezeti formái nem alkalmasak. Ez rendszerint olyan gazdasági, vagy szociális feladatok esetében fordul elő, amelyek egyes foglalkozási ágak életviszonyainak, életformájának beható ismeretét teszik szükségessé, amit kívülálló nehezen tud megszerezni. Ilyenkor a közigazgatás rendszerint maga kezdeményezi a köztestület megalakítását és gondoskodik annak olyan alakban való megszervezéséről, amely mind az érdekeltnek, mind a köz szempontjának megfelelő. A köztestületek alakítása, alkotmányos gyakorlatunk szerint, mindig törvénnyel történik. A törvény állapítja meg az ilyen érdekképviselő szervezetét, ruházza fel a szükségesnek látott közigazgatási jogállással, esetleg közjogi kiváltságokkal és határozza egyúttal meg, hogy milyen közfeladatok ellátását, vagy milyenek megoldásában való közreműködésüket várja tőlük.

Mai törvényes érdekképviselőink közt a legrégebbiek egyrészt a kereskedelmi és iparkamarák, amelyeket az 1868 : VI. t.-c. és az ügyvédi, valamint a közjegyzői kamarák, amelyeket az 1874 : XXXIV. t.-c., illetve XXXV. t.-c. létesített. Ezek egyúttal azt a kétféle szervezési típust képviselik, amelyek közt a később szervezett törvényes érdekképviselések is megoszlának. A kettő közti különbség lényege az érdekképviseléseknek a képviseltekhez való viszonya. A kereskedelmi és iparkamaráknak a kereskedők és az iparosok, akiknek az érdekeiket képviseli, nem tagjai, hanem csak választói. Ezek választanak 80—120 tagot, akikből a kamara áll. Arra, hogy ki lehet kereskedő, vagy iparos, a kamarának nincs befolyása; a kereskedőkkel és iparosokkal szemben, ha a kari becsület, a kereskedelem és ipar jó hírneve ellen vétettek is, sem a kamara, sem más szerv nem járhat el. Ezeknek a kamaráknak a hivatása és kötelessége az érdekképviselői és önkormányzati feladatokon kívül a gazdasági élet közigazgatásában való kiterjedt részvétel.

Ezzel szemben az ügyvédi kamarák a területükön lakó és az ügyvédek lajstromába felvett ügyvédekből állnak. Ügyvéd gyakorlatot csak akkor folytathat, ha valamely ügyvédi kamarának tagja. Az ügyvédi kamarák hatásköre nemcsak az ügyvédi kar erkölcsi tekintélyének megóvására és az ügyvédek jogainak megvédésére terjed ki, hanem az ügyvédek kötelességteljesítésének ellenőrzésére is.

E végből a kamarák a lajstromukba felvett ügyvédek és jelöltek felett fegyelmi hatóságot gyakorolnak. A kamarák hatásköre kiterjed ezenfelül a jogszolgáltatás és ügyvédség terén mutatkozó hiányok orvoslása és korszerű reformok életbeléptetése iránti véleményadásra és javaslattevésre. Nyilvánvaló, hogy az ügyvédi kamara és a tagjai közti viszony sokkal szorosabb, mint a kereskedők és iparosok és a kamarájuk közti viszony. Az ügyvédeknek nemcsak az érdekeiket képviseli kifelé, hanem a kar jóhírneve felett hatékonyan tud őrködni az összes ügyvédek működésének állandó ellenőrzése és a meg nem felelőknek a kamarából való kizárása, azaz a pályáról való eltávolítása útján. Az érdekképviseléseknek ez a formája szoros és tudatos kapcsolatot létesít a kar összes tagjai közt. Őket a foglalkozás, a mindennapi kenyér, tehát a legéletbevágóbb életviszony tekintetében kapcsolja a szervezethez, amely vonatkozásban senki sem közömbös. Így tehát az önkormányzatnak olyan eleven példája és a tagok szolidaritásának olyan magas fokára jön létre, amely a területi önkormányzatoknál nem érhető el. Ez teszi lehetővé a kari becsület fölötti eredményes őrködést, amit a hatóságok rendőri eszközökkel nem tudnának megvalósítani. Az ilyen érdekképviselőket *rendi* szervezeteknek nevezzük.

A rendi jellegű érdekképviseléseknek az a tulajdonsága, hogy tagjaikat a legéletbevágóbb vonatkozásban, a kenyérkereső foglalkozás tekintetében tudják megragadni, alkalmassá teszi őket arra, hogy mivel a mai világban mindenkinek van foglalkozása, a társadalom teljes megszervezésének új formájává legyenek. A területi önkormányzati forma (város, község, vármegye), amely a múltban az állami szervezés uralkodó formája, nem alkalmas a kapitalizmus mai fejlettségében legnagyobb szerepet játszó gazdasági és osztályellenlétnek áthidalására és összehangolására. Ezért a korporatív alapon újjászervezett államok: Olaszország, Portugália s részben Németország, a rendeket, a korporációkat használják fel a nemzet politikai megszervezésére. A parlamentáris demokráciában a politikai szervezés arra szorítkozik, hogy az emberek ötvenként egyszer adják le a szavazatukat olyan pártok egyikére, amelyek programját nehéz egymástól megkülönböztetni. Ezzel szemben a korporációk a mindennapi foglalkozással kapcsolatos érdekképviselőt úgy megszervezik, hogy az, pl. a német *Reichsnährstand*, a földművelők minden rétegének termelésére, értékesítésére, a mezőgazdasági iparokra és kereskedelemre kiterjed, és az egyének egész magatartását a mi ügyvédi kamaránkéhoz hasonló fegyelmi ellenőrzés és ösztönzés alatt tartja, úgy, hogy kialakul köztük a teljes érdekközösség és összetartás és kiemelkednek közülük a természetes vezetőik, a valódi főnökök. Mivel a XX. század államában a súlypont a törvényhozásról áttolódott a végrehajtó hatalomra, a korporációk a nemzetnek a parlamenti választójoggal a legizlatívába való laza bekapcsolása helyett az exekutívába való intenzív bekapcsolását jelentik.

A mi eddigi törvényes érdekképviselőinknek egy része a rendi szervezésnek azt a két főkövetelményét, hogy a tagságuk kötelező és tagjaik fölött fegyelmi jogokat gyakorolhatnak, megvalósítja, bár olyan súllyal, mint a korporatív államokban, nem rendelkezik. Másik részük azonban kötelező tagság nélkül, képviseleti alapon, választás útján alakul, s ezek természetesen tagjaik fölött fegyelmi jogot nem gyakorolhatnak. Törvényes érdekképviselőinket ennek megfelelően osztjuk két alcsoportra.

A. Képviseleti jellegű érdekképviselések.

a. *A kereskedelmi és iparkamarák.*¹ Az ilyen kamarák, mint a kereskedelem és ipar újkori érdekképviselői, először Franciaországban alakultak 1700 és 1710 között, mert az ipar és kereskedelem központi, állami irányítása a merkantilista politika szellemében először ott jelentkezett. Németországban 1802-ben, a francia uralom alatt álló Mainzban francia kormányrendelet hívta életre az első kereskedelmi kamarát, amelyet több más követett. Ezek nyomán terjedt el ez a szervezet Németország után Olaszország északi tartományaiban, Hollandiában, Belgiumban és nálunk is.

Magyarország területén az első kereskedelmi kamara 1811-ben Fiumében, szintén a megszálló franciák rendelkezésére alakult, de működése a francia uralom megszűnése után, 1814-ben megszűnt. Az első felelős magyar kormány minisztere, Klauzál Gábor, 1848. május 16-án felhívta a kereskedő testületeket, hogy tegyenek javaslatot a kereskedelmi kamarai szervezet létesítésére, de a megvalósításra már nem kerülhetett sor. Az abszolutizmus sietett már 1850. március 26-án császári rendelettel kereskedelmi és iparkamarák felállítását elrendelni. Az alkotmányosság helyreállítása után az 1868: VI. t.-c. szabályozta a kamarákat annak a két elvnek fenntartásával, amelyek az 1850. évi császári rendeletnek is alapjául szolgáltak: 1. a kamara a kereskedelem és ipar együttes érdekképviselője; 2. a kamarák hálózata kiterjed az állam egész területére és az ország minden kereskedőjét, iparosát, illetve kereskedelmi és ipari vállalatát valamely kereskedelmi és iparkamara kötelékébe kapcsolja. 1868. június 29-én Ausztriában is új kamarai törvényt hoztak. Ez és a magyar kamarai törvény közt a főkülönbség a magyar törvény rovására az volt, hogy az utóbbi nem gondoskodott arról, hogy a kamarában az érdekeltség minden rétege biztosított képviselőt nyerjen. Emiatt nyomban reformmozgalmak indultak meg, amelyek különböző alakban megújultak mindaddig, amíg az 1934: XX. t.-c. öt választói csoport alakítását elő nem írta és más részleges reformokat is keresztül nem vitt. A kereskedelmi és iparkamarák mai szervezete és hatásköre a következő:

¹ L. Radó—Diczig: A kereskedelmi és iparkamarák hazánkban és külföldön. Debrecen. 1938. 640 l.

A kamarák számát, székhelyeit, kerületeit időről-időre a kormány határozza meg. Ezidőszerint tizenegy kereskedelmi és iparkamara van: Budapest, Debrecen, Győr, Kassa, Kolozsvár, Marosvásárhely, Miskolc, Nagyvárad, Pécs, Sopron, Szeged székhellyel. Két osztályra: ipari és kereskedelmi osztályra tagozódnak. Tagjaik rendes és levelező tagok. A budapesti kamara 120, a vidéki kamarák mindegyike 80 rendes tagból áll. A rendes tagok felét azok közül kell választani, akiknek a telepe a kamara székhelyén, a másik felét azok közül, akiké a kamarai kerületben, de a kamara székhelyén kívül van. Mindkét osztályban öt-öt választói csoportot kell alakítani, és a rendes tagokat csoportonként egyenlő számban titkos választással kell választani. A választói csoportokat az egyes választók által fizetett és a kamarai illeték kivételénél számításba vett adó összegének, illetőleg egyes csoportoknál az adón kívül esetleg más ismérveknek alapulvételével kell megalakítani. A levelező tagokat a kamara közgyűlése választja. Számuk nem haladhatja meg a rendes tagokét. Az összes tagok választása öt évre szól.

Választó minden bennszülött, vagy megtelepült iparos és kereskedő, aki a kamara területén lakik és legalább egy év óta kereskedést, vagy ipart önállóan és jogosítottan üz, vagy ilyen vállalatnál, mint nyilvános társ vagy kereskedelmi és technikai fővezető működik, valamint a kamara területén levő kereskedelmi vagy iparos részvénytársaságok, amelyek a választási jogot igazgatóik, vagy más megbízottaik által gyakorolhatják.

A kamara élén az elnök, az osztályok élén a kamara egy-egy al-elnöke áll, akiket a rendes tagok a maguk soraiból választanak. Őket állásukban a kereskedelemügyi miniszter erősíti meg. A kamara adminisztrációját a főtitkár és az egyéb személyzet végzi. A kamara maga állapítja meg a költségvetését, amelyet szintén a kereskedelemügyi miniszter hagy jóvá. A kerületben mindazok a kereskedők és iparosok, akik választói joggal bírnak, kamarai illetéket fizetnek az általános kereseti, társulati és tantemadójuk után a költségvetési hiánynak megfelelő kulcs szerint. Az illetéket az állami adók módjára hajtják be.

A kamarák szükség szerint, évente azonban legalább négyszer közgyűlést tartanak. Hivatásuk a kereskedelem és ipar érdekeinek együttes előmozdítása. Amit evégből tesznek, az nemcsak a kamaráról szóló, hanem számos más törvényben és jogszabályban van megállapítva és folyton fejlődik. A XX. század eleje óta, de főleg a világháború után az állam beavatkozása a gazdasági életbe egyre növekedik és ennek során a kamarák munkásságát is erősebben veszi igénybe. A kamarák sokoldalú tevékenységét négy főcsoportra oszthatjuk:

aa. Mint érdekképviselői intézmények javaslatokat készítenek és véleményeket adnak a kormány és a törvényhatóságok számára.

Érintkeznek közhatóságokkal, magánosokkal és egyéb törvényes és szabad érdekképviselőkkel, különösen az ipartestületekkel és az Ipartestületek Országos Központjával (IPOK).

A kamarák érdekképviselési szerepének fontos része az, amelyet az országgyűlés felsőházában, a törvényhatósági bizottságban és más hatóságokban érdekképviselő címén helyetfoglaló képviselők gyakorolnak.

A kereskedelmi és iparkamarák a felsőházba együttesen négy tagot választanak (1928 : XIII. t.-c.). A törvényhatósági bizottságokban az 1929 : XXX. t.-c. (4. § 3. bek.) és az 1930 : XVIII. t.-c. (18. §) alapján foglalnak helyet. Ezenfelül a kamarák képviselve vannak az IPOK választmányában, az Országos Iparügyi Tanácsban, a Külkereskedelmi Tanácsban, az adófelszólamlási bizottságokban, az egyszeri beruházási hozzájárulás döntőbizottságaiban (1938 : XX. t.-c. 10. §) stb.

bb. A kamarák a gazdasági élet közigazgatásában kétféle módon vesznek részt: vagy a közigazgatási hatóságok munkáját támogatják, vagy maguk végeznek közigazgatási jellegű munkát. Így résztvesznek az ipartörvény (1884 : XVII., 1922 : XII., 1936 : VII. t.-c.) és az iparfejlesztési törvény (1931 : XXI. t.-c.), a közszállítási szabályzat (50.000/1934. K. M. sz. r.) végrehajtásában, szerepük van a behozatal és a kivitel körül (véleményezés, származási bizonyítványok kiállítása, útlevéligazolás), közreműködnek a Magyar Nemzeti Bank váltóbíráloinak kinevezésénél, a kisipari és kiskereskedelmi hitelakció lebonyolításánál, véleményeznek önállósítási kölcsönöket, tagjai a MÁV állandó vasúti díjszabási bizottságának stb. A kamarák végzik a védjegylajstromozást (1890 : II. t.-c. 13. §) és a mintalajstromozást (107.709/1907. K. M. sz. r.).

cc. A kamarák önkormányzati hatáskörükben érdekeltységüket felvilágosítással és tanáccsal támogatják, előmozdítják a tanoncoktatást, ipari továbbképző tanfolyamokat, mestervizsgákra előkészítő ipari tanfolyamokat rendeznek, létesítették a Vámpolitikai Központot és a Kisipari Kiviteli Intézetet, rendezik a Budapesti Nemzetközi Vásárt, stb.

dd. A kamarák tevékenysége a jogszolgáltatásban abból áll, hogy közreműködnek a tisztességtelen verseny elleni küzdelemben (1923 : V. t.-c. 41, 43, 44. §), az árrombolás elleni küzdelemben (1936 : VII. t.-c. 28. §), tanúsítják a szokásjogot (1868 : VI. t.-c. 3. §) stb.

Mindebből kitűnik, hogy a kereskedelmi és iparkamarák fontos köztestületek önkormányzattal és a közigazgatás szervezetének részei. A kamarákat összefogó közös, országos szerv nincs.

b. Az ipartestületek. (1932 : VIII. t.-c., 1936 : VII. t.-c. 25—32. §, 1884 : XVII. t.-c. 127. §, 1922 : XII. t.-c.)

Németországban a kereskedelmi és iparkamarák mellett kézműipari kamarák is alakultak. Nálunk az előbbieken a kézműiparosok

is benn vannak, de e mellett az ipartestületekben külön szervezetük is van, amelyet az 1884 : XVII. t.-c. vezetett be, miután a régebbi céheket az 1872 : VIII. t.-c. megszüntette. Kézműipari kamara létesítése iránt nálunk is volt mozgalom, amelyet azzal igyekeztek ellensúlyozni, hogy az 1932 : VIII. t.-c. az ipartestületeket kifejlesztette és csúcs-szervezetül az Ipartestületek Országos Központját (IPOK) állította fel.

Minden képesítéshez kötött ipart üző iparosnak valamely ipartestület kötelékébe kell tartoznia. Új ipartestület alakításához szükséges, hogy Budapesten legalább 100, vidéken legalább 200 tagja legyen. Budapesten az ipartestületeket iparágak vagy iparcsoportok szerint kell alakítani, vidéken valamennyi iparost ugyanegy ipartestületbe kell egyesíteni. Ha egy községben nincs önálló ipartestület alakításához elegendő számú iparos, akkor rendszerint az iparhatóság egész területére (járás) kiterjedő ipartestületet kell alakítani. Új ipartestületek alakítását, valamint meglévők területének megváltoztatását az iparügyi miniszter állapítja meg. Új ipartestület alakítása iránt az elsőfokú iparhatóság intézkedik.

Az ipartestület feladata tagjai gazdasági, művelődési és emberbaráti érdekeinek felkarolása és szolgálata, szakmabeli és általános továbbképzésük előmozdítása, a tökéletesebb termelési eljárások meghonosításának, szövetkezetek létesítésének előmozdítása, az ipar békéjének ápolása, tagjai és azok alkalmazottai munkaviszonyában felmerülő vitás kérdésekben békéltetés, az ipart érintő szakkérdésekben a hatóságok tájékoztatása, inségbe jutott tagjainak, valamint azok özvegyeinek és árváinak segélyezése.

A tagok felvételi és tagsági díjat kötelesek fizetni, amelyet évről-évre az ipartestületi előljáróság vet ki. A díjak a közadók módjára hajthatók be.

Az ipartestületeknek önálló jogi személyiségük és önkormányzatuk van. Szervezetüket az iparügyi miniszter által kiadott alapszabály-minta figyelembevételével az alakuló közgyűlésen megalkotott alapszabályok állapítják meg. Az ipartestület önkormányzati szervei a közgyűlés, az előljáróság, az elnök (alelnökök), és a külön célokra alakított szakosztályok.

Az ipartestületek felett a hatósági felügyeletet Budapesten a polgármester, vidéken az elsőfokú iparhatóság gyakorolja. A felügyelő hatóság minden ipartestülethez, annak közvetlen támogatása és ellenőrzése céljából iparhatósági biztost rendel ki.

Ha az ipartestület a reá háramló feladatokat ellátni nem tudja, a kereskedelemügyi miniszter a közgyűlés kérelmére vagy hivatalból feloszlathatja és tagjait más ipartestületekbe osztja be, ami következik az ipartestületi tagság kötelező voltából.

Az ipartestületeknek és az ezekben tömörült kézműves iparosság-nak közös szerve az *Ipartestületek Országos Központja*. Ennek feladata a kézműves iparosok egyetemes érdekeinek gondozása, de a

kereskedelmi és iparkamarák működési körét ez nem érinti. Az IPOK-nak minden ipartestület a törvénynél fogva tagja és tagdíjat is köteles fizetni tagjai számának arányában. Ez a tagdíj is a közadók módjára hajtható be. Az IPOK-nak is önálló jogi személyisége és önkormányzata van, közgyűlése 120 kiküldöttből, választmánya az elnökön és alelnökön kívül 15 tagból áll, akiknek megbízatása hat évre terjed.

c. A mezőgazdasági bizottságok. A mai mezőgazdasági érdekképviselőket az 1920 : XVIII. t.-c. létesítette. Ezt a törvényt az 1937 : XVII. t.-c. módosította. Az érdekképviselői szervek egyrészt mezőgazdasági bizottságok, másrészt mezőgazdasági kamarák. Az 1894 : XII. t.-c. már ismert járási és vármegyei mezőgazdasági bizottságokat.

Minden vármegyében vármegyei, minden járásban járási, minden törvényhatósági joggal felruházott és minden megyei városban városi és azokban a községekben, amelyekre nézve a vármegyei közigazgatási bizottság elrendeli, községi mezőgazdasági bizottságot kell alakítani.

A községi mezőgazdasági bizottsági tagok választására jogosult, aki mezőgazdasági művelés alatt álló föld tulajdonosa, hasznélvezője, haszonbérlője, vagy azok 24 évet betöltött férfi segítő családtagja, továbbá a mezőgazdaságban, mint gazdatiszt, gazdasági cseléd vagy gazdasági munkás állandóan dolgozik, illetve alkalmazásban van. Mindezeket a birtok területe szerint hat csoportba kell beosztani:

1. 3 kat. holdat meg nem haladó birtokok tulajdonosai, továbbá a cselédek és munkások;
2. 3—10 hold közti;
3. 10—30 hold közti;
4. 30—100 hold közti;
5. 100—500 hold közti;
6. 500 holdon felüli birtokok tulajdonosai.

A segítő családtagok és gazdatisztek a birtoknagyságnak megfelelő csoportba sorolandók.

A községi mezőgazdasági bizottságba, ha a választók száma 500-nál nem több, 12, ha 500-nál több, de 1000-nél kevesebb, 18, ha 1000-nél több, 24 tagot és ugyanannyi póttagot kell akként választania, hogy mind a hat csoport saját kebeléből a tagok egyhatodát választja. Több községben vagy csoportban választói jogot gyakorolni nem lehet.

A járási mezőgazdasági bizottság tagjait a községi, a vármegyei mezőgazdasági bizottság tagjait a járási és megyei városi mezőgazdasági bizottságok saját tagjaik sorából választják. Minden bizottság két rendes és ugyanannyi póttagot küld a magasabb bizottságba. Mind a községi, mind a magasabbfokú bizottságoknak vannak hivatalból is tagjai, de csak tanácskozási joggal. A választott tagok megbízatása hat évre szól.

A mezőgazdasági bizottságok működésük területén a mezőgazdaság, a mezőgazdasági lakosság és mezőgazdasági munkásság egyetemes érdekeinek képviselőire jogosultak. Ennélfogva jogosítva vannak tárgyalás alá venni mindazokat a kérdéseket, amelyek területükön a mezőgazdasági termelést, a gazdasági rendet, a mezőgazdasággal kapcsolatos beszerzést, hitelügyet, közlekedést, továbbá a gazdák, mezőgazdasági munkások és cselédek helyzetét, egymáshoz való viszonyukat, valamint a gazdatársadalmi és népjóléti viszonyokat érintik. Minden mezőgazdasági bizottság működési területén köteles figyelemmel kísérni a közigazgatási hatóságoknak azokat az intézkedéseit, amelyek a mezőgazdaságra vonatkoznak. Tapasztalataikhoz képest megkereséseket, javaslatokat intézhetnek az illető hatóságokhoz és azok határozatait meg is fellebbezhetik.

Minden mezőgazdasági bizottság saját tagjai közül elnököt, alelnököt és jegyzőt, a járási és törvényhatósági bizottságok ezenkívül intézőtanácsot és szakbizottságokat választhatnak. A bizottságok, ha működésük közérdeket sért, feloszthatók.

A mezőgazdasági bizottságoknak sem alapszabályaik, sem saját bevételeik nincsenek. Önálló jogi személyiségük nincs, vagyont nem szerezhettek, szerződést nem köthetnek.

d. A mezőgazdasági kamarák. A mezőgazdasági kamarák feladata a mezőgazdaság fejlesztése és irányítása, valamint a mezőgazdasági lakosság különleges érdekeinek egyetemes előmozdítása és képviselése, tehát igen magas igényűen van megállapítva.

Számukat, székhelyüket és működési kerületüket a földművelésügyi miniszter állapítja meg. Ezidőszerint az Országos Mezőgazdasági Kamarán kívül hét körzeti mezőgazdasági kamara van. Székhelyük: Debrecen, Kaposvár, Kecskemét, Komárom, Miskolc, Szombathely, Ungvár; Erdélyben a kamara szerepét az Erdélyi Magyar Gazdasági Egyesület (EMGE) tölti be.

A mezőgazdasági kamara rendes és kültagokból áll. A rendes tagok részben választás, részben hivatali tisztjük alapján tagjai a kamarának. A választott rendes és póttagok számát a kamara alapszabályai állapítják meg. Azokat a vármegyei és törvényhatósági városok mezőgazdasági bizottságai saját tagjaik sorából titkosan választják. A választott kamarai tagok közt a mezőgazdasági bizottságokra megállapított birtokcsoportok, valamint hetedik csoportként a gazdatisztek képviselőinek egyenlő számban kell lenniük. A választás hat évre szól. A kültagok a rendes tagok egynegyed részéig választhatók, csak tanácskozási joguk van. Hivatalból rendes tagjai a kamarának a törvényhatóságok első tisztviselői, a vitézi törzsszékek kiküldöttjei és a törvényhatósági gazdasági felügyelőségek vezetői, továbbá a fontosabb mezőgazdasági és munkásegyletek két-két kiküldöttje.

A mezőgazdasági kamara jogképes, saját neve alatt jogokat szerezhethet, kötelelességeket vállalhat, a bíróságok előtt pert indíthat és

perbe fogható. Tehát jogi személyisége van. (1920 : XVIII. t.-c. 49. §.)

A kamara elnökét (három évre), alelnökeit és választmányát (28 tag) maga választja. Alapszabályait a földművelésügyi miniszter hagyja jóvá.

A földművelésügyi miniszter a mezőgazdasági kamarát a hatóságok törvényes jogkörének sérelme nélkül a mezőgazdaság körébe tartozó bármely gazdasági feladat keresztülvitelével is megbízhatja. Ilyen esetben a kamara közhivatali minőségben és közhivatali felelősséggel jár el. (1920 : XVIII. t.-c. 36. §.)

A mezőgazdasági kamara a területén lévő vármegyei mezőgazdasági bizottságok közvetlen felügyelő hatósága, irányítja és támogatja azok működését. A kamarák feletti felügyeletet az országos mezőgazdasági kamara és a földművelésügyi miniszter gyakorolja.

A mezőgazdasági kamara kiadásainak fedezésére kamarai illetéket vehet ki, amelyet a kamara kerületében földadó alá eső mezőgazdasági földbirtokok, adóköteles mezőgazdasági melléküzemek és földbirtokok hasznóbérlete után kell fizetni. Alapja a föld-, illetve a kereseti adó, szövetkezetek esetében a társulati adó; kulcsa az állami adók négy százalékánál több nem lehet. Az illetéket közadók módjára kell behajtani.

A mezőgazdasági érdekképviseltek csúciszerve az *Országos Mezőgazdasági Kamara*. A mezőgazdasági kamarák által választott tagokból akként alakul, hogy minden kamara tagjai sorából 28 rendes és 14 póttagot választ, akik közt a hét csoportnak egyenlő számmal kell képviselve lennie. Vannak hivatalból is tagjai.

Az országos kamara feladata, hogy országos szempontból tárgyalva a magyar mezőgazdaságot érintő kérdéseket, a kormánynak a mezőgazdaság irányításában segédkezet nyújtson. Költségeit felerészben a mezőgazdasági kamarák, felerészben az állam viselik.

Az országos kamarának is van jogi személyisége és önkormányzata. (1937 : XVII. t.-c. 18. §.)

B. A rendi jellegű érdekképviseltek.

a. Az ügyvédi kamarák (1937 : IV. t.-c. Előző törvény az 1874 : XXXIV. t.-c.).

Az ügyvédi kamara a területén működő és az ügyvédek névjegyzékébe fölvevett ügyvédek önkormányzati szerve. A kamara közjogi testület és vagyoni jogi személy. A kamarák számát, székhelyét és területét az igazságügyminiszter állapítja meg. Ezidő szerint 23 kamara van.

Az ügyvédi kamara hatáskörébe tartozik: az ügyvédi kar erkölcsi tekintélyének megóvása, az ügyvédi kar testületi érdekeinek képviselése, az ügyvédség gyakorlásával járó jogok védelme s a köteleességek teljesítésének ellenőrzése, fegyelmi hatóság gyakorlása az ügyvédek, helyettes ügyvédek és ügyvédjelöltek felett, állásfoglalás és javaslattevés az igazságszolgáltatásra és jogalkotásra vonatkozó kérdésekben.

Ez a rendi szervezet ismerveinek igen világos felsorolása: kötelező tagság, érdekképviselés, de a kari becsületnek is hatékony védelme fegyelmi eljárással.

Bíróságnál és más hatóságnál ügyfél képviselésében, mint ügyvéd csak az járhat el, aki valamely ügyvédi kamarában az ügyvédek névjegyzékébe fel van véve.

Az ügyvédi kamara önkormányzati szervei: a közgyűlés, a választmány, a tisztikar és a helyi bizottság. Fegyelmi hatóságok a kamara fegyelmi választmánya és a kir. kúria fegyelmi bírósága.

A közgyűlés, ha a kamara tagjainak száma 1000-nél több, képviseleti alapon jön létre, 501—1000 közt képviseleti rendszerű lehet, 500-on alul a tagok közvetlen részvételéből áll.

Országos ügyvédi kamara nincs, hanem az ügyvédi kamarák közös szerve az *ügyvédi kamarák országos bizottsága*, amely a kamarák elnökeiből, titkáraiból és kamaránként legfeljebb 10 választmányi kiküldöttjéből áll. Az országos bizottság feladata állásfoglalás és javaslattevés az igazságszolgáltatásra és a jogalkotásra vonatkozó kérdésekben, továbbá eljárás olyan ügyekben, amelyekben a törvény az országos bizottság közreműködését rendeli.

Az ügyvédi kamara költségeinek fedezésére a tagok tagdíjat kötelesek fizetni. Aki a tagsági díjat nem fizeti meg, azt az ügyvédek névjegyzékéből törölni kell.

Az ügyvédi kamarák feletti főfelügyeletet az igazságügyminiszter gyakorolja.

Az ügyvédi működést és az ügyvéd felelősségét az 1937:IV. t.-c.-be iktatott ügyvédi rendtartás szabályozza.

b. A közjegyzői kamarák. (1874:XXXV. t.-c. 26—32. §, 1925:VIII. t.-c. 41. §).

Minden közjegyzőnek közjegyzői kamarához kell tartoznia. A kamarák számát és kerületét az igazságügyminiszter állapítja meg. Ezidő szerint hét kamara van.

A kamara feladata, hogy a közjegyzők, helyetteseik vagy segéd-személyzetük, valamint a közjegyzők és ügyfeleik közt a vitás kérdésekben vagy panasz alapján közvetítsen, a közjegyzőket, mint testület képviselje és tagjai felett fegyelmi jogot gyakoroljon.

A közjegyzői kamarák önálló személyiséggel és önkormányzattal bírnak. Minden kamara elnökből, négy rendes és két póttagból áll, akiket a közgyűlés választ.

Minden kamara székhelyén fegyelmi bíróságot kell alakítani. A bíróság a helybeli törvényszéki elnök elnöke alatt a törvényszék két bírójából és a közjegyzői kamara két tagjából áll. Másodfokon a kir. kúria fegyelmi bírósága ítélkezik.

A közjegyzői kamara az igazságügyminiszter felügyelete alatt áll.

c. A mérnöki kamara (1923 : XVII. t.-c.).

A mérnökök részére Budapesten egyetlen kamara létesült. Vidéken kamarák létesítését a törvény megengedi, de az érdekelt mérnökök többségének kívánságától teszi függővé. Eddig egy sem létesült.

A mérnöki kamara rendeltetése, hogy a mérnöki kar erkölcsi tekintélye és hazafisága felett őrkdjék; a kamara tagjainak jogait és érdekeit védje; a mérnökök működésének jog- és szabályszerűségét ellenőrizze; tagjai, valamint a mérnökhelyettesek felett a fegyelmi hatóságot gyakorolja; a kar erkölcsi színvonalának emelését és érdekeinek fejlesztését véleményadás és javaslatétel útján előmozdítsa (5. §).

A mérnöki rendtartásról szóló fenti törvény szabályozza a mérnöki cím használatát, de nem teszi a mérnöki működés feltételévé a kamara tagságát.

A kamara tagjai mérnöki magánygyakorlatukat illetően a kamara fegyelmi hatósága alá tartoznak akkor is, ha rájuk köz- vagy magánalkalmazásuknál fogva más fegyelmi hatóság hatásköre is kiterjed (35. §).

A mérnöki kamarának önálló jogi személyisége és önkormányzata van. Működése felett a felügyeleti jogot az iparügyi miniszter gyakorolja. Ha a kamara a miniszternek valamely rendeletét önkormányzati jogköre szempontjából sérelmesnek vagy jogszerűtlennek tartja, az ellen birtokon kívül a közigazgatási bíróságnál panasszal élhet (28. §).

d. *Az orvosi kamarák* (1936 : I. t.-c.).

Az orvosok érdekképviselője az orvosi kamara. Feladata, hogy az orvosi kar hazafias magatartása és erkölcsi tekintélye felett őrkdjék, az orvosok erkölcsi és anyagi érdekeit a közérdekkel összhangban érvényesítse, az orvosi gyakorlat szabályszerűségét ellenőrizze, tagjai felett a fegyelmi bíraskodást gyakorolja, orvoskari és közegészségügyi vonatkozású kérdésekben javaslatot készítsen (1. §). Vannak kerületi kamarák, ezidőszerint 14 és országos orvosi kamara.

Olyan tevékenységet, amelynek végzése orvosi oklevélhez van kötve, csak az folytathat, aki valamely kerületi kamara tagja.

A kamaráknak jogi személyiségük és önkormányzatuk van.

A kamarák önkormányzatának szervei a közgyűlés, a választmány és a tisztkar. A kamarának saját költségvetése van és tagjai tagsági díjat kötelesek fizetni. A tagsági díjat a tag orvosi tevékenységéből származó keresete alapján kell kiróni és be nem fizetés esetén közadók módjára kell behajtani.

A kamarai tag fegyelmi ügyében első fokon a kerületi kamara fegyelmi választmánya, másodfokon a közigazgatási bíróság orvosi tanácsa határoz (44. §). A kamarák feletti felügyeletet a belügyminiszter gyakorolja.

Az orvosi gyakorlatot a törvénybe iktatott orvosi rendtartás szabályozza. Az országos kamara állapítja meg az orvosi gyakorlatra vonatkozó részletes szabályzatot.

e. *A sajtókamara* (1938 : XV. t.-c. 2. §, 6070/1938. M. E. sz. r.).

A fenti törvény utasította a minisztériumot, hogy akár időszak, akár nem időszak lap kiadója, szerkesztője vagy a lapnak állandó munkaviszonyban álló munkatársai részére sajtókamara felállításáról gondoskodjék. Az idevágó rendelet szerint a sajtókamara feladata: az újságírás és a lapkiadás körében a nemzeti szellem és keresztény erkölcs követelményeinek érvényrejuttatása és biztosítása, a kamara kötelekébe tartozó testületi és szociális érdekeinek képviselője, hivatásuk erkölcsi színvonalának és tekintélyének megóvása, a hivatásuk gyakorlásával járó jogok védelme és köteleseik teljesítésének ellenőrzése, felettük fegyelmi hatóság gyakorlása, állásfoglalás és javaslatétel az újságírásra és a lapkiadásra vonatkozó kérdésekben. A sajtókamara gondoskodik a munkaközvetítés megszervezéséről és a tagoknak a sajtó közérdekű szolgálatában való békés együttműködéséről.

Akár időszak, akár nem időszak lap kiadója, szerkesztője vagy a lapnak állandó munkaviszonyban álló munkatársa csak az lehet, aki a sajtókamara valamelyik főosztályának névjegyzékébe fel van véve, vagy akinek a névjegyzékbe felvételét a kamara alkalmaztatása esetére kilátásba helyezte.

A sajtókamarának jogi személyisége és önkormányzata van. Működését külön újságírói és külön lapkiadói főosztályban fejti ki. Az újságírói főosztály négy, a lapkiadói főosztály három szakosztályra tagozódik. Mindkét főosztálynak külön közgyűlése van.

A fegyelmi bíraskodást a sajtókamara tagjai felett elsőfokon a sajtókamara fegyelmi bírósága, másodfokon az országos sajtótanács gyakorolja. A sajtótanács tagjai felerészben közigazgatási bírák, felerészben a sajtókamara tagjai. Elnökét és elnökhelyetteseit a miniszterelnök nevezi ki, aki a sajtókamara feletti felügyeletet is gyakorolja.

f. *Művészeti kamarák* (1940 : XIX. t.-c.).

Az 1938 : XV. t.-c. (az ú. n. I. zsidótörvény) utasította a minisztériumot, hogy színművészek, filmszínészek, színházi és filmrendező, úgyszintén színművészeti és filmművészeti ügyvezetők és ügykezelők, valamint színházaknál és a filmiparban alkalmazott művészi segéd-személyzet (karszemélyzet) részére színművészeti és filmművészeti kamara felállításáról gondoskodjék (2. §). Az 1940 : XIX. t.-c. viszont felhatalmazta a vallás- és közoktatásügyi minisztert, hogy a színművészeti és filmművészeti kamarát rendelettel megszüntesse és e helyett színházi kamara és filmkamara, továbbá ezeken felül zenekamara, valamint más művészeti kamarák és a szükséghez képest e kamarák részére összefoglaló szerv felállításáról és szervezetének megállapításáról gondoskodjék.

A társadalomjóléti köztestületek.

113. Társadalomjóléti köztestületek:

a. *Országos Társadalombiztosító Intézet* (OTI). (1925 : XXXIV., 1927 : XXI., 1928 : XL. t.-c.)

b. *Magánalkalmazottak Biztosító Intézete* (MABI). (1925 : XXXIV., 1927 : XXI., 1928 : XL. t.-c.)

c. *Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet* (OMBI). (1900 : XVI., 1902 : XIV., 1912 : VIII., 1913 : XX., 1936 : XXXVI., 1938 : XII., 1939 : XVI. t.-c.)

d. *Országos Ipari és Bányászati Családpénztár*. (1938 : XXXVI. t.-c.)

A társadalomjóléti támogatást az állam már a világháború előtt kezdte saját alkalmazottain felül más társadalmi rétegek számára is biztosítani. Így az 1900 : XVI. t.-c. a mezőgazdasági munkások és cselédek, az 1907 : XIX. t.-c. az ipari és kereskedelmi alkalmazottak biztosítását szervezte meg baleset és az utóbbi törvény betegség esetére is. Az állam saját alkalmazottai részére 1912-ben új, előnyösebb nyugdíjtörvényt alkotott (1912 : LXV. t.-c.) és bevezette a családi pótlék intézményét (1912 : XXXV. t.-c.). A világháború után külföldi államok példájára a társadalomnak további rétegeire terjesztették ki a biztosítás újabb ágazatait. Így az 1928 : XL. t.-c. a betegség és a baleset elleni biztosítást kiterjesztette az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság elleni biztosításra is, a biztosítottak körét pedig az 1927 : XXI. t.-c. az ipari és kereskedelmi alkalmazottakról azokra, akik a törvényben felsorolt belföldi vállalatok, magán- és közüzemek, (állami, törvényhatósági és községi) hivatalok, köztestületek, egyesületek és társulatok, alapok, alapítványok és foglalkozások körében, mint munkavállalók munkabér fejében szolgálatot teljesítenek. Ezért az Országos Munkásbiztosító Intézet nevét *Társadalombiztosító Intézet*re kellett megváltoztatni (1928 : XL. t.-c. 101. §). Nem terjed azonban ki ennek az intézetnek a hatásköre a mezőgazdaságra és az erdei termelésre, az állattenyésztésre, a halászatra, a kert- és szőlőművelésre, a selymeszetre és a méhészetre. Ez utóbbiak biztosítását viszont az Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet látja el, amely az 1900. évi XVI. t.-c. által létesített és az 1913 : XX. t.-c. által átszervezett Országos Gazdasági Munkáspénztárból alakult akkor, amikor annak feladat körét a gazdasiztekre is kiterjesztették (1936 : XXXVI. t.-c.). Az OMBI feladat köre a gazdasági munkavállalóknak (munkás, segédmunkás, napszámos, cseléd, l. 1938 : XII. t.-c. 2. §), valamint a gazdasizteknek öregség, rokkantság és özvegység esetére való biztosítására terjed ki. Betegség esetén a cselédek elhelyezéséről a gazda tartozik gondoskodni. (V. ö. alább, c. alatt.)

Legújabbban az iparban (kereskedelemben), valamint a bányászatban és a kohászatban foglalkoztatott munkások (munkás, napszámos, szolga, altiszt, továbbá a kereskedősegéd kivételével iparossegéd és

más hasonló alkalmazott) gyermekei után gyermeknevelési pótlék rendszeresítése tágította a szociális támogatás körét olyan irányban, amely eddig csak a közszolgálatban volt kiépítve. Ennek fizetésére a szakmai családpénztárak és az Országos Ipari és Bányászati Családpénztár vannak hivatva (1938 : XXXVI. t.-c.). (V. ö. alább, d. alatt.)

Mindezeknek a szolgáltatásoknak igazgatása nem bürokratikus szervekre, hanem az érdekeltek részvételével alakult köztestületekre van bízva.

a. Az *Országos Társadalombiztosító Intézet* tagjai egyrészt a biztosításra kötelezettek, másrészt mindazok a munkaadók, akik ezeket foglalkoztatják.

Az OTI, mint tagjaiból alakult testület, jogi személy. Jogokat szerzhet és kötelezettségeket vállalhat és a törvény és az alapszabályok értelmében hatáskörébe utalt ügyeket önkormányzati alapon intézi. Az önkormányzatban a biztosításra kötelezettek és a munkaadók egyenlő számú képviselő útján vesznek részt (1927 : XXI. t.-c. 97. §).

Az OTI részint központi, részint helyi szervei útján látja el feladatait. Helyi szervei az intézet kerületi és vállalati pénztárai, továbbá a Debreceni Kereskedelmi Betegsegélyző Pénztár. A kerületi székhelyeken kívül kirendeltségek létesíthetők.

Az OTI alá tartozó vállalati pénztárt alakíthat az a munkaadó, aki vállalatában vagy üzemében legalább ezer biztosításra kötelezettet foglalkoztat, ha ezeknek legalább kétharmad része hozzájárul a vállalati pénztár alakításához.

A betegségi biztosítást különállóan teljesítik a következő intézetek:

1. a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI);
2. a m. kir. Posta Betegségi Biztosító Intézete;
3. a m. kir. Államvasutak Betegségi Biztosító Intézete;
4. a közforgalmi magánvasutak betegségi biztosító intézetei;
5. a m. kir. Postatakarékpénztár Betegségi Biztosító Intézete;
6. a m. kir. Dohányjövédék Betegségi Biztosító Intézete;
7. a bányatárspénztárak, ideértve a diósgyőri m. kir. állami vas- és acélgyár, valamint a komlói m. kir. kincstári kőszénbánya társ-pénztárát is;

8. a Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézet;

9. a Rabmunkások Biztosító Alapja.

Akiknek biztosítását ezek az intézetek teljesítik, azok az OTI-nak nem tagjai.

Az OTI önkormányzatát részint központi, részint helyi önkormányzati szervei útján gyakorolja.

Az önkormányzat központi szervei: a közgyűlés, az igazgatóság, az elnökség, a kártalanító bizottságok és az alapokat ellenőrző bizottság.

Az önkormányzat helyi szervei: a kerületi pénztári választmányok, a vállalati pénztári választmányok és a Debreceni Kereskedelmi Betegségélyező Pénztár választmánya.

A közgyűlés tagjait és póttagjait az OTI-nak a választói jog gyakorlására jogosult, biztosításra kötelezett és munkaadó tagjai mindkét érdekeltségből egyenlő számban választják meg. A választást mindkét érdekeltségen belül, külön-külön választócsoporthoz saját kebelükben gyakorolják, mégpedig a munkaadó-érdekeltségen belül a gyári, kézműipari, a kereskedelmi és a háztartási munkaadók, a biztosításra kötelezettek érdekeltségén belül pedig a munkások, a tisztviselők és a háztartási alkalmazottak csoportjában. A szavazás titkos.

Az OTI önkormányzata széleskörű: kiterjed az alapszabályok és a költségvetés megállapítására, az igazgatóság és bizottságok megválasztására, a szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdések szabályozására, amennyiben azokról a törvény nem rendelkezik, a tartalékalapok gyűjtésére és felhasználására.

A köztisztviselési jelleget bizonyító vonások a következők:

1. Az intézet elnökét és alelnökeit a minisztérium előterjesztésére az államfő nevezi ki; bármikor felmenthetők. Tisztségük nem fizetéses, de az állami költségvetés terhére tiszteletdíjban részesülnek. Az elnök az önkormányzat minden központi szervének elnöke és a központi szervek érvényes határozatát csak az elnöknek vagy helyettesének elnökleve alatt hozhatják.

2. Az OTI kinevezett, illetőleg felvett alkalmazottai intézeti alkalmazottak, de közhivatalnokok. Képesítésükre, jogaikra, kedvezményeikre és kötelezettségeikre, fizetési osztályaikra és szolgálati viszonyukra, valamint az alkalmazottaknak és özvegyeiknek és árváiknak ellátására, ideértve a Közigazgatási Bíróság hatáskörét is, az állami tisztviselőkre és egyéb állami alkalmazottakra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Az OTI alkalmazottait az államfő, illetve a belügyminiszter nevezi ki éppúgy, mint az állami alkalmazottakat. Az OTI alkalmazottainak illetményei és az alkalmazottaknak, valamint özvegyeiknek és árváiknak nyugellátási díjai az intézetet terhelik. Központi vagy kerületi szolgálati beosztásuk iránt a belügyminiszter intézkedik. Az alkalmazottak az önkormányzati szervek határozatait a törvényes korlátok közt foganatosítani kötelesek.

Az OTI a biztosítottak orvosi ellátását az erre szerződéssel vállalkozó orvosok útján teljesíti (1927 : XXI. t.-c. 92—117. §).

Az alkalmazottak tekintetében az OTI helyzete tehát fordított, mint a vármegyéké. A vármegyék maguk választják alkalmazottaikat, de azok fizetésüket az állami költségvetés terhére élvezik. Az OTI alkalmazottait, az orvosok kivételével, az állam nevezi ki, de illetményeik az intézetet terhelik. Mégis mindkét esetben joggal beszélünk önkormányzatról, mert annak nem az a lényeges követelménye, hogy az autonóm testület alkalmazottait maga válassza és maga fizesse,

hanem az, hogy legyenek alkalmazottak, akikkel az önkormányzat rendelkezhetik és akik a határozatait végrehajtják. Ez pedig mindkét esetben biztosítva van, többek közt azáltal is, hogy az önkormányzat az alkalmazottak ellen fegyelmi eljárást rendelhet el és abban alsófokon saját szerveivel bíraskodik.

3. Az OTI-nak a törvény alapján járó szolgáltatások közadók módjára behajthatók. A törvények megsértése számos esetben kihágásnak minősül.

b. A *Magánalkalmazottak Biztosító Intézete* (MABI, I. 1927 : XXI. t.-c. 180—182. §, 1928 : XL. t.-c. 101. §) önkormányzatára, elnöksége és alkalmazottai jogállására és a felette gyakorolt miniszteri felügyeletre az OTI-ra vonatkozóhoz hasonló rendelkezések érvényesek. A MABI biztosításra kötelezett tagjai azok, akik Budapest, Budafok, Kispeszt, Pestszenterzsébet, Rákospalota és Újpest területén levő vállalatokban, üzemekben, hivatalokban és foglalkozásokban, mint munkavállalók dolgoznak.

c. Az *Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet* (OMBI).

Az OMBI önálló jogi személy, amelynek önkormányzata van. Központi igazgatósága 12 tagból áll. Az Országos Mezőgazdasági Kamara a tíz kataszteri holdat meghaladó birtokkal rendelkező birtokosok érdekeltségi csoportjaiból együttvéve két tagot, a munkavállalói érdekeltségi (első) csoportból négy tagot, az Országos Magyar Gazdasági Egyesület és a Magyar Földbérlek Országos Szövetsége tagjaik sorából egy-egy tagot, végül a Magyar Gazdatisztek és Erdőtisztek Országos Egyesülete tagjai sorából négy tagot küld az igazgatóságba (1936 : XXXVI. t.-c. 22. §). A kiküldetés három évre szól. A központi igazgatóság elnökét a földművelésügyi miniszter szintén három évre nevezi ki. Az intézet ügyvitele élén a vezérigazgató áll, akit szintén a földművelésügyi miniszter nevez ki.

Az intézet az összes állami, törvényhatósági és községi adók alól mentes. Bélyeg- és illetékmentességet is élvez.

Az intézet bevételei: a. a biztosított munkavállalók járuléka; b. a munkaadók járuléka (1900 : XVI. t.-c. 8. §), illetve a földadó alá eső ingatlanok tulajdonosainak (haszonélvezőinek, javadalmasainak) hozzájárulása (1938 : XII. t.-c. 18. §, 1939 : XVI. t.-c. 6. §); c. az állam hozzájárulása; d. a törvényhatóságok hozzájárulása; e. adományok és büntetéspénzek. Az a. és b. alatti járulékok közadók módjára hajthatók be.

Az intézet ügykezelése a földművelésügyi miniszter felügyelete és ellenőrzése alatt áll.

Az intézethez a földművelésügyi miniszter kormánybiztost nevez ki, aki az üléseken résztvesz és a határozatok ellen óvást emelhet. Az intézet ügyrendjét a földművelésügyi miniszter állapítja meg.

Ad a.—c. Minden olyan per, amely a fenti társadalombiztosító intézetek valamelyike és a munkaadó vagy a biztosított közt, akár a munkaadó és a munkavállaló közt, vagy két munkavállaló közt keletkezik, a társadalombiztosítási bíraskodás útjára tartozik. A társadalombiztosítási ügyekben elsőfokon a kir. járásbírók, második és végsőfokon a budapesti kir. ítélőtábla járnak el (1932 : IV. t.-c.).

d. Az Országos Ipari és Bányászati Családpénztár (1938. évi XXXVI. t.-c.).

Az iparban, kereskedelemben, valamint a bányászatban és kohászatban foglalkoztatott munkások gyermekei után fizetendő gyermeknevelési pótlék minden gyermek után havi öt pengő. Ennek fedezésére a munkaadók kötelesek alkalmazottaik számával arányos járulékot fizetni. A gyermeknevelési pótlékre való igényjogosultság megállapításával, valamint a gyermeknevelési járulék befizetésével és a pótlék kifizetésével járó teendőket a szakmai családpénztárak látják el. Nyolc szakmai családpénztár van, amelyek a következők: I. sz. a vas-, fém- és gépiparra; II. sz. a kő-, föld-, agyag-, aszbeszt-, üveg- és építőiparra; III. sz. a fa-, csont-, papír- és sokszorosító iparra; IV. sz. a bőr-, sörte-, szőr-, toll- és vegyészeti iparra; V. sz. a fonó-, szövő- és ruházati iparra; VI. sz. az élelmezési iparra; VII. sz. a bányászatra, kohászatra és közhasznú villamosüzemekre; VIII. sz. a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter hatáskörébe utalt ipari (kereskedelmi) szakmákra.

A szakmai pénztárak jogi személyek (1938 : XXXVI. t.-c. 13. §). Felállításuk és igazgatásuk költségét a munkaadók viselik. Az egyes szakmai pénztárak élén az igazgatóság áll, amelynek tagjait az iparügyi miniszter az érdekelt munkaadók és munkavállalók, valamint ezeknek a körén kívülálló szakférfiak sorából egyharmad-egyharmad arányban három év tartamára nevezi ki. Az alkalmazottakat az igazgatóság meghallgatásával a miniszter nevezi ki. Ugyanő állapítja meg az ügyviteli szabályzatot.

A szakmai pénztárak működésének ellenőrzésére az Országos Ipari és Bányászati Családpénztár van hivatva, amelynek ügyvitelét állami és egyéb alkalmazottak az állami költségvetés terhére látják el. Az ügyvitel élén az igazgató áll. A 21 tagú felügyelőbizottság elnökét a kormány, tagjait az iparügyi miniszter három évre nevezi ki.

Mind az országos, mind a szakmai családpénztárak közadók és illetékek alól mentesek. A törvény megsértése több esetben kihágást alkot.

A törvény alapján felmerülő vitás ügyekben elsőfokon az illetékes szakmai családpénztár, másod- és végsőfokon az Országos Családpénztár igazgatója jár el.

Ad a.—d. A társadalomjóléti köztestületek áttekintésére az alábbi összeállítás szolgál:

A társadalomjóléti köztestületek áttekintése.

Biztosítási ágak :

- | | | | |
|---------------|--------------|------------------|--|
| 1. Betegségi. | 2. Baleseti. | 3. Bányanyugbér. | 4. Öregségi, rokkantsági, özvegyeségi, árvasági. |
|---------------|--------------|------------------|--|

Törvények :

- | | | | |
|-------------|-------------|---------------|------------|
| 1927 : XXI. | 1927 : XXI. | 1925 : XXXVI. | 1928 : XL. |
|-------------|-------------|---------------|------------|

Szervek :

OTI	OTI	OTI	OTI MABI
Általános üzletág Kerületi pénztárak (28)	Bányatárspénztárak (17)	Bányatárspénztárak (17)	Elismert vállalati nyugdíjpénztárak (84)
Vállalati pénztárak (17)			
Háztartási üzletág Önálló biztosító intézetek :			

MABI
Közlekedési, Betegségi, Biztosító Intézetek (7)
MÁV BBI,
Posta BBI
Dohányjövédék BBI
Postatakarékpénztár BBI
Bányatárspénztárak BBI (17)

MEZŐGAZDASÁGI BIZTOSÍTÁS.

Biztosítási ágai :

- Gazdasági munkavállalók
- Gazdatisztek
- Öregség, özvegyeség
1900 : XVI.
1913 : XX.
1936 : XXXVI.
1938 : XII.
1939 : XVI.
OMBI

CSALÁDPÉNZTÁRAK.

Gyermeknevelési pótlék
1938 : XXXVI. t.-c.
Orsz. Ipari és Bányászati Családpénztár
Szakmai családpénztárak (8)

7. számú ábra.

Az érdekképviseltek átmeneti formái.

114. Az eddigiekben tárgyaltuk a magyar jog által már ilyenekül elismert köztestületeket. Meg kell azonban emlékeznünk arról, hogy számos újabb törvény és rendelet egyes magánjogi egyesület alakjában létesült érdekképviselteket olyan jogokkal ruház fel, amelyek a köztestületeket illetik meg és így a köztestületek felé az átmenet különböző fokait létesítik. Ez arra vall, hogy a közigazgatásnak számos olyan feladata van, amelyeknek tökéletesebb megoldása végett az érdekeltek testületeinek bevonását szükségesnek tartja.

MAGYAR ÉRDEKKÉPVISELETI SZERVEK ÁTTEKINTÉSE 1939-BEN

HIVATALOSNAK NEM MINŐSÍTHETŐ ERDEKKÉPVISELETI SZERVEK	HIVATALOSNAK NEM MINŐSÍTHETŐ ERDEKKÉPVISELETI SZERVEK	HIVATALOSNAK NEM MINŐSÍTHETŐ ERDEKKÉPVISELETI SZERVEK	HIVATALOSNAK NEM MINŐSÍTHETŐ ERDEKKÉPVISELETI SZERVEK	HIVATALOSNAK NEM MINŐSÍTHETŐ ERDEKKÉPVISELETI SZERVEK	HIVATALOSNAK NEM MINŐSÍTHETŐ ERDEKKÉPVISELETI SZERVEK
FOGLALKOZÁSI CSOPORTOK	FOGLALKOZÁSI CSOPORTOK	FOGLALKOZÁSI CSOPORTOK	FOGLALKOZÁSI CSOPORTOK	FOGLALKOZÁSI CSOPORTOK	FOGLALKOZÁSI CSOPORTOK
ALAPJÁN	ALAPJÁN	ALAPJÁN	ALAPJÁN	ALAPJÁN	ALAPJÁN
ÖSTERMELÉS ÁLTALÁBAN	ÖSTERMELÉS ÁLTALÁBAN	ÖSTERMELÉS ÁLTALÁBAN	ÖSTERMELÉS ÁLTALÁBAN	ÖSTERMELÉS ÁLTALÁBAN	ÖSTERMELÉS ÁLTALÁBAN
TERMELÉSI ÁGAK	TERMELÉSI ÁGAK	TERMELÉSI ÁGAK	TERMELÉSI ÁGAK	TERMELÉSI ÁGAK	TERMELÉSI ÁGAK
BÁNYÁSZAT-KOHÁSZAT	BÁNYÁSZAT-KOHÁSZAT	BÁNYÁSZAT-KOHÁSZAT	BÁNYÁSZAT-KOHÁSZAT	BÁNYÁSZAT-KOHÁSZAT	BÁNYÁSZAT-KOHÁSZAT
KER ÉS IPAR KÖZÖS SZERVEI ÁLTALÁBAN	KER ÉS IPAR KÖZÖS SZERVEI ÁLTALÁBAN	KER ÉS IPAR KÖZÖS SZERVEI ÁLTALÁBAN	KER ÉS IPAR KÖZÖS SZERVEI ÁLTALÁBAN	KER ÉS IPAR KÖZÖS SZERVEI ÁLTALÁBAN	KER ÉS IPAR KÖZÖS SZERVEI ÁLTALÁBAN
VAS-FÉM-GÉP KÖ STB. FA STB.	VAS-FÉM-GÉP KÖ STB. FA STB.	VAS-FÉM-GÉP KÖ STB. FA STB.	VAS-FÉM-GÉP KÖ STB. FA STB.	VAS-FÉM-GÉP KÖ STB. FA STB.	VAS-FÉM-GÉP KÖ STB. FA STB.
TEXTIL, RUHÁZAT ÉLELMÉZÉS	TEXTIL, RUHÁZAT ÉLELMÉZÉS	TEXTIL, RUHÁZAT ÉLELMÉZÉS	TEXTIL, RUHÁZAT ÉLELMÉZÉS	TEXTIL, RUHÁZAT ÉLELMÉZÉS	TEXTIL, RUHÁZAT ÉLELMÉZÉS
IPAR ÁLTALÁBAN	IPAR ÁLTALÁBAN	IPAR ÁLTALÁBAN	IPAR ÁLTALÁBAN	IPAR ÁLTALÁBAN	IPAR ÁLTALÁBAN
VAS-FÉM-GÉP	VAS-FÉM-GÉP	VAS-FÉM-GÉP	VAS-FÉM-GÉP	VAS-FÉM-GÉP	VAS-FÉM-GÉP
KÖ-ÉPÍTŐIPAR	KÖ-ÉPÍTŐIPAR	KÖ-ÉPÍTŐIPAR	KÖ-ÉPÍTŐIPAR	KÖ-ÉPÍTŐIPAR	KÖ-ÉPÍTŐIPAR
FA, CSONT, BŐR STB.	FA, CSONT, BŐR STB.	FA, CSONT, BŐR STB.	FA, CSONT, BŐR STB.	FA, CSONT, BŐR STB.	FA, CSONT, BŐR STB.
TEXTIL, RUHÁZAT	TEXTIL, RUHÁZAT	TEXTIL, RUHÁZAT	TEXTIL, RUHÁZAT	TEXTIL, RUHÁZAT	TEXTIL, RUHÁZAT

A pontok a hivatalosnak nem minősíthető érdekképviseleti szervek számát jelentik: * - 3
Kétségértársulási szervek: III

34. §. A közüzemek.

A közüzemek fogalma

115. A közüzemek a közigazgatásnak olyan szervezeti egységei, amelyek munkaerőket és anyagi eszközöket állandóan egyesítenek termelési, vagy kereseti tevékenységnek különböző technikai eljárások felhasználásával való végzésére. A termelő, vagy kereseti tevékenység az üzemnek fogalmi kelléke, amely hiányzik, vagy alárendelt az intézeteknél, pl. magkísérleti intézetnél, városi színháznál, kórháznál, amelyeknél a kulturális, vagy szociális szempont az uralkodó. Az állandóság kritériuma hiányozni fog az egyszeri gazdasági vállalkozásoknál, amelyek a kereskedelmi jog alkalmi egyesülésének felelnek meg, pl. ha egy község a közmunka felhasználásával utait rendbehozza, vagy ideiglenes termelési akciónál, mint pl., ha egy város inségakciója keretében a téli hónapokra szabó- vagy cipésműhelyt állít fel. A technikai eljárások alkalmazása is lényeges kritérium, mert a tisztán szellemi eszközökkel végzett kereseti tevékenységet, pl. tervezést, üzemnek nem nevezhetjük. Így a földművelésügyi minisztérium vízügyi szolgálata, amely a Tiszaszabályozás, s más vízrendezések megtervezésével és lebonyolításával nagy anyagi előnyöket termel, a közüzemek közé szintén nem tartozik. Az pedig, hogy a közigazgatás szervezeti egységeiről van szó, azt jelenti, hogy a termelési, vagy kereseti tevékenység a köz érdekében folyik, és a közüzem anyagközűlete az állam, törvényhatóság, város, község, vagy valamely köztisztviselő.

A közüzemeknek ez a szerepe a posztindusztriális kor jelensége. A gazdasági élet és a technika nagy fejlődése nemcsak azt tette szükségessé, hogy az állam a gazdasági élet irányítására egyre nagyobb befolyást gyakoroljon, hanem azt is, hogy a gazdasági tevékenységben résztvegyen. Egyrészt maga az állam, másrészt a városok jutottak többször abba a helyzetbe, hogy üzemek köztulajdonba vétele útján gondoskodjanak az emberek valamely nélkülözhetetlen tömegszükségletének (víz, csatorna, villany, közlekedés, vágóhíd stb.) biztos és olcsó kielégítéséről, majd pedig valamely katonai, pénzügyi, vagy más állami érdek biztosításáról (hadianyaggyár, pénzverő, posta, rádió, távíró, telefon, villanyvasút, budapesti kereskedelmi és ipari kikötő, repülés stb.). De vannak olyan közüzemek is, amelyek célja monopólium kimondásával nyereség biztosítása az államháztartás javára (dohányjövédék, só-, lottó- stb. jövédékek). Később az állam és a nagyvárosok pénz- és hitelműveletek lebonyolításával foglalkozó üzemekre is kiterjesztették befolyásukat, hogy azokat közérdekű feladatok megoldásában felhasználhassák. További fejlődés volt az, amikor a közületek, felismerve a gazdasági élet szervezési formáinak előnyeit (nagyobb mozgékonyosság, kettős könyvvitel stb.), gazdasági jellegű közfeladatok megoldására hatósági, bürokratikus szervezeti egységek helyett közüzemek alakjában létesítettek új alakulatokat.

Különböző okok és megfontolások vezettek tehát a közüzemek gyors elszaporodására.

Közüzemi törvényünk még nincs. Nincsenek tisztázva a közüzemek fogalma és típusai sem. Újabban több törvény tartalmaz már egyes töredékes rendelkezéseket, azok azonban különböző miniszterek kezdeményezésére jöttek létre, rendelkezéseik teljes összhangban nincsenek egymással és nagy hézagokat hagynak szabályozatlanul.

A legkimerítőbb rendelkezések a székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930 : XVIII., illetve 1934 : XII. t.-c.-ben vannak, de természetesen csak a főváros üzemére vonatkoznak. Az 1930 : XVIII. t.-c. (87. §-a) szerint „ebben a törvényben (1) üzem alatt érteni kell a székesfővárosnak azokat az üzleteit, vállalatait és telepeit, amelyeket a székesfőváros vagy kizárólag saját szükségleteinek ellátására, vagy más fogyasztók szükségleteinek kielégítésére is szervezett, vagy jövőre szervez.” Az üzemeknek elsősorban a szükségletek kedvezőbb, jobb és olcsóbb kielégítését, másodsorban a székesfőváros háztartásának könnyítését kell szolgálniok. „Üzemet csak a közérdek által indokolt szükség esetében lehet létesíteni.”

Az iparfejlesztésről szóló 1931 : XXI. t.-c. (34. §) szerint „minden törvényhatósági, vagy községi önálló vagyongazdálkodási, közigazgatásilag kezelt, vagy kereskedelmi jogi formában megalakult közüzemnek, vagy vállalatnak létesítéséhez, illetőleg kibővítéséhez a belügyminiszternek a kereskedelemügyi (ma iparügyi), illetőleg a pénzügyi miniszterrel egyetértve kiadott engedélyre van szükség.”

Az 1930 : XVIII. t.-c. szerint a székesfőváros üzemének létesítésére, egyesítésére, vagy megszüntetésére vonatkozó törvényhatósági határozat „az illetékes miniszter” jóváhagyására szorul (42. és 93. §).

A *Közérdekeltségek Felügyelő Hatósága* felállításáról szóló 4600/1933. M. E. sz. r. állami felügyelet alá helyezi a „köztámogatásban részesülő” részvénytársaságokat, szövetkezeteket, ha a köztámogatás összege legalább 100.000 pengő, vagy az állam, törvényhatóság, község, vagy közalapítvány érdekeltsége az alaptőke 20%-át meghaladja (2. §). A rendelet szerint (24. §) a köztámogatásban részesülő társaságokra meghatározott szabályokat megfelelően alkalmazni kell az állam vállalatára, üzemére, vagy intézetére, bármilyen alakban működik is; kivétel az állami költségvetésben felsorolt állami üzemek. Az állami felügyeletet a pénzügyminiszter gyakorolja, akinek a Közérdekeltségek Felügyelő Hatósága alá van rendelve.

Amint látjuk, a jogszabályoknak a közüzemekre vonatkozó rendelkezései túlnyomórészt csak a törvényhatósági és községi üzemekre vonatkoznak, s alig az államiakra. A legfontosabb általános rendelkezés az, hogy a nem állami közüzemek engedélyezése és ellenőrzése terén különböző miniszterek hatásköre van megállapítva. Így a közüzemek ügye általános közüzemi törvény alkotása nélkül a miniszteriumok kazuisztikus intézkedései és joggyakorlata által való fejlesztés

útjára van terelve. A kormányzati üzempolitika szempontjai így még az alakulás és gyakori változás stádiumában vannak és megismerésük az intézkedések közénemtétele miatt nem könnyű.

A közüzemek fajtái.

116. A közüzemek fogalmának fenn történt meghatározása után szükség van a közüzemek fajainak tisztázására. Ez elméleti szempontok figyelembevételével és egyúttal az eddigi magyar alakulatok osztályozásából nyert indukció útján a következő öt típus felállítására vezet:

A. *Házi műhelyek, illetőleg kisüzemek.* Ezek a közigazgatás házi kezelésében rendszerint a közszolgálat zavartalan ellátásának biztosítása érdekében működnek (pl. szerelőműhelyre van szükség egy kórházban a fűtés, világítás, vízellátás, különböző motorok üzemzavarainak haladéktalan kiküszöbölésére, ami a betegek érdeke; műhelyre van szükség a honvédség, vagy rendőrség laktanyáiban a fegyverek javítására, mivel azok közbiztonsági okból a magániparnak ki nem adhatók; egy-egy hivatal, vagy minisztérium házi étkezője lehetővé teszi, hogy az alkalmazottak kisebb idővesztéssel étkez-hessenek stb.). Ezeknél a kisüzemknél az elérhető megtakarítás, szóval a gazdasági érdek mindig alárendelt. Annak a közintézménynek, amelyhez tartoznak, csak belső szervezeti tagosulását alkotják. De külön közüzemi típusként való elismerésükre szükség van, hogy a közigazgatás szervezetében kellőképpen megkülönböztethetők legyenek.

B. *A közigazgatás által kezelt közüzemek.* Vannak közüzemek, amelyek termelési vagy kereseti tevékenységet végeznek és méretük miatt önálló szervezeti egységet alkotnak. Pl. az állami nyomda, az állami pénzverő, az állami művegtaggyár, az állami dohánygyárak, a sok községi szeszfőzde stb. A közigazgatás szervezetéhez tartozó egységek, külön főnök (igazgató) vezetése alatt, de sem külön jogi személyiségük, sem önálló vagyongazdálkodásuk nincs. Ezeket a közigazgatás által kezelt közüzemeknek nevezzük. Az állami, törvényhatósági, illetve községi költségvetésben kiadásuk és bevételeik külön címen, vagy rovaton lehetnek előírva, de ez önálló vagyongazdálkodást nem jelent. Mivel a közigazgatás részei, magától értetődik, hogy a közigazgatásra vonatkozó általános szabályok, és így többek közt az állami költségvetésre, zárószámadásra és számvevőségi ellenőrzésre vonatkozó jogszabályok rájuk is kiterjednek. Nem kereskedők és ügyleteik nem kereskedelmi ügyletek.

C. *Az elkülönített vagyongazdálkodású (de közigazgatásilag kezelt) közüzemek.* A közüzemek gazdaságos működésének megítélése csak akkor lehetséges, ha azokat hasonló, magánkézben levő vállalatokkal összehasonlítjuk. Az összehasonlítás azonban csak akkor történik egyenlő alapon, ha a közüzem sem működik és számol más feltételek mellett, mint magánüzem. Hogy azonos feltételek biztosíthatók legye-

nek, szükség van a közüzem vagyonának legalább könyvelésig való elkülönítésére akkor is, ha az egyébként a közigazgatás kezelésében van. Az 1930 : XVIII. t.-c. (87. §) ezt a székesfőváros üzemekre nézve kivétel nélkül kötelezővé teszi és részletesen szabályozza. Egyéb közüzemekre (az állam és más város tulajdonában lévőkre) ez még nincs előírva.

A vagyonkezelés elkülönítése a székesfőváros üzeméinél a következőkből áll:

a. Az üzem céljaira szolgáló vagyont a székesfőváros többi vagyonától egyenként el kell különíteni, az üzem kezelésébe átadni és ott a kereskedelmi üzleteknél szokásos szabályok szerint nyilvántartani és kezelni.

b. Az üzem céljaira esetleg engedélyezett beruházási és forgótőkét a székesfőváros csak kölcsönként folyósíthatja. Az üzem a kezelésébe átadott vagyon értékét és a kölcsönként kapott beruházási és forgótőkét törleszteni és azok után megfelelő kamatot fizetni köteles.

c. Az üzem a székesfőváros által az üzem céljaira adott szolgáltatásokért (terület, helyiség, berendezés, villany, víz, fűtés stb.) megfelelő ellenértéket (bér, vízdíj, vételár stb.) köteles fizetni.

d. Az üzem köteles a természetéhez és berendezései átlagos élettartamához viszonyított mértékű újítási tartalékalap létesítéséről és évről-évre való gyarapításáról gondoskodni.

e. Az üzemek az általuk fizetendő közszolgáltatásokat (társulati adó, illetékek stb.) viselni tartoznak.

f. Az elkülönített vagyonkezelésű közüzemeknek kettős könyvitelt kell vezetniök, az üzleti eredmény kimutatása végett.

Ezekből a rendelkezésekből láthatjuk azt a törekvést, hogy az ilyen üzemek gazdálkodásában mindazok a terhek szerepeljenek, amelyek magánvállalatoknál rendszerint előfordulnak és így működésüknek eredményesség szempontjából való elbírálása állandóan lehetséges legyen. Ez az elkülönített vagyonkezelés azonban nem jelent jogi értelemben véve (sem közigazgatási, sem magánjogi szempontból) önálló vagyonkezelést, mert az elkülönített vagyonkezelésű közüzemek gesztiójáért való felelősség nem korlátozódik az azok kezelésében levő vagyonra. Ez világosan kitűnik az 1930 : XVIII. t.-c. következő rendelkezéséből is (87. § ut. bek.): „Azt a nyereséget, amely az üzemek zárószámadásai szerint az üzemi szabályzatnak megfelelő tartalékolások levonása után mutatkozik, a székesfőváros háztartási szükségleteinek fedezésére kell fordítani és azt a háztartási zárószámadásban bevételként, az esetleges hiányt pedig annak terhére kiadás-ként kell elszámolni.“

Ezeknek a közüzemeknek tehát nincs saját vagyonuk és saját tartozásuk. Ezért önálló jogi személyiségük sem lehet.

D. Az egyéni cég alakjában működő közüzemek. Az egyéni cégeként való bejegyzés azt jelenti, hogy az illető közüzem a kereske-

delmi cégek jegyzékébe fel van véve. Ez azért előnyös, mert ezáltal üzletfeleinek a közüzemhez való jogviszonya szabatos meghatározást nyer, ami azokat az üzleti kapcsolatok kötésében bátorítja. A bejegyzett közüzem saját cége alatt kereskedelmi ügyleteket köthet, amelyekből magánjogilag érvényesíthető jogai és kötelezettségei származnak. Ennek következtében egész gesztiójában számolnia kell a kereskedelmi törvény előírásaival. Kettős könyvitelt kell alkalmaznia. De azért rendszerint nincs önálló jogi személyisége és a cégbejegyzés csak kifelé, üzletfeleihez való viszonyát határozza meg. A közigazgatáshoz való viszonya lehet a B. vagy a C. alattinak megfelelő. A székesfőváros üzemekre nézve az önálló vagyonkezelés a fent idézett rendelkezésekből kényszerítően következik, mégpedig minden esetben, akár be vannak egyéni cég alakjában jegyezve, akár nem. Sem az állam, sem a többi törvényhatóságok, községek, vagy más anyaközületek közüzemeire nézve azonban a székesfővárosi törvényhez hasonló jogszabályok mindeddig nincsenek. Ezért számos példa van arra, amikor egyéni cég alakjában bejegyzett városi, vagy községi üzem csak kifelé, harmadik személyekkel szemben látszik önállónak, befelé azonban sem vagyona nincs a tulajdonos anyaközület vagyonától elkülönítve, sem beruházási és forgótőkét nem kölcsönképen kapja és utána kamatot nem fizet, az üzem céljaira adott szolgáltatásokért ellenértéket nem fizet, felújítási tartalékalapot nem létesít stb. Tehát eredményességének megítélése sem lehetséges.

Az egyéni cég alakjában megalakult közüzemek nagyszámúak. Ilyenek részben az állam közüzemei: a m. kir. államvasutak, a m. kir. posta, az állami vas- és gépgyárak, a m. kir. postatakarékpénztár, a m. kir. budapesti vámmentes kikötő stb. (4490/1928. M. E. sz. r.). Mindezek elkülönített vagyonkezelésűek is a rájuk vonatkozó konkrét jogszabályok rendelkezésénél fogva. A m. kir. államvasutakra nézve pl. kimondja ezt a 8022/1924. M. E. sz. r. További példák Budapest székesfőváros elektromos művei, gázművei, vízművei, Gyöngyös megyei város villamos műve, Székesfehérvár sz. kir. város közművei, Debrecen város téglá- és cserépgyára, Pécs városi villamostelep, hajdúböszörményi városi takarékpénztár, tiszaszentimrei községi takarékpénztár stb.

Az ilyen közüzemek felruházhatók önálló jogi személyiséggel. Pl. a Külföldi Hitelek Pénztára (1960/1935. M. E. sz. r.).

E. Vegyes jellegű kereskedelmi társaságok. Amint az egyéni cég alakjában működő közüzemek nagy része, pl. a MÁV, a postatakarékpénztár stb., őket az egyszerű kereskedőktől nagyon is megkülönböztető közigazgatási jogállással bír, éppúgy a kereskedelmi társaságok alakjában működő közüzemek is lényegesen különböznek közigazgatási vonatkozásaiknál és közigazgatási jogi elemeiknél fogva a tulajdonképeni kereskedelmi társaságoktól. A BSZKRT, a Magyar Dunántúli Villamossági r.-t. (Bánhidai erőmű), a Magyar Nemzeti Bank r.-t.

vagy az Országos Földhitelintézet, mint szövetkezet, nemcsak közszükséglet ellátása és gazdasági támasz tekintetében különböznek más kereskedelmi társaságoktól, hanem alapításuk, ellenőrzésük és a közönséghez való viszonyuk tekintetében egyaránt olyan kiváltságokkal rendelkeznek (pl. a villamoskalauz hatósági közeg), amelyek gyakran külön törvényeken vagy más jogszabályokon alapulnak. Ezek a kereskedelmi társaságok ritkábban betéti, vagy korlátolt felelősségű társulatok, többnyire részvénytársaságok vagy szövetkezetek. Önálló jogi személyiségük és anyagi felelősségüknek az egészben vagy részben tulajdonos állam, vagy önkormányzati testület egyéb vagyontól való elkülönítése jogilag kétségtelen. Ha a tulajdonos állam, vagy önkormányzati testület az alaptőkén, illetve üzletrészek jegyzésén túlmenő kötelezettségeket is vállal, ez nem jogi, hanem közigazgatási, vagy gazdaságpolitikai okokból történik. A közigazgatás a gazdasági élet széles köreivel való érintkezést kívánó feladatok megoldására a kereskedelmi társaságok szervezeti formáját, közismert számos előnyük miatt egyre gyakrabban használja, de a rájuk vonatkozó jogszabályok részleges, speciális módosítása útján igyekszik biztosítani, hogy azok a közigazgatási cél elérésére alkalmasak legyenek. Így létesítésüket többnyire maga kezdeményezi, s létesítésükben sokszor maga is résztvesz, sőt esetleg az egész alaptőkét az állam, vagy a főváros maga jegyzi. Egyúttal szervezetükben magának különös befolyást biztosít, hogy működésük a kitűzött közigazgatási célt szem előtt tartsa. Ezeknek a kereskedelmi társaságoknak a jogállása és jogviszonyai tehát a rájuk vonatkozó külön törvények folytán eltérnek a kereskedelmi törvénytől (1875 : XXXVII. t.-c.). Kereskedelmi jogi jellegük kétségtelenül van, de az nem kizárólagos, hanem közigazgatási jogi jelleggel kisebb, vagy nagyobb mértékben kevert. Ezért ezeket *vegyes jellegű vállalatoknak* nevezzük. A lényeg azonban az, hogy vegyes jellegük miatt is egészen, nem pedig félig tartoznak a közigazgatás szervezetéhez és a közigazgatás felelőssége a rájuk bízott köztőkék megmaradásáért és az eléjük kitűzött közigazgatási cél megvalósításáért teljes. A kereskedelmi jogi jelleg nem akadályozza annak, hogy a közigazgatás szervezetéhez számíttassanak, hiszen a közigazgatás egyébként is sokszor lép magánjogi jogviszonyra, pl. a közszállítások esetében.¹

A vegyes jellegű kereskedelmi társaságok már a magyar jogban is nagyszámúak és változatosak. A fontosak közé tartoznak a következők:

a. A *Magyar Nemzeti Bank r.-t.*, korábban *Osztrák-Magyar Bank r.-t* Létesítéséről és szabadalmáról az 1924 : V. t.-c. (módosítva az 1925 : XXXII., 1933 : XVIII., 1938 : XXV. t.-c. által) rendelkezik, amely becikkelyezi a részvénytársaság alapszabályát és egyúttal tartalmazza

¹ A németek az ilyen vállalatokat nem is vegyes, hanem kifejezetten közigazgatási jogi jellegűeknek nevezik. L. *Hippel*: Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. 1927.

a kereskedelmi törvénytől szükséges eltéréseket. Az állam egyelőre 1963. december 31-éig a bankra ruházta a bankjegyek kibocsátásának kizárólagos jogát. „A Magyar Nemzeti Bank közérdekű feladata, hogy az ország területén a pénzforgalmat szabályozza, a fizetések lebonyolítását megkönnyítse, a hitelforgalmat a pénzpiac és tőkepiac gondozása és irányítása útján is szabályozza és ellenőrizze, hogy a nemzetközi fizetések céljára, különösen pedig a fizetési mérlegben időnként előálló hiány kiegyenlítése végett aranyból és devizából készletet gyűjtsön, továbbá, hogy felkészüljön arra, hogy a külfölddel való fizetési forgalom korlátozásainak megszűnése után a kibocsátott bankjegyek ellenében, a törvényhozás által megállapítandó módozatok szerint, aranyat vagy devizát szolgáltatthasson ki. Mindezeknek a feladatoknak az ellátásában egyforma gondot kell fordítani egyfelől arra, hogy a pénzforgalom és a hitelforgalom mindenkor a gazdasági közérdeknek megfelelően, egészségesen alakuljon, másfelől arra, hogy a bankjegyeknek más, állandósult értékű valutákhoz viszonyított értéke állandó maradjon.“ (1938 : XXV. t.-c., melléklet 1. §.) E vonatkozások miatt az árukivittel és behozatallal, a külföldi követelésekkel és tartozásokkal, az értékpapír- és az aranyforgalommal, valamint a külföldi fizetőeszközök forgalmával kapcsolatban igen sok jogügylet és egyéb cselekmény van a bank engedélyéhez kötve.

Az egyéb részvénytársaságoktól eltérő szervezeti rendelkezések a következők: A bank elnökét a pénzügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki. Az államfő erősíti meg a főtanács által választott két alelnököt. Az elnökök az államfő kezébe fogadalmat tesznek. A kormányt a banknál az államfő által a pénzügyminiszter előterjesztésére kirendelt kormánybiztos képviseli, akinek feladata felügyelni arra, hogy a bank a törvényeknek és az alapszabályoknak megfelelően járjon el. A legfőbb intéző szerv a főtanács, amely az elnökből és 13 tagból áll. A N. B. titkainak elárulása vétségnek minősül (1938 : XXV. t.-c. 8. §).

b. A *Pénzügyintézet*, amely az egyik legfontosabb vegyes jellegű pénzügyintézet, szövetkezet alakjában létesült. A rávonatkozó 1916 : XIV. t.-c., illetve az annak helyébe lépett 1920 : XXXVII. t.-c. szerint „célja a Magyarország területén működő pénzügyintézetek és ezek révén a közgazdaság érdekeinek ápolása és előmozdítása“. A törvény a szövetkezet alapszabályait is becikkelyezi.

A törvény és az alapszabályok számos pontban juttatják kifejezésre a P. K.-nak azt a hivatását, hogy kimondottan közigazgatási feladatokat lásson el. Így tagjainál és a pénzügyminiszter utasítására a bank- és pénzváltó üzlettel foglalkozó kereskedelmi cégeknél, valamint értékpapírkereskedőknél közhiteli szempontból felülvizsgálatot, revíziót tart. „Közreműködik oly állami hitelműveletek végrehajtásában, amelyeket a pénzügyminiszter törvényes felhatalmazás alapján foganatosít és ellátja az államadóssággal kapcsolatosan azokat a

tennivalókat, amelyekkel a pénzügyminiszter megbízza.“ „A pénzügyminiszter megbízásából gondoskodik az állami osztálysorsjáték rendezéséről; a tényleges szolgálatban álló és nyugdíjas közszolgálati alkalmazottaknak kölcsönöket nyújt.“ (1918 : XXII. t.-c.)

A P. K. tagjai a pénzügyintézetek, az alapítványi pénztárak és maga az államkincstár, amely különsorozatú üzletrészeket kap. A P. K. elnökét a pénzügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki. Igazgatóságában négy minisztérium kiküldöttje foglal helyet és a pénzügyminiszter kiküldöttjét az intézet bármely szervének minden határozata és cselekménye ellen óvási jog illeti meg. Az óvásnak a pénzügyminiszter döntéséig, amelynek legfeljebb 15 nap alatt be kell következnie, felfüggesztő hatálya van. Fontos szabály, hogy betétkönyvre befizetést csak olyan pénzügyintézetek fogadhatnak el, amelyek a P. K. tagjai és ennek a rendelkezésnek megszegése vétségnek van nyilvánítva, továbbá, hogy állami, törvényhatósági és községi pénzeket, valamint gyámhatósági és egyéb közhatósági kezelésben álló pénzeket betétkönyvre és folyószámlára csak olyan pénzügyintézetnél szabad elhelyezni, amely a P. K. tagja. Pénzügyintézet székhelyén kívül fiókot, vagy képviselőiséget csak a P. K. hozzájárulásával létesíthet.

c. Az Országos Földhitelintézet. Az 1936 : XVI. t.-c. alapján, mint szövetkezet alakult a Magyar Földhitelintézet (1871 : XXXIV. t.-c.), a Kisbirtokosok Országos Földhitelintézete (1879 : XXXIX. t.-c.) és a Magyar Földhitelintézetek Országos Szövetsége (ú. n. Altruista Bank, 1911 : XV. t.-c.) egyesüléséből. Elnökét és alelnökét az intézet igazgatósági tagjai sorából választja és az államfő erősíti meg. Az igazgatóság egy-egy tagját, illetve helyettesüket a pénzügyminiszter, illetve a földművelésügyi miniszter rendeli ki. Vezérigazgatóját az intézet igazgatósága választja és a pénzügyminiszter erősíti meg. Az alapszabályok megtartásának ellenőrzésére a pénzügyminiszter az intézethez kormánybiztost nevez ki. A törvény az intézetnek illetékkedvezményt és azt a jogot biztosítja, hogy kölcsönjáradékai a közadók módjára hajtassanak be. (1889 : XXX. t.-c. 28. §.)

d. Az Országos Központi Hitelszövetkezet számára az 1898:XXIII. t.-c. állapított meg a kereskedelmi törvénytől eltérő szabályokat, amelyeket az 1920 : XXX. t.-c. továbbfejleszt. Az OKH azt a privilégiumot kapta, hogy gazdasági és ipari hitelszövetkezet csak az ő közreműködésével és csak oly feltétellel alakítható, hogy az alakuló szövetkezet az OKH-ba rendes tagként lép. Hivatása, hogy gondoskodjék mindazoknak a hitelszükségleteknek a kielégítéséről, melyek kisebb mezőgazdaságok létesítésére, termelésük biztosítására és fejlesztésére szükségesek. Feladata továbbá a szövetkezeti eszmének terjesztése és népszerűsítése, valamint a szövetkezeti rendszer tökéletességének közérdekű feladatköre szintén jelentékeny állami kedvezményeket biztosít a számára, s viszont szervezetében az állam hasonló befolyást tart fenn magának, mint a c. alattinál.

e. Az Iparosok Országos Központi Szövetkezete az 1924 : XVIII. t.-c. alapján létesült. Iparfejlesztési célokat szolgál, és pedig azzal, hogy a kisiparosok szövetkezeti mozgalmát felkarolja. Az IOKSZ a kötelékébe tartozó szövetkezetek ügykezelése felett ellenőrzést és felügyeletet gyakorol. Az államtól szintén különböző kedvezményekben részesül. Elnökét az iparügyi miniszter előterjesztésére az államfő nevezi ki. Ügykezelése felett a kormány a c. alattihoz hasonló módon gyakorol felügyeletet.

f. Az Országos Falusi Kislakásépítési Szövetkezet (FAKSZ). A közigazgatási feladatot legvilágosabban ezzel kapcsolatban mondja ki a törvény (1927 : XIX. t.-c.): „A földbirtok helyesebb megosztását szabályozó rendelkezések (1920:XXIX., 1920:XXXVI., 1924:VII. t.-c.) végrehajtása során kiosztott házhelyeknél az építkezést megkönnyítő állami tevékenység lebonyolításával megbízott, vagy megbízandó szervnek az általa nyújtott építkezési hitelből származó követelése telekkönyvi bejegyzés nélkül is dologi teherként terheli a felülepítményekkel együtt az ingatlant.“ A szervnek ezt a követelését közadók módjára kell beszedni és behajtani. A pénzügyminiszter a szerv részére adó- és illetékmentességet és egyéb kedvezményeket rendelettel biztosít. Jellemző a tételes jogi rendezés következtelenségére, hogy a FAKSZ-nál sem a rávonatkozó törvényben, sem alapszabályaiban a kormány ellenőrzése, vagy különös befolyása kimondva, és e célra különleges szabályok megállapítva nincsenek.

g. A Magyar Jelzálogintézetek Szövetkezete az 1925 : XV. t.-c. 1. §-a alapján létesült a mezőgazdasági hitel megszerzésének könnyítésére a tagintézetek jelzálogos követeléseinek értékesítése útján.

h. A Magyar Szavatossági Bank a 4570/1931. M. E. sz. r. szerint alakult, mint szövetkezet. Célja az, hogy a pénzügyintézetek részére kötelezettségeik teljesítésének, különösen a náluk elhelyezett takaré- és folyószámlabetétek kifizetésének, elősegítése céljából, továbbá pénzügyintézetek útján iparvállalatok részére átmenetileg váltóhiteleket folyósítson.

i. Az Ipari Munkaszervező Intézetet az 1931 : XXVI. t.-c.-ben kapott felhatalmazás alapján kibocsátott 2200/1933. M. E. sz. r. szervezte. Célja: hitelnyújtás útján ipari munkaalkalmak teremtésének előmozdítása, az ipari hitelszükségletek kielégítésében és egyéb közcélú hitelműveletekben való részvétel. Szövetkezet, de alapszabályai a szövetkezetekre vonatkozó jogszabályokban foglalt rendelkezésektől eltérhetnek.

j. A Hitelintézetek Szövetkezete szintén a 2200/1933. M. E. sz. r. alapján alakult. Célja a kölcsönösség alapján, közös üzletkezelés mellett az Ipari Munkaszervező Intézet, továbbá a mezőgazdák, valamint mezőgazdák valamely testülete, vagy más gazdasági tényező közcélú hitelműveletében való részvétel.

Ezek az utóbbi hitelintézetek (g—j) szintén mind közfeladatok megoldására, a kormány állandó ellenőrzése mellett működnek.

k. A Magyar Pénz- és Tőkepiac Szabályozására Alakult Intézet R.-T.-ot az 1938 : XXV. t.-c. 4. §-a alapján a Magyar Nemzeti Bank létesítette. Különböző adó- és illetékkedvezményekben részesült. Könyveinek és az azokból vett kivonatoknak olyan bizonyító erejük van, mint a közokiratoknak (3136/1938. P. M. sz. r.).

l. A Földbirtokrendezés Pénzügyi Lebonyolítására Alakult Szövetkezet. (1928 : XLI. t.-c., 8000/1928. P. M. sz. r.)

m. Magyar Investment Társaság. (1931 : XVII. t.-c., 2600/1933. M. E. sz. r. 6. §.)

n. Magyar Pénzügyi Szövetkezetek Záloglevélkibocsátó Szövetkezte. (1925 : XV. t.-c.)

o. Magyar Pénzügyi Szindikátus. (1922 : XVII. t.-c. 17. §.)

p. Országos Lakásépítő Hitelszövetkezet. (1930 : XLI., 1931 : XXXIV. t.-c.)

r. Országos Magyar Ipari Jelzálogintézet. (1928 : XXI. t.-c.)

Vegyes jellegű kereskedelmi társaságok azonban nemcsak a hitel-szükségletek közérdekű kielégítése, hanem termelési, közlekedési, kereskedelmi, árueosztási és más gazdasági célok ellátására is létesültek. Fontosabb példák:

s. A Magyar Dunántúli Villamosági r.-t. villamos energia előállítására 1930-ban Bánhidán létesült, állami kezdeményezésre, főleg külföldi kölcsönből. A kölcsön törlesztésére a MÁV bevételeit kötötték le. A villamos energiát a MÁV-nak, a BSZKRT-nak és a gyári ipartelepeknek adja át. A részvénytársaság részvényei az állam kezében vannak. Igazgatóságát a minisztérium jelöli ki.

t. A Magyar Folyam- és Tengerhajózási r.-t. az 1894 : XXXVI. t.-c. alapján létesült, amely felhatalmazta a kereskedelemügyi minisztert, hogy az alapítandó részvénytársasággal az állam nevében kösse meg azt a szerződést, amelyet a törvény becikkelyezett. A részvénytársaság elnökeinek, igazgatóinak, igazgatósági és felügyelőbizottsági tagjainak megválasztása a kereskedelemügyi miniszter megerősítésére szorul. A MFTR a miniszter fennhatósága, oltalma és felügyelete alatt áll, aki e jogait miniszteri biztos által gyakorolja. A részvénytársaság az államtól állandó évi segélyben részesül. A miniszternek a járatok megállapítására és a díjszabásra befolyása van.

u. A Tejtermelők Országos Szövetsége szövetkezet, amelyet az 1931 : XXVI. t.-c. alapján kibocsátott 6860/1935. M. E. sz. r. a tejtermelők termelési és értékesítési érdekeinek védelmére alakított. Tagjai falusi szövetkezetek (tejszövetkezetek), továbbá tejtermelő gazdák. A szövetség szervezeti szabályzatát a földművelésügyi miniszter állapította meg (83.400/1935. F. M. sz. r.).

v. A különböző egykezek. Az utolsó évtized „rendkívüli gazdálkodási” feladatainak megoldására az állam gyakran használ fel kereskedelmi társaságokat akként, hogy azokat kizárólagossági joggal ruházza fel valamely cikknek felvásárlására, elosztására vagy

exportálására. Ezek rendszerint a közellátás, vagy a termelés folytonossága szempontjából fontos cikkek. Így a Futura, Magyar Szövetkezeti Központok Áruforgalmi részvénytársasága gabonát, tengerit és lisztet egyedül vásárolhat és hozhat forgalomba. A Futura gabonagyűjtési csoportja a Hombár. A Magyar Mezőgazdák Szövetkezte az egykez az erőtakarmányban, az Országos Magyar Tejszövetkezeti Központ (OMTK), mint szövetkezet, a tej és tejtermékekre nézve, a Magyar Állat- és Állati Termékek Kiviteli Szövetkezte (MÁSz) a sertésre nézve stb.

z. Budapest székesfőváros részvénytársasági formában a következő üzemeket tartja fenn: Budapest Székesfővárosi Közlekedési r.-t. (BSZKRT), Budapest Székesfővárosi Községi Takarékpénztár r.-t., Budapesti Kisipari Hitelintézet r.-t., Magyar Sertéshizlaló és Húsipari r.-t. (Nagylétény).

Ezekre vonatkozólag az 1934 : XII. t.-c. (23. §-a) tartalmazza a különleges rendelkezéseket: a székesfővárosnak a részvénytársaságban felénél nagyobb érdekeltségének kell lennie, a részvényesi jogokat a törvényhatósági bizottság által kiküldött megbízottak útján gyakorolja, a részvénytársaság igazgatóságában és felügyelőbizottságában ugyanilyen tagok képviselik, egy-egy tag a polgármester jelölése alapján. Az üzemek vezetése tekintetében a törvényhatósági bizottság megállapítja az elvi szempontokat s ezek keretei közt a polgármester a megbízottaknak, igazgatósági és felügyelőbizottsági tagoknak állásfoglalásukra nézve általánosságban vagy esetenként utasítást adhat. A belügyminiszter az üzemekhez felügyeleti jogkörének hatékonyabb gyakorlása céljából miniszteri biztost küldhet ki. A székesfővárosi számszéki igazgató ellenőrzése ezekre az üzemekre is kiterjed (1930 : XVIII. t.-c. 51. §).

Köztámogatásban részesített magánvállalatok.

117. A 116. alatt felsorolt közüzemek közé nem tartoznak azok az esetek, amikor az állam, törvényhatóság vagy község valamely kereskedelmi vállalatot az általa szolgált cél előmozdítása érdekében köz-támogatásban részesít. Egy olyan kereskedelmi vállalat, amely tisztán gazdasági célt szolgál és más előnyben a többi részvénytársaságokkal vagy szövetkezetekkel szemben sokszor nem is részesül, mint az állam, törvényhatóság, vagy község anyagi érdekeltségében, esetleg csak kezesség, kamatbiztosítás, szavatosság, hitelnyújtás vagy segély (szubvenció) alakjában, ezáltal még nem válik közüzemmé. A 4600/1933. M. E. sz. r. 2. §-a állapítja meg a köztámogatásnak azt a fokát, amely elegendő ahhoz, hogy rájuk az állami felügyelet, amelyet a pénzügyminiszter a Közérdekeltségek Felügyelő Hatósága útján gyakorol, kiterjedjen (100.000 pengő, illetve az alaptőke 20%-át meghaladó összeg). Példák: a Győri Ipartelepek r.-t., Nemzeti Hitelintézet r.-t., Latorca erdőgazdasági r.-t. stb. L. erről 115. alatt is.

35. §. A hatóságok.

A magyar közigazgatási hatóságok.

118. A hatóságok fogalmát, valamint az általános és különös hatóság közti különbséget fentebb (209. l.) már tisztáztuk.

A közigazgatás hierarchikus szervezete az alacsonyabb és magasabb fokú szervek különböző fokozataiból áll. A hatóságok minden fokon előfordulnak. A legmagasabb fokon levő szervek mind hatóságok.

A magyar közigazgatási hatóságok a következők:

1. Az államfő és a kormány hatásköre a közigazgatás minden ágára, a miniszterek hatásköre csak egy-egy ágra terjed ki, de akként, hogy egymást kiegészítve, a közigazgatás egész területét átfogja. (L. 30. §.)

2. Az általános közigazgatási hatóságokon a törvényhatóságokat: a vármegyét altagozataival: a járásokkal és a megyei városokkal, és a törvényhatósági jogú városokat értjük. Az általános közigazgatási hatósági hatáskör a törvényhatóságok egyéni szerveit illeti meg, nevezetesen a vármegyében az alispánt, a járásban a főszolgabíró, a törvényhatósági jogú és a megyei városban a polgármestert.

Hatósági jogköre van meghatározott hatáskörben a törvényhatósági bizottságnak, a kisgyűlésnek és a közigazgatási bizottságnak is. Részletesen l. 36. §.

3. A helyhatóságok a községek: a kis- és nagyközségek, valamint a megyei és a törvényhatósági jogú városok, ideértve Budapest székesfővárost is. Részletesen l. 316. l.

4. A kárpátaljai terület hatóságai (1939 : VI. t.-c., 6200/1939. M. E. sz. r.). A kárpátaljai terület közigazgatása élén a kormányzói biztos áll, akit a miniszterelnök előterjesztésére az államfő nevez ki. Székhelye Ungvár.

A kormányzói biztost mindazok a jogok megilletik, amelyeket a jogszabályok a főispán hatáskörébe utalnak. Ezenfelül ő gyakorolja a jogszabályok szerint a vármegyei törvényhatóságokat megillető szabályrendeletalkotási jogkört, továbbá a tanügyi közigazgatási és iskolai ügyekben mindazoknak a tennivalóknak ellátását, amelyekben a jogszabályok szerint a tankerületi kir. főigazgató jár el.

A kormányzói biztos mellett vele egyenlő rangban főtanácsadó működik, aki őt a kárpátaljai területet érintő általános érdekű kérdésekben tájékoztatja.

A kárpátaljai területen három közigazgatási kirendeltség működik Ungvár, Munkács és Huszt székhellyel. A kirendeltség vezetője közvetlenül a kormányzói biztosnak van alárendelve. A kirendeltség vezetője működési területén a közigazgatás vezetője és hatósági jogokat gyakorol azokban az ügyekben, amelyeket a jogszabályok az a. alispánnak, b. a törvényhatósági kisgyűlésnek, c. az adóügyi bizott-

ság kivételével a közigazgatási bizottság alakulatainak és d. a kir. tanfelügyelőnek hatáskörébe utalnak. A járások, városok és községek szervezetére vonatkozólag a magyar jogszabályok az irányadók.

A kárpátaljai területen az állam hivatalos nyelve a magyar és a magyar-orosz. A kárpátaljai terület hatóságai tehát általános hatóságok, amelyek a vármegyétől főleg abban különböznek, hogy a közigazgatási kirendeltségeknek önkormányzatuk nincs.

5. Különös állami közigazgatási hatóság a m. kir. rendőrség. (Kifejlődését l. 110. l., hatáskörét 81. §.) A rendőrség polgári intézmény. Szervezete a következő: minden törvényhatósági jogú és minden megyei városban m. kir. rendőrkapitányságot kell szervezni. Rendszerint ugyanez áll azokra a községekre vagy községi csoportokra is, amelyekre a belügyminiszter a m. kir. rendőrség hatáskörét kiterjeszti. Kivételesen több megyei város, vagy község is egy rendőrkapitányság működési körébe utalható, viszont Budapesten minden kerületben külön rendőrkapitányság működik. A rendőrkapitányságok működési területükön I. fokú rendőrhatalósági hatáskört töltenek be.

A m. kir. rendőrkapitányságok fölött a II. fokú rendőrhatalóságot, valamint működésük felett a felügyeletet és ellenőrzést a m. kir. rendőrfőkapitányságok gyakorolják: a fővárosi rendőrkapitányságok fölött a m. kir. rendőrség budapesti főkapitánya, az összes vidéki rendőrkapitányságok fölött pedig a m. kir. rendőrség vidéki főkapitánya (székhelye szintén Budapest). A vidéki főkapitány alá tartozó kapitányságok felügyeleti körzetekbe vannak osztva.

A budapesti főkapitány alá 14, a vidéki főkapitány alá 90 rendőrkapitányság tartozik, amelyek 8 felügyeleti körzetbe vannak beosztva.

Rendőri hatóság az Idegeneket Ellenőrző Központi Hatóság is, Budapesten (l. 179. l.), amelynek 7 kirendeltsége van.

A m. kir. rendőrség személyzete a következő módon tagozódik: a. egyenruha- és fegyverviselésre jogosított személyzet, amely a következő csoportokból áll: aa. fogalmazói kar, bb. felügyelői kar, cc. őrségi személyzet;

b. polgári ruhás és fegyverviselésre nem jogosított személyzet, amely a következő csoportokból áll: aa. a rendőrség működését kiegészítő detektívszemélyzet, bb. a rendőrség működését támogató: a. főiskolai képzettségű szakszemélyzet (orvosok stb.), β. középiskolai képzettségű számvevőségi szakszemélyzet, γ. kezelési szakszemélyzet, δ. kézbesítők és szolgák.

A m. kir. rendőrség hatósági hatáskörét a fogalmazói kar látja el. Az őrszemélyzet feladata a felügyelői kar vezetése alatt a végrehajtási teendők végzése.

6. Különös állami hatóságok a pénzügyi közigazgatási hatóságok is. Köztük legszélesebb hatáskörűek középfokon a pénzügyigazgatóságok, alsófokon a m. kir. adóhivatalok.

a. A pénzügyigazgatóságok száma 41. Van Budapest-székesfővárosi és Budapest-vidéki pénzügyigazgatóság, azután van pénzügyigazgatóság majdnem minden vármegyében; ez utóbbiak illetékessége a törvényhatóságok területén levő törvényhatósági jogú városokra is kiterjed. A pénzügyigazgatóságok a vonatkozó jogszabályok által megállapított keretek közt, mint ellenőrző, felügyeleti és mint első-, illetve másodfokú pénzügyi hatóságok eljárnak, illetőleg közreműködnek az egyenesadók, forgalmi adók és illetékek kivetésénél (kiszabásánál, megállapításánál), az egyenesadók, forgalmi adók, fogyasztási adók, illetékek, valamint a közadók módjára behajtandó kincstári követelések kezelésénél, könyvelésénél, nyilvántartásánál, beszedésénél, leírásánál, elengedésénél, biztosításánál és behajtásánál; végül pedig hatáskörükbe tartozik az összes említett közszolgáltatások tekintetében a jövedéki ellenőrzés, a jövedéki büntetőeljárás és az ennek kapcsán fizetendő adók és illetékek biztosítása.

b. A m. kir. adóhivatalok a pénzügyigazgatóságoknak vannak alárendelve. Majdnem minden járásnak külön adóhivatala van. Számuk 232. Ha a járási székhely valamely törvényhatósági, vagy megyei városban van, a járásnak és az illető városnak együttesen csak egy adóhivatala van. A székesfőváros területén a m. kir. adóhivatalok teendőit a kerületi m. kir. adófelügyelőségek végzik (18 van). Az adóhivatalok hatásköre kiterjed az egyenesadók, illetékek és a forgalmi adók kivetése s az említett közszolgáltatásoknak, valamint a fogyasztási adóknak és a közadók módjára behajtandó kincstári követeléseknek kezelése, könyvelése, nyilvántartása, beszedése, biztosítása és behajtása körüli teendőkre. Mivel Budapesten az illetékek és az értékpapírforgalmi adó kiszabását és kezelését külön hatóság, a központi illetékkiszabási hivatal végzi, itt az adófelügyelőségeknek ezekkel a közszolgáltatásokkal nincs dolguk.

c. A m. kir. illetékkiszabási hivatal közvetlenül a pénzügyminiszternek alárendelt sajátos hatóság, mert részben elsőfokú teendőket végez, részben pedig a pénzügyigazgatósággal koordinált szerv. A székesfővárost, némely tekintetben az egész országot illetően el látja az illetékgazgatást. Országos hatáskörben végzi a díjak kiszabását, a kartellilletékek előírását, a márkázott árukat érintő illetékek ügyében való döntést és a vasúti vállalatok konverziós és némely más illetékeinek előírását. Budapestre vonatkozólag az egyéb illetékek és az értékpapírforgalmi adó kiszabása és kezelése terén mindazokat a teendőket teljesíti, amelyeket vidéken a m. kir. adóhivatalok és pénzügyigazgatóságok látnak el. Az adóhivataloktól főleg kiszabási, a pénzügyigazgatóságoktól főleg kezelési teendőket vesz át.¹

¹ Takács György: A m. kir. illetékkiszabási hivatal egyszerűsítési eredményei. Közigazgatástudomány. 1940. 105. sk. 1.

d. A m. kir. központi illetményhivatal. (L. 476. 1.)

e. A dohányjövédéki központi igazgatósága. A dohánygyedárúság az államnak azt a jogát jelenti, hogy dohányt csak az állam engedélyével szabad termelni és csak neki eladni. Dohánygyártmányok előállításával csak az állam foglalkozhatik és azokat kizárólag az állam hozhatja, a verseny kizárásával megállapított áron (monopólium) forgalomba. A dohánygyártmányok önköltsége és eladási ára közti különbözetről az államnak jelentékeny nyeresége van, amely a költségvetési bevételek közt szerepel. A dohánygyedárúság ügyeinek ellátására külön hatósági szervezet szolgál. Élén a dohányjövédék központi igazgatósága áll. Közvetlenül a pénzügyminiszternek alárendelve intézi a dohány termelése, beváltása, a nyersanyagok és dohánygyártmányok előállítása és raktározása körüli összes teendőket.

f. A szeszgyedárúsági igazgatóság (1938 : XX. t-c.). A szeszgyedárúság az államnak azt a jogát jelenti, hogy a szesz (etilalkoholtartalmú anyag) előállítása, finomítása, víztelenítése, külföldről való behozatala és értékesítése felett kizárólag rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy a fenti műveletekkel csak az foglalkozhatik, aki erre a pénzügyminisztertől engedélyt nyert, és hogy a szeszfőzde vállalkozója köteles az általa előállított szeszt a pénzügyminiszter által megállapított beváltási árért a szeszgyedárúsági igazgatóság rendelkezésére bocsátani, amely azt értékesíti. A szeszgyedárúsági igazgatóság gyakorolja a szeszgyedárúságból folyó azokat a jogokat, amelyeket a pénzügyminiszter magának nem tart fenn.

g. A vámhatóságok. A vámjövédéki ügyek ellátására, nevezetesen az áruk behozatali, kiviteli vagy átviteli vámkezelésére és az azzal összefüggő mindennemű tennivaló elvégzésére külön vámhatóságok működnek. Ezek: a. elsőfokon a vámhivatalok, amelyek jogosítványaik terjedelméhez képest vagy fővámhivatalok, vagy mellékvámhivatalok. A határszéli vámhivatalok kiegészítő szerve gyanánt működnek a vámbemondóőrsök; b. középfokon a m. kir. központi vámigazgatóság, amely közvetlenül a pénzügyminiszternek alárendelten végzi a vámügyek szakszerű és egységes vezetését.

7. A bányászati hatóságok. A bányászati közigazgatás elsőfokú szakhatóságai a m. kir. bányakapitányságok. Számuk 7. Az iparügyi miniszternek alárendelve végzik a tételes bányajognak ma is főforrását alkotó 1854. évi ausztriai általános bányatörvény és az újabb rendelkezések alapján a bányajogosítványok kiszolgáltatását és nyilvántartását, a jogbiztonság fenntartását és védelmét, amíg ez bírói hatáskört nem érint, a bányarendészet gyakorlását, a bányaműveléshez fűződő közgazdasági érdekek istápolását, a munkaügy kezelését (munkásvédelem, munkásbiztosítás) stb.

8. Az árvaszékek. Az elsőfokú gyámhatóságot az árvaszék gyakorolja. Árvaszékek vannak a vármegyékben, városi törvényhatóságokban, megyei városokban és végül kivételesen, belügyminiszteri

engedéllyel egyes községek is felruházhatók elsőfokú gyámhatósággal. Az árvaszékek önkormányzati szakhatóságok (1877: XX. t.-c. 191. §). A törvényhatósági árvaszék vezetője az árvaszéki elnök, tagjai pedig az árvaszéki ülnökök és jegyzők. Megyei városban az árvaszék elnöke a polgármester.

A gyámhatóság feladata kiskorúakkal szemben a személyükre és vagyonukra vonatkozó jogi védelem ellátása (*gyámság*); nagykorúakkal szemben abban az esetben jutnak szerephez, ha azok testi vagy szellemi fogyatkozásuknál fogva magukkal tehetetlen, s így a kiskorúakkal hasonló elbírálást igénylő egyének (*gondnokság*).

A törvényes és törvényesített kiskorúak, ha atyjuk életben van, atyai hatalom alatt állanak. A kiskorúság nálunk a 24. életév betöltéséig tart. A nők 24. életévük betöltése előtt is férjhezmenésük által teljeskorúakká válnak. A 18. életévét betöltött kiskorú gyámhatósági eljárással nagykorúsítható.

Az atyai hatalom felöleli a kiskorú összes ügyeinek és érdekeinek védelmét. Az atya némely ténykedése gyámhatósági jóváhagyást igényel.

Ha az atyai hatalom hiányzik (az atya halála, vagy atyai hatalmától való megfosztása következtében), az atya hatáskörét a kiskorúval szemben a gyám veszi át, akit a gyámhatóság ellenőriz. A gyámság többféle lehet: *a.* nevezett gyám, akit az atya végrendeletben, vagy közjegyzői okiratban rendelhet a gyermeke számára; *b.* természetes és törvényes gyám. Ha az atya nem nevezett gyámot, a gyámi tisztelet törvényes alapon az anya tölti be; *c.* törvényes gyám, akit a gyámhatóság jelöl ki a legközelebbi rokonok köréből; *d.* kirendelt gyám, akit a gyámhatóság nem a rokonok közül, hanem az általános honpolgári kötelesség alapján rendel ki.

A gyám az atyánál fokozottabb gyámhatósági ellenőrzés alatt áll és ténykedése több esetben igényel gyámhatósági jóváhagyást, mint az atyáé. A gyám nem kezeli gyámoltja tőkepénzét, értékpapírjait, ékszereit, amelyek a gyámhatóság kezelésében vannak.

Községekben a gyámoltak és gondnokoltak személyes és vagyoni viszonyaira vonatkozó általános felügyelet céljából *közgyámot* kell választani, aki a gyámok és gondnokok mellett működik, s ha kell, a számadások elkészítésében nekik segít is. A közgyám senkinek sem gyámja, hanem felügyelő és ellenőrző szerv.

9. A *m. kir. kincstári jogügyi igazgatóság* (48.000/1940. I. M. sz. rendelet). Az igazságügyminiszter hatósága alá tartozik. Az államot mindazokban a peres ügyekben képviseli, amelyekben akár mint alperes, akár mint felperes, érdekelve van. Olyan eseteket kivéve, amelyekben a késedelem veszéllyel jár, a kincstári jogügyi igazgatóság csakis az illetékes miniszter, vagy az érdekelt más állami hatóság felhatalmazása és utasítása alapján léphet fel felperes gyanánt, vagy bocsátkozhatik perbe alperesként, illetőleg köthet bírói egyezséget.

A peres ügyek vitelén kívül a kincstári jogügyi igazgatóság jogi véleményét ad a miniszterek vagy más állami hatóságok felhívására és szükség esetében közreműködik az államot érdeklő jogügyletek és okmányok létesítésénél (1897: XX. t.-c. 40. §). Külön jogi képvisellete van a m. kir. államvasutaknak, a m. kir. postának és a postatakarékpénztárnak.

A községek behajtása során előforduló egyes peres ügyekben az államot a törvényhatósági tiszti főügyészek képviselik (KKHÖ. 65, 79. §).

10. A *katonai hatóságok*.

11. A *külföldi hatóságok*. Magyarország a külföldi államokban követségeket és konzulátusokat tart fenn. Jogállásukat a nemzetközi jog szabályozza. A követek az államfő által az államfőhöz, az állandó ügyvivők a külügyminiszter által a külügyminiszterhez intézett megbízólevéllel látatnak el.

A követek főbb feladatai: idegen államokkal való tárgyalások folytatása, jelentéstétel, s hatósági hatáskör a követségekhez tartozó egyének és a külföldi államban tartózkodó magyar állampolgárok irányában.

A konzulátusok főhivatása a kerületükben levő összes gazdasági, de főképp a hazai ipart, kereskedelmet, mezőgazdaságot érintő tényeket figyelni és azokról jelentést tenni; perenkívüli ügyekben fontos teendőkre vannak jogosítva; hitelesítéseket végeznek, bizonyítványokat állítanak ki. Kötelesek azonban a kerületükben előforduló politikai eseményekről is jelentést tenni. A konzulátusok az illető államban levő követnek alá vannak rendelve.

12. Az *utalványozó hatóságok*. L. 210. 1. és 61. §.

13. *Tisztán jogorvoslati hatóságok*: a Kihágási Tanács, a Fegyelmi Bíróság, az adófelszámolási bizottságok, az Országos Döntőbizottság stb. Ezekről a 42. §-ban lesz részletesen szó.

A hatósági közegek.

119. A hatóságoktól meg kell különböztetnünk a *hatósági közegeket*. A hatósági közegek a közigazgatás szervezetének azok a tagjai, akik a hatóságok által létrehozott és kimondott állami akaratnak (parancsnak), szükség esetén az állam kényszerítő hatalmával való végrehajtására vannak hivatva, evégből fegyverrel vannak ellátva és külön szervezeti egységeket alkotnak.

A *közigazgatás fegyveres őrtestületei* a következők:

1. A *m. kir. rendőrség őrszemélyzete*, amely a felügyelői kar vezetése alatt áll (l. 259. l.). Hivatása, hogy a városokban és azokban a nagyközségekben, melyekre a rendőrség hatásköre kiterjed, a közbiztonsági szolgálatot ellássa és feljebbvalói (a rendőrfőkapitány, vagy a rendőrkapitányok) rendelkezéseit végrehajtsa.

A rendőri őrség a karhatalom alkalmazása és kifejtése végett más hatóságok és hivatalos közegek segédletére is kirendelhető a főkapitány, vagy a kerületi kapitányok által. Ebben az esetben az őrség kirendelt tagjai csakis a nyert utasításuk foganasításáért, valamint a törvény és saját szabályaik által előírt eljárásukért, de nem az utasítások tartalmáért felelősek.

2. *A m. kir. csendőrség.* A csendőrséget, mint katonailag szervezett őrtestületet, nyugati mintára az abszolút kormány 1849-ben szervezte. 1867-ben a cs. kir. csendőrezredeket feloszlatták s a közbiztonsági szolgálatot az egyes törvényhatóságok a polgári őrségekkel (pandúrok) látták el. Erdélyben és Horvát-Szlavonországban azonban a csendőrezredek ezután is, cs. és kir. országos csendőrparancsnokság név alatt megmaradtak. Személyi és fegyelmi tekintetben a cs. és kir. közös hadügyminiszter, egyebekben a m. kir. belügyminiszter, illetve a horvát bán fennhatósága alá tartoztak. A közös hadügyminiszter hatáskörét 1876-ban a m. kir. honvédelmi miniszter vette át. Minthogy a csendőrség Erdélyben kiválóan bevált, az 1881 : III. t.-c. a közbiztonsági szolgálat ellátására az egész országban megszervezte a m. kir. csendőrséget, amely továbbra is katonailag szervezett őrtestület és a belügyi és a honvédelmi miniszternek van alárendelve. Az 5047/1919. M. E. sz. r. óta a közbiztonsági szolgálatot az ország területének mindazon részein, amelyekre a m. kir. rendőrség hatásköre nem terjed ki, a csendőrség látja el. A felsőbb hatóságok a törvényhatóság első tisztviselője és a belügyminiszter. A csendőrség a végrehajtó szerv feladatát tölti be. A csendőrtisztek sem rendőri hatóságnak, sem rendőri közegnek nem tekinthetők. A tisztek feladata a közbiztonsági szolgálat kezelése felett való őrködés, illetőleg a szolgálat teljesítés ellenőrzése és irányítása, a legénység hivatásszerű kiképzésének vezetése és a katonai fegyelem fenntartása.

A csendőrség szervezetének katonai jellegéből következik, hogy a csendőregyének által elkövetett bűncselekmények elbírálása a katonai büntetőtörvények alapján, a katonai bűnvádi perrendtartás szerint történik, hogy a csendőrség egyéneire a honvédség szolgálati szabályzatának I. Rész, III. fejezetében foglalt fegyelmi fenyítő hatalom rendelkezései éppúgy érvényesek, mint a honvédség tagjaira, és hogy a csendőrtisztek becsületügyeinek intézése a honvédségi becsületügyi szabályzat alapján történik.

A csendőrség szolgálata közbiztonsági és belső szolgálatra tagozódik. A közbiztonsági szolgálat: *a.* államrendészeti, *b.* közrendészeti, *c.* igazságügyi rendészeti és *d.* karhatalmi szolgálatra oszlik.

A közbiztonsági szolgálat a szolgálatkezelés szempontjából „rendes”, „felszólított” és „ellenőrző” szolgálatra tagozódik. Azt a szolgálatot, amelyet a csendőrség felhívás, vagy megkeresés folytán teljesít, felszólított szolgálatnak nevezünk. „Csendőrségi karhatalom”-nak azt a csendőrijárórt vagy csapatot nevezünk, amely a közhatóságok

vagy hatósági személyek támogatására olyan célból van kirendelve, hogy azoknak hivatalos eljárásukban esetleges erőszakos ellenállás, vagy támadás leküzdése végett a szükséges erő rendelkezésükre álljon.

Helyi rendészeti ügyekben a csendőrség csakis felügyelő és a (nagy- és kis-) községi közegeket támogató segédkezésre hivatott. Helyi rendészeti ügyön azt az ügyet kell érteni, amelyben törvény, rendelet, vagy szabályrendelet értelmében a rendészeti, intézkedési, végrehajtási és ellenőrzési jog, illetőleg kötelesség a helyhatóságot (községi előjáróságot) illeti meg. Így az 1886 : XXII. t.-c. 21. § g. pontja szerint a község kezeli a mezei, tűz- és közrendőrséget. A község rendőri közegei: a mezőőr, hajdú, éjjeli őr, esküdt stb.¹

A csendőrség szervezete a következő: központi szerve a m. kir. csendőrfelügyelő, akinek hatáskörébe az egyöntetű kiképzés, a fegyelem és a rend egyöntetűségének biztosítása tartozik. A csendőrség tiszti parancsnokságai: a csendőrkerületi parancsnokságok a hadtestparancsnokságokkal egyenlő számban, a csendőrosztályparancsnokságok kb. a vármegyékkel egyenlő számban, a csendőrszárnyparancsnokságok egy vármegyében több, de kevesebb, mint ahány járás van. Ezek alatt vannak a csendőrőrsök, amelyek azonban nem állnak tiszt parancsnoksága alatt. Egy őr hatásköre több-kevesebb község területére terjed ki. A járási székhelyen csendőrőrs mindig van. Azonkívül is számos községben. A csendőrőrsök a közbiztonsági szolgálatot állandó portyázásokkal látják el. Minden községben kell csendőrpihenő helyiségnek lennie.

Vannak csendőrnnyomozóosztályok és nyomozóalosztályok, csendőrlovasalosztályok és csendőrtanosztályok is.

3. *A m. kir. pénzügyőrség.* Az abszolút kormány a régi harmincad és sófelügyeleti intézmény egyidejű megszüntetése mellett az osztrák pénzügyőrség 1843. évi szervezeti szabályzata alapján Magyarországon is cs. kir. pénzügyőrséget szervezett. A m. kir. kormány a pénzügyőrséget fenntartotta, csak 1868-ban új egyenruhával és új szolgálati utasítással látta el. A pénzügyőrség szervezeti és szolgálati szabályzata egy 1868-ban kibocsátott és azóta sokszor módosított rendeleten alapszik.

A pénzügyőrség a pénzügyi közigazgatás fegyveres őrtestülete, amelynek feladata a csempészetnek és általában a fogyasztási adók,

¹ Szervezeti és szolgálati utasítás a m. kir. csendőrség számára (Szut.) (120.403/1927. B. M. elm. sz. r.)

Pinczés Zoltán: Csendőrség és a közigazgatás. A mai magyar közigazgatás, A korszerű közzolgálat útja. 1936. 407. l.

Vitéz Seltegy Vilmos: A csendőr nyomozó alakulatok szervezete és szolgálata. U. o. 421. l.

Szöllősy Alfréd: A község rendészeti feladatai. A mai magyar község. A korszerű közzolgálat útja. 1938. 363. l.

Pinczés Zoltán: A község közbiztonsága. U. o. 372. l.

jövedékek és egyedáruságok iránt rendelkező törvények és szabályok áthágásának a megakadályozása, jövedéki kihágások és szabályellenességek felderítése, felfedezésük esetében tényleírás felvétele, jövedéki vizsgálatok vezetése; köteles a pénzügyi hivatalokat és közegeket hivatalos eljárásukban támogatni és a törvényhatóság által meghatározott esetekben közbiztonsági intézkedések foganatosításában segédkezni.

Személyzete tisztviselőkből és altisztekből áll. Tisztviselők: a pénzügyőri I. és II. oszt. felügyelők, főbiztosok, és biztosok; altisztek: a pénzügyőri főszemlélszek, szemlélszek, fővigyázók, I. és II. oszt. vigyázók.

A pénzügyőrség a területileg illetékes pénzügyigazgatóság alá van rendelve. Egy-egy pénzügyigazgatóság, egy, vagy több pénzügyőri biztosi kerületből áll, amelyet pénzügyőri főbiztos, vagy biztos vezet. A biztosi kerületben több pénzügyőri szakasz működik egy főszemlélsz, vagy szemlélsz vezetése alatt.

Minden pénzügyigazgatósághoz egy-egy pénzügyőri felügyelő vagy főbiztos, mint pénzügyőri előadó van beosztva.

4. A *m. kir. börtönőrség*. Feladata a felügyelet és kényszeralkalmazás a letartóztató intézetekben. Személyzete börtönügyi tisztviselőkből és őrszemélyzetből áll.

5. A *képviseelőházi őrség* (1912 : LXVII. t.-c.). A képviselőház és a felsőház elnökének rendelkezésére álló karhatalmi szerv, a házszabályokon alapuló joguknál és köteleességüknel fogva tett intézkedéseik foganatosítására.

6. A *m. kir. koronaőrség* és a *m. kir. testőrség* is funkciója szerint a közigazgatás fegyveres őrtestületei közé sorolható. Mivel azonban a honvédség kötelékébe tartoznak, velük itt nem foglalkozunk.

36. §. A vármegye.

A vármegyék kialakulása és száma.

120. A magyar közigazgatás szervezeti egységei közt a vármegye fontos szerepet játszik. A területi tagolás szüksége hozta létre, amikor a községi szervezet még általánosan ki nem alakult. A vármegye nagyszámú község területét és lakosságát magában foglaló egység, amely a helyhatóság és a központi kormány közt van és így középfokú hatóság. Hatásköre nem speciális, hanem általános közigazgatási hatóság. A vármegye történeti alakulat. Ez erősen látszik a vármegyéknek mind a területi beosztásán, mind a szervezetén és hatáskörén. A közigazgatás számára a vármegye éppúgy, mint bármely más szervezeti egység, annyit ér, mint amennyi a mai eredményessége. A történeti fejlődést azonban a vármegye mai helyzetének és sajátosságának megítélésében figyelembe kell venni.

Az ország ma, Kárpátalját nem számítva, 41 vármegyére oszlik.

8. sz. ábra. A vármegyék fontosabb adatai.

Vármegyék	Lélekszám ¹	Terület (hektár) ²	Megyel városok száma ³	Járások száma ⁴	Körfelügyelőségek száma ⁵	Községek száma ⁶	Lakóházak száma
1. Abaúj vm.	161.370	285.000	—	6	59	220	31.916
2. Bács-Bodrog vm.	695.412	866.800	2	14	1	132	158.769
3. Baranya vm.	305.561	517.600	1	8	83	338	61.859
4. Bars- és Hont k. e. e. vm.	146.028	198.100	1	4	44	146	29.926
5. Békés vm.	338.737	367.000	2	6	—	29	64.402
6. Bereg vm.	142.388	132.500	2	3	18	72	17.599
7. Beszterce-Naszód vm.	149.862	426.800	1	4	27	100	30.464
8. Bihar vm.	446.656	651.100	1	12	50	256	98.828
9. Borsod vm.	304.785	365.000	—	7	45	176	61.730
10. Csanád, Arad és Torontál k. e. e. vm.	177.471	198.800	1	5*	2	42	38.439
11. Csik vm.	171.906	520.600	2	5	11	62	36.050
12. Csongrád vm.	161.893	199.200	2	3*	2	19	23.710
13. Esztergom vm.	115.415	112.100	1	2	10	51	19.730
14. Fejér vm.	247.977	398.500	—	5	6	100	52.830
15. Gömör és Kishont vm.	107.181	190.300	2	4	34	149	21.000
16. Győr, Moson és Pozsony k. e. e. vm.	160.186	230.200	1	4*	24	96	28.192
17. Hajdú vm.	188.246	238.400	3	2	—	16	28.553
18. Háromszék vm.	139.407	303.200	2	4	27	97	30.290
19. Heves vm.	325.124	375.800	2	6*	13	113	61.070
20. Jász-Nagykun-Szolnok vm.	424.498	523.500	6	6	—	47	64.808
21. Kolozs vm.	156.426	257.100	1	5	45	152	31.891
22. Komárom vm.	263.202	351.500	—	6	32	158	48.115
23. Máramaros vm.	213.665	400.900	1	5	14	61	41.334
24. Maros-Torda vm.	255.878	457.400	1	8*	69	233	56.849
25. Nógrád vm.	260.506	311.100	3	6	61	190	43.780
26. Nyitra és Pozsony k. e. e. vm.	180.886	154.300	1	3*	21	82	31.522
27. Pest-Pilis-Solt ⁴ Kiskun vm.	1,535.761	1,182.000	13	17	5	217	227.956
28. Somogy vm.	391.390	667.300	1	9	84	301	76.127
29. Sopron vm.	141.821	182.000	—	4	30	110	27.746
30. Szabolcs vm.	428.619	459.100	1	0*	30	128	66.332
31. Szatmár vm.	430.255	616.800	3	11	91	303	83.890
32. Szilágys vm.	283.169	407.100	2	7	73	251	58.990
33. Szolnok-Doboka vm.	240.421	406.700	2	6	63	261	48.943
34. Tolna vm.	273.073	358.500	1	6*	11	107	55.948
35. Udvarhely vm.	120.554	259.000	1	4	29	111	26.149
36. Ugocsa vm.	81.035	89.400	—	2	12	48	16.464
37. Ung vm.	45.459	68.700	—	2	13	58	8.879
38. Vas vm.	326.431	389.600	2	8	85	319	53.902
39. Veszprém vm.	266.867	398.100	2	5	40	174	44.329
40. Zala vm.	510.583	597.600	2	13*	136	500	94.747
41. Zemplén vm.	201.998	237.000	1	5	34	127	34.058
1. Beregi k. k.	217.711	305.990	—	4	36	191	40.096
2. Máramarosi k. k.	271.215	552.900	—	4*	33	98	56.266
3. Ungi k. k.	132.990	299.500	—	4*	34	155	28.542
Összesen:	12,154.571	16,528.000	70	264	1537	6596	2,253.020

¹ Stat. Szemle 1941. 3—4.

² Stat. Szemle 1941. 9.

³ Magyarország Helységnévtára 1941.

⁴ Az 1930. évi XVIII. t.-c. alapján Budapest Székesfővárosához csatolt „Budakeszi erdő” és „Csepeli kikötő” adataival együtt (az átcsatolás még nem foganatosított).

* +1 szolgabírói kirendeltség.

Területüket, népességüket és fontosabb szervezeti adataikat a 8. számú ábra mutatja.

A vármegyék mai jogállása az 1848. évi alkotmányjogi reformok következményeként 1867 után alakult ki a köztörvényhatóságokról szóló 1870 : XLII. t.-c. és az azt hatályon kívül helyező 1886 : XXI. t.-c. (a törvényhatóságokról) útján, mely utóbbit az 1929 : XXX. t.-c. jelentékenyen módosította. A vármegyék mai területi beosztása az 1876 : XX. és XXXIII., 1877 : I. t.-c. és 1882 : XL. t.-c. által jött létre. Figyelembe kell azonban vennünk a trianoni békeszerződés által okozott helyzetre nézve az 1923 : XXXV. t.-c.-et; a Felvidék visszacsatolása utáni helyzetre nézve az 1938 : XXXIV. t.-c. és a 9330—1938. M. E. sz. r., a Kárpátaljára nézve az 1939 : VI. t.-c., Erdélyre nézve az 1940 : XXVI. t.-c., a Délvidékre nézve pedig az 1941 : XX. t.-c., illetőleg az ezek alapján kiadott kormányrendeletek rendelkezéseit.

A vármegyék nevét és területét a törvény állapítja meg. A vármegye területe akkora, mint a hatásköre alá tartozó nagy- és kis-községek és megyei városok területe együttvéve.

A nemesi vármegye jellege.

121. A vármegye a nemesi előjogok idején, egészen 1848-ig, a kiváltságos társadalmi osztály szervezete volt. A régi vármegye jogaiban és kötelességeiben a nemesség minden egyes önjogú férfitagja osztozott saját jogán és személyesen, nem pedig bizalom vagy választás alapján. A közügyek intézésében való részvétel alapja tehát egyedül a kiváltságos osztályhoz való tartozáson nyugodott. A nemesség, bár a száma Magyarországon nagyobb volt, mint a nyugati államokban, aránylag csekély töredéke volt az állam összes lakosságának. 1847-ben az anyaországban (Erdély nélkül) a nemesség összes száma 576.627 volt, ebből önjogú férfi 129.740.¹ Ez a nemesség, amelynek a száma a korábbi évszázadokban, különösen a vármegye egy részében, még alacsonyabb volt, ügyeinek intézését ösgyűlés jellegű *universalis congregatió*kon, közgyűléseken intézte. A vármegyék tehát nemesekből, és pedig túlnyomórészt földbirtokosokból állottak, s „ennélfogva egyetlenegy társadalmi osztály érdekeit képviselték, s egyetlenegy társadalmi osztály uralmára vezettek“.²

A nagyobb földbirtoknak nagyobb súlya is érvényesült, s amikor 1608-ban az országgyűlés két táblára oszlása bekövetkezett, a felső tábla ösgyűlés jellege megmaradt és csak az alsó tábla nyert képviselői jelleget annyiban, hogy a nemesek universitasa választotta a követeit, de lehetőleg mindig csak „rég magyar gyökeres törzsből származó és jómódú földesurak“ sorából.³ Ugyanez vonatkozott a megyei

¹ L. Ereky István: A magyar helyhatósági önkormányzat. A vármegyék I. k. 2. kiadás. 1910. 10. l.

² L. Ereky i. m. 8. l.

³ L. Ereky i. m. 9. l.

tisztikar tagjaira is, amelyet „lehetőleg birtokos nemesek rendjéből kellett megalakítani“.¹ A nemesek zömét azonban nem a bene possessionati nemesek, azaz jómódú földbirtokosok alkották, hanem a curialis községek és a földbirtokkal nem bíró taksás és armalista nemesek. Mivel ezek követekké és megyei tisztviselőkké nem voltak választhatók, nyilvánvaló, hogy egyes családok tartották a legtöbb vármegyében kezükben a hatalmat s így a vármegye nemcsak az osztályuralomnak, hanem ezenfelül nem egyszer egyesek családi politikájának eszközévé is vált.

„A dolog természetéből folyt tehát — mondja Ereky István —, hogy a régi magyar vármegyék előjogaikra és kiváltságaikra féltékeny arisztokratikus testületek voltak, amelyek egészen a legújabb időkig (1848-ig) felvették utasításaikban azt, hogy követjeik »az ország alaptörvényeit, szabadságait, mentességeit, előjogait és kiváltságait«, amelyek mind a földbirtokos osztálynak kedveztek, tárgyalatni, »a vármegyék szervezetét«, amely szintén a földbirtokos osztály kezébe adott minden hatalmat, »kérdézetni, vagy pláne tájékoztatni«, s az országgyűlésen, melyen ők voltak többségben, az ülésel és szavazattal bíró törvényhatóságok számát növelni, oda a szabad királyi városok szaporítása révén a kereskedő- és iparososztályokat is bevinni s ezeket túlsúlyra vergődni semmi esetre se engedjék.“²

Mivel az universitasban való személyes megjelenés jogát a nemesektől a királynak sem volt módjában elvennie, a királynak az universitasokat feloszlatni, bármennyire szembehelyezkedtek is a végrehajtóhatalommal, szintén nem volt joga, és a feloszlatás addig, amíg a magyar nemesség előjogai fennállottak, lehetetlen is volt. Az universitasok ezért 1526-tól 1849-ig szakadatlanul működtek (csak II. József uralkodása alatt volt a működésük megállva). A nemesek azonkívül az őket egyenként és együttesen megillető ellenállás jogát a vármegyei nemesség ösgyűléseire is átvitték. Fennállásuknak és működésüknek e századokon át tartó folytonossága révén váltak a régi magyar állam rendi alkotmányának védbástyáivá.³

A föld birtokosai az akkori jogrend szerint tehát urai voltak az egyes jobbágyoknak és jobbágyközségeknek, azután uraivá lettek a vármegyének és a vármegyék révén az egész országnak. „A király mellett a törvényhozói és végrehajtóhatalomnak, s az utóbbin belül a kormányzásnak, a közigazgatásnak és a bíraskodásnak, ők és az ország lakosságából csakis ők váltak részeseivé.“⁴

Az 1848. évi alkotmányos átalakulás hosszú európai és belső fejlődés kirobbanásaként tudta a rendi állam elavult rendszerének a kor

¹ L. 1732 : LVI. t.-c. 3. §.

² L. Ereky i. m. 8. l.

³ L. Ereky i. m. 12. l.

⁴ L. Ereky i. m. 13. l.

színvonalán álló állammá való átalakulását kikényszeríteni. Így szűnt meg a jobbágyság, a nemesség kedvezményes jogállása s következett be a kormánynak, az országgyűlésnek és ennek következtében a vármegyének és a községeknek átalakulása is.

A vármegyéről szóló 1848 : XVI. t.-c. elvileg kimondotta, hogy a vármegyét is képviseleti alapon kell újjászervezni, de ennek a rendezését a „legközelebbi“ országgyűlésre halasztotta. Erre azonban csak a kiegyezés után, az 1870 : XLI. t.-c.-kel kerülhetett sor, amely egyúttal a magyar és erdélyi vármegyék, a székely székek, az egy magyar, két székely vidék, öt magyar kerület és a Királyföld szervezete tekintetében egységet teremtett.

A vármegye hatásköre és jogállása.

122. A vármegye hatáskörét a törvényhatóságokról szóló 1886 : XXI. t.-c. a következőképen határozza meg:

„2. §. A törvényhatóságok jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátai között: a. az önkormányzatot; b. az állami közigazgatás közvetítését; c. ezeken feül a törvényhatóságok egyéb közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak, azokat megvitathatják, azokra nézve megállapodásaikat kifejezhetik, egymással és a kormánnyal közölhetik és kérvény alakjában a törvényhozás bármelyik házához közvetlenül felterjeszhetik.“

A bevezető szavak: „jövőre is gyakorolni fogják“ arra utalnak, hogy a törvény a vármegyét, annak történeti kialakulását szem előtt tartva óhajtja szabályozni. Ez legfőképen azt jelenti, hogy a vármegye, bár területe a hozzátartozó községek területéből és népessége a hozzátartozó községek közönségéből áll, nem a községek közös csúcsszervezete (Kommunalverband), hanem továbbra is saját közönségének, tehát egyéneknek a községnél magasabbrendű önkormányzati szerve, amely a régi nemesi vármegyétől főleg abban különbözik, hogy universalitását már nemcsak a kiválasztott osztály tagjai alkotják, hanem a jogegyenlőség következtében születési előjogok nélkül mindazok, akiket a törvény törvényhatósági választójoggal felruház.

ad a. A vármegye önkormányzati jogát a törvény a következő módon állapítja meg:

„3. §. Önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedik, határoz és szabályrendeleteket alkot; határozatait és szabályrendeleteit végrehajtja, tisztviselőit az 1929 : XXX. t.-c.-ben megállapított kivételekkel (1929 : XXX. t.-c. 68. §) választja, az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja s fedezetről gondoskodik. A kormánnyal közvetlenül érintkezik.“

Az eképen felsorolt hatáskör mindazokat az elemeket tartalmazza, amelyek alapján az önálló jogi személyiség megállapítható: önálló határozási jog, saját szerveinek választása és költségvetési jog. Bár a törvény kifejezetten nem mondja ki, a vármegye valóban önálló jogi személy, ami mind közigazgatási, mind magánjogi vonatkozásban vitán felül áll. A vármegyének saját vagyona lehet, szerződéseket

köthet, alapítványokat és adományokat elfogadhat, pert indíthat és perbevonható (1886 : XXI. t.-c. 70. §), s törvényes hatáskörének megsértése miatt a kormány ellen a közigazgatási bíróságnál panaszt emelhet (ú. n. garanciális panasz, 1907 : LX. t.-c., 1929 : XXX. t.-c. 36. §).

Az önkormányzat most megjelölt köre már lényegesen szűkebb a vármegye régi hatáskörénél. A kormány felügyeleti és rendelkezési joga jóval erősebb, mint 1848 előtt, továbbá számos feladatot, ami azelőtt a vármegye hatáskörébe tartozott, az állam vett át. De ezenkívül az önkormányzatnak számos meghagyott eleme is különböző korlátozások alá került.

Igy vannak vármegyei határozatok, amelyek csak előzetes miniszteri jóváhagyás után hajthatók végre (1886 : XXI. t.-c. 5. §), felelősségi jogorvoslattal megtámadott határozat csak állami hatóság (miniszter, közigazgatási bíróság) döntése után emelkedik jogerőre (1929 : XXX. t.-c. 57. §), a szabályrendeletek miniszteri bemutatási záradékra, illetve jóváhagyásra szorulnak (1886 : XXI. t.-c. 11., 12. §). A tisztviselők egy részét a főispán, tehát állami szerv nevezi ki (1929 : XXX. t.-c. 68. §), de van rá példa, hogy a többi tisztviselőket is a belügyminiszter nevezte ki (pl. a visszacsatolt vármegyékben). A költségvetési jogot nemcsak a kormánynak messzemenő beavatkozási joga (1927 : V. t.-c. 41—49. §, 42.200/1927. B. M. sz. r.) korlátozza, hanem kihatásában még fontosabb az a rendelkezés, hogy a vármegye számottevő önálló adóztatási lehetőséggel nem bír (nem vethet ki ú. n. domesticát), hanem csak vármegyei pótdót vethet ki az állami föld-, ház-, kereseti (általános és alkalmazotti), társulati és tantième-adó után a kormány által engedélyezett mértékben. Így a vármegyék a kiadások fedezetéről való gondoskodásban igen szűk határok közé vannak szorítva. Ezáltal önkormányzati tevékenységük köre közvetve annyira korlátozva van, hogy a vármegyék közigazgatási, gazdasági, közművelődési vagy népjóléti célokra alig áldozhatnak. E helyett maguk az állam anyagi támogatására szorulnak, amit abban az alakban kapnak meg, hogy a vármegye tisztviselőinek és összes más alkalmazottainak fizetését az állam viseli (1929 : XXX. t.-c. 70. §, az első ilyen rendelkezés azonban az 1904 : X. t.-c.-ben található).

A másik eszköz, amely az önkormányzatot a kormány javára erősen korlátozza, a főispán felterjesztési joga (L. 617. l.)

A vármegyék mindezeknek a rendelkezéseknek révén öncélú és valódi önkormányzattal bíró testületek helyett a közigazgatásnak a kormánnytól függő szerveivé lettek. A régi önkormányzattól tehát inkább csak látszat, mint valódi hatalom maradt meg, eltekintve azoktól a rendelkezésektől, amelyek a virilizmus útján a vagyonnak még ma is túlnyomó érvényesülést óhajtának biztosítani, valamint attól, hogy egyes befolyásos virilisek a vármegyék egy részében *tényleg*

még mindig tudják érvényesíteni befolyásukat, bár kiváltságaikat jogilag már elvesztették.¹

ad b. Az állami közigazgatás közvetítése nem tartozik az önkormányzat körébe, mert azt a vármegye éppúgy, mint a község, nem saját közjogi hatalma alapján, hanem az állam közigazgatási szerve gyanánt végzi. Ebben az ügykörben a vármegyének önkormányzati szerve, a törvényhatósági bizottság, rendszerint nem is jár el, hanem csak a végrehajtó szerveit (alispán, főszolgabíró, tiszti főügyész) veszi az állam igénybe. A vármegye, mint a törvény hatósága, azaz általános közigazgatási hatóság, a közigazgatás legfontosabb szervei közé tartozik. A vármegyét az állam ezért a közigazgatási szervezet felépítésében megfelelően számba is veszi. Amire a vármegye használható, arra állami szerv nincs. Az állami és önkormányzati igazgatás szervei egymást kiegészítik, egymást nem is nélkülözhetik. A vármegye az állam tagozataként jött létre, az államnak mindig alá volt rendelve, jogkörét az állam állapítja meg, sőt az e tárgyú rendelkezéseket az alkotmányjoghoz szokás számítani. „Az állami közigazgatás közvetítése“ kifejezés tehát idegenszerű és helytelen, mert a vármegye nem áll kívül az államon, attól nem idegen. A kifejezés a német „Auftragsverwaltung“ fordítása, amely az 1871-ben létrejött második Német Birodalom alkotmánya szerint a „Reich“ és a „Länder“ (Birodalom és tagállamok) egymáshoz való viszonyában helyes alkalmazást nyert. Amióta a Harmadik Birodalom a szövetséges államot egységes birodalommal szervezte át, az „Auftragsverwaltung“ fogalma ott is elavult.

A vármegyének igazgatási és önkormányzati ügyköre közti határvonal időnkint változik a szerint, hogy az állam mit von saját hatáskörébe és mit hagy meg, vagy ad át az önkormányzatnak.

A vármegye igazgatási ügyköre többnyire a vármegye végrehajtó szerveinek (alispán, főszolgabíró) hatáskörét alkotja. Így például kis- és nagyközségekben elsőfokú iparhatóság a főszolgabíró, másodfokú az alispán (1884 : XVII. t.-c. 166. §). Az alispán hajtja végre a kormány rendeleteit (1886 : XXI. t.-c. 68. § c.).

Ha azonban az alispán a kormánynak vagy valamely közegének (a főispánnak, 1886 : XXI. t.-c. 68. § f.) rendelkezését törvénybe ütközőnek, vagy a helyi viszonyok között célszerűtlennek, károsnak vagy éppen kivihetetlennek tartja, erről jelentést tesz a főispánnak, aki további 24 óra alatt indokolt felterjesztést tesz a miniszterhez, vagy a főispán távollétében az alispán közvetlenül felír az illetékes miniszterhez (1886 : XXI. t.-c. 19. §, 68. § c.). Ha a miniszter a rendelkezést fenntartja, és az alispán ezután sem érezné magát a rendelet végrehajtására kötelezettnek, a főispánnak újból jelentést tesz s annak rendeletére, akadályoztatása esetén az ő nevében, nyolc napra rendkívüli

¹ L. Magyary—Kiss: A közigazgatás és az emberek. 364. l.

közgyűlést hív egybe. Ha ez újabb felírást határoz el, de a miniszter a felhozott indokok ellenére a végrehajtást megköveteli, a rendelet azonnal és feltétlenül végre kell hajtani. Ha a rendelet az állam veszélyeztetett érdekei miatt halaszthatatlan intézkedést kíván és ez a rendeletben határozottan ki van fejezve, előzetes felírásnak nincs helye s csak a végrehajtás után írhat fel a közgyűlés a képviselőházhoz (1886 : XXI. t.-c. 19. §). Ha a közgyűlés a rendeletet a törvénybe ütközőnek minősíti, határoz a garanciális panasznak a közigazgatási bírósághoz való beadása ügyében (1907 : LX. t.-c.).

A vármegye által való végrehajtás kötelezettsége alól az 1886 : XXI. t.-c. 20. §-a kivette az országgyűlés által meg nem szavazott adó tényleges behajtására és a meg nem ajánlott újoncok tényleges kiállítására vonatkozó rendeleteket azzal, hogy az előmunkálatokat azonnal teljesíteni kell. A honvédelemről szóló 1939 : II. t.-c. azonban az újoncok évenkénti megajánlását megszüntette és így a vármegye ellenállási joga ebben a vonatkozásban hatályát veszítette. A meg nem szavazott adók behajtására vonatkozó tilalom pedig eredetileg sem volt nagyjelentőségű alkotmánybiztosíték, mert, mint exlexek alkalmazásával bebizonyult, a kormány az állami bevételek legnagyobb részéhez e nélkül is hozzáfér és az államháztartás továbbviteléről ilyenkor is tud gondoskodni.¹

Ha az alispán (1886 : XXI. t.-c. 68. § d.), illetve a vármegye (ugyanott 19. §) a rendeletek végrehajtására vonatkozó törvényes köteleességét megszegi vagy pontosan nem teljesíti, a minisztérium felhatalmazhatja a főispánt, hogy a végrehajtást biztosítsa és e végből a vármegyének mindazon tisztviselőivel és közegeivel, akikre szüksége van, közvetlenül rendelkezessék. Ezek a főispánnak a végrehajtásra vonatkozó rendeleteit azonnal és feltétlenül teljesíteni kötelesek és e miatt a vármegye által felelősségre nem vonhatók, viszont az engedelmség megtagadása esetén őket a főispán felfüggesztheti és vizsgálat alá vonhatja (1886 : XXI. t.-c. 64—66. §). Ezt nevezik a főispán kivételes hatalmának.

ad c. A felírási jog az, ami a vármegye régi *ius resistendi*jéből fennmaradt. A mai törvényes rendelkezések, mint láttuk, elegendő eszközt adnak a kormány kezébe a végből, hogy rendeleteinek végrehajtását feltétlenül elérhesse. A felírási jog megmaradt terjedelmében tehát nem hatalmi eszköz a kormánnyal szemben, ami a centralizációt meghiusíthatná, hanem lehetőség arra, hogy a vármegye a felsőbb hatóságok, elsősorban a miniszterek, nem egyszer egymással ellentétes rendelkezéseinek összhangbahozatalát elérje és ilyen módon az emberekkel szemben megnyilvánuló állami akarat egységét biztosítsa.²

¹ L. Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. 1923. 151. sk. l.

² L. Magyary—Kiss: A közigazgatás és az emberek. 369. l.

A vármegye politikai jogköre a törvényben felsoroltakon kívül újabban bővült azzal, hogy a vármegyék a felsőházban képviselőket nyertek (1926 : XXII. t.-c. 6. és 18. §).

A vármegye szervezete.

123. A vármegye, mint az általános közigazgatási hatóság gyakorlására nagy területen hivatott szervezeti egység, feladatát csak a munkamegosztás különböző tagozási elveinek alkalmazásával oldhatja meg.

Az egyik, a vármegyére különösen jellemző, a földrajzi alapon való tagolás. Mivel a vármegye számos községből áll, amelyek együtt nagy területet adnak ki, és nemcsak mennyiségileg haladják meg a központi szervek munkaerejét, hanem különböző helyeken minőségileg is különböző feladatokat vetnek fel, célszerűnek bizonyult a vármegyének földrajzi kerületekre való osztása és a tisztviselőknek azokba való kirendelése. Így alakul ki a XIII. századtól kezdve fokozatosan a vármegyék járási beosztása,¹ amely járások élén ma a főszolgabíró áll. A járások száma és területi beosztása a vármegye elhatárolásától függ.² A mai helyzet a történelmi fejlődés eredménye, erre mutatnak a járások közti nagy különbségek is. A legkisebb járás területe 131 km² (Pest vm. Központi j.), a legnagyobbé 1803 km² (Rahói j.). A legkisebb járás lakossága 8708 (Irottkői j., Vas vármegye), a legnagyobbé 161.000 (Központi j., Pest vármegye). Egy járásra átlag 40.000 lélek jut. A járásnak nincs önkormányzata, ezért nincs testületi szerve sem. A járás tehát a vármegyének dekoncentrált szerve. A járás akkora, mint a hozzá beosztott nagy- és kisközségek területe együttevén. Van járás, amely csak két nagyközségből áll (Gyomai j., Békés vármegye), és viszont olyan is, amelynek 26 nagy- és 5 kisközsége, összesen 28 jegyzősége (Székesfehérvári j., Fejér vármegye), vagy 2 nagy- és 62 kisközsége, együtt 13 jegyzősége van (Zalaegerszegi járás, Zala vármegye). Nem minden járás községei alkotnak összefüggő területet, némely járásnak elszakított részei is vannak. A nagy- és kisközségek közvetlenül a járási főszolgabírónak vannak alárendelve és rajta keresztül a vármegyének, illetve a vármegye alispánjának (1886 : XXII. t.-c. 31., 89. §).

A vármegye területe azonban nemcsak járásokra oszolhat, hanem megyei városokra is. A megyei városok községek, tehát helyhatóságuk van, de az élükön álló polgármester jogállása megfelel a járási főszolgabírónak. A megyei város tehát egyetlen községből álló járás, amely közvetlenül a vármegyének van alárendelve és nem tartozik járási kötelékbe. A megyei városnak önkormányzata van. Nem minden vármegyébe tartozik megyei város. (Pl. Fejér, Sopron vármegye.)

¹ L. Holub József, Zala megye története a középkorban. 1929. 210. l.

² A belügyminiszter jóváhagyásával (1883 : XV. t.-c.).

A cél szerinti tagolás a vármegyében egyrészt tanácskozó és határozó szervek, másrészt végrehajtó szervek létesítésére vezetett. Az előbbiek a testületi, az utóbbiak az egyéni szervek. A cél szerinti tagolás vezetett a törvényhatósági bizottság mellett fokozatosan más testületi szervek (kisgyűlés, igazoló választmány stb.) létesítésére.

Eljárás, funkciók szerinti tagolás eredménye a fogalmazási tisztviselők (főjegyző, aljegyző), a tisztiügyész, a levéltáros, a tűzrendészeti felügyelő állásainak szervezése.

Személyek szerinti tagolás eredménye a vármegyei árvaszék létesítése, amelynek hatáskörébe csak azok a megyei lakosok tartoznak, akik gyámság vagy gondnokság alatt állnak (1877:XX. t.-c. 176. sk. §).

Tárgy szerinti tagolás jön létre, ha a vármegyének közüzeme vagy közintézete (kórháza, kőbányája, bérháza stb.) van.

A. A vármegye testületi szervei. a. Mivel a vármegyének önkormányzata van, kell testületi szervének lennie, amely az önkormányzati jogait gyakorolja. Ez régen a nemesség ösgyűlése volt, ma a törvényhatósági bizottság, amely részben képviselői alapon jön létre. A törvényhatósági bizottság a vármegye egyetemét képviseli (1929 : XXX. t.-c. 1. §).

A törvényhatósági bizottság tagjainak száma vármegyében a következőképpen van megállapítva: 150-nél kevesebb és 450-nél több nem lehet. Ezen belül úgy alakul, hogy a vármegye minden 750 lakosára esik egy-egy törvényhatósági bizottsági tag. Ehhez járulnak ennek a számnak öt százaléka, mint örökös tag és azok, akik hivatali állásuknál fogva tagok. Az egyes törvényhatósági bizottságok tagjainak számát az 1929 : XXX. t.-c. melléklete tüntette fel. Ha a népszámlálás adatai később a lakosság számában legalább tízszázalékos eltérést mutatnak, a tagok számát a belügyminiszter rendelettel fölemeli vagy lecsökkenti. A legnagyobb Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye törvényhatósági bizottsága 524 taggal (450+22 örökös tag+52 tisztviselő tag), a legkisebb volt a trianoni Bács-Bodrog vármegyéé: 169 (150+7+12). A vármegyei törvényhatósági bizottságok létszáma tehát részben nagyobb, mint az országgyűlés képviselőházáé. Törvényhatósági városainkban nincsen így, sőt Budapest székesfőváros törvényhatósági bizottsága, bár népessége csak 25 százalékkal kisebb, mint Pest vármegyéé, mindössze 172 tagból áll.

A törvényhatósági bizottság tagjai a következők (1929:XXX. t.-c. 2-6. §):

a. A legtöbb adófizetők közül választott tagok, a 150—450 közti létszám kétötöd részét kitevő számban. Ez a virilizmusnak enyhített alakja, mert nem 50, hanem csak 40 százalékos és mert választás alá esnek. Névjegyzékükbe ugyanis háromszor annyi legtöbb adót fizető férfi nevet kell fölvenni, mint ahány a törvényhatósági bizottság tagja lehet. Ezeket az adóösszeg nagyságának sorrendjében három egyenlő

csoportba kell osztani. Minden csoport saját tagjainak harmadrészét választja meg.

b. Az összes választók közül választott tagok, a 150—450 közti létszám kétötöd részét kitevő számban. Törvényhatósági választójoga van annak, aki lajstromos választókerületben az országgyűlési választójogosultak névjegyzékébe a törvényhatóság területén fel van véve (1938 : XIX. t.-c. 211. §). A törvényhatósági választókról külön jegyzéket nem kell készíteni (aktív választójog).

A törvényhatósági bizottság tagjává csak azt lehet megválasztani, illetőleg érdekképviselőként kiküldeni, akinek a választás időpontjában aktív választójoga van, ha 30. évét betöltötte és bárhol bármilyen állami egyenes adót vagy a törvényhatóság területén községi adót fizet (passzív választójog).

c. aa. A szakszerűség képviselése, bb. a vallásfelekezetek képviselése és cc. az érdekképviselő címén tagok, együttvéve a létszám egyötöd részét teszik ki.

Szakszerűség képviselése címén tagok a vármegye területén működő dekoncentrált állami szerveknek a törvényben felsorolt vezetői (12). A vallásfelekezetek képviselőinek száma híveik számarányához igazodik és az a törvény mellékletében van megállapítva (5—15). Érdekképviselő címén tagok az ügyvédi, közjegyzői, mérnöki, orvosi kamaráknak, a vármegyei mezőgazdasági bizottságnak, a kereskedelmi és iparkamaráknak kiküldöttei, a megyei vitézi szék kiküldöttei, az Országos Társadalombiztosító Intézet kerületi pénztári választmányainak a biztosításra kötelezettek sorából kijelölt kiküldöttei és a vármegyei községi és körjegyzői egyesület kiküldöttei. Számukat szintén a törvény melléklete, választásuk elveit a törvény állapítja meg. (Érdekképviselő címén együtt 14—64 közt.)

d. Az örökös tagok, akiket a közélet terén érdemeket szerzett férfiak közül, elsősorban a törvényhatóság lakosainak sorából a törvényhatósági bizottság közgyűlése választ. Számuk 7—22 közt van.

e. Hivatali állásuknál fogva tagjai a törvényhatósági bizottságnak vármegyékben: az alispán, a főjegyző, a másodfőjegyzők, a tisztifőügyész, az árvaszéki elnök, a járási főszolgabírák, az árvaszéki ülnökök, az alügyészek és a megyei városok polgármesterei.

A legtöbb adót fizető és az érdekképviselői bizottsági tagok megbízása öt évre szól. Az összes választók közül választandó bizottsági tagokat öt évenként tíz évre választják akként, hogy öt évenként a tagok fele kilép. A póttagok száma félannyi, mint az összes rendes tagoké és megbízásuk hatálya öt év elteltével véget ér. Az örökös tagok a bizottságnak életfogytig, a hivatali állásuknál fogva tagok hivatali megbízásuk tartamára tagjai. A választásoknál a szavazás titkosan történik (1929 : XXX. t.-c. 6., 13. §).

A törvényhatósági bizottság részben közgyűlés, részben bizottságok és választmányok alakjában működik.

A törvényhatósági bizottság közgyűlésének elnöke a főispán, helyettese az alispán, illetve annak helyettese.

A közgyűlés hatásköre a törvényhatóság területét, szervezetét és gazdaságát érintő és általában azokra a kérdésekre terjed ki, amelyekben a törvényhatóság állásfoglalását vagy irányító akaratát kell kifejezésre juttatni. Ehhez képest végzi a törvény által 13 pontban taxatív felsorolt feladatokat, köztük: alkotja a törvényhatósági szabályrendeleteket, beiktatja a főispánt, választja a vármegye választás alá eső tisztviselőit, beosztja a járási főszolgabírákat, gyakorolja a politikai, felirási és a közigazgatási bírósági panaszjogot, megállapítja a költségvetést és a zárószámadást, határoz a törvényhatóság vagyonának szerzése, elidegenítése, megterhelése, jövedelmének hova fordítása kérdéseiben, gondoskodik közszolgáltatások behozataláról, határoz középületek emelése, közintézetek és közüzemek létesítése és rendeltetése, szervezetük és kezelési módjuk megállapítása tekintetében. Fellebbviteli jogkört nem gyakorol (1929 : XXX. t.-c. 22. §).

A törvényhatósági bizottság évenként két rendes és a szükség szerinti számban rendkívüli közgyűlést tart.

A törvényhatósági bizottság megalakítását, szervezetét és működését az 1929 : XXX. t.-c. (1—36. §) részletesen szabályozza.

2. A törvényhatósági kisgyűlés (1929 : XXX. t.-c. 34., 35. §):

Mivel a törvényhatósági bizottság tagjainak a száma oly nagy, hogy sűrűn össze nem hívható és tárgyalási módja nehézkes, az 1929 : XXX. t.-c. gondoskodott egy szűkebb, jobban használható szervről, amelynek hatáskörét is úgy állapította meg, hogy a közgyűlés jelentékeny tehermentesítésére szolgáljon. Ez a kisgyűlés, amelynek tagjai a vármegyében: az alispán, a főjegyző, az árvaszéki elnök, a tisztifőügyész, akadályoztatása esetében helyettese, a tisztifőorvos, tovább a törvényhatósági bizottság közgyűlése által tagjai közül öt évre választott 16, 20 vagy 24 tag, akiknek a számát a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg akként, hogy ez a szám a törvényhatósági bizottság összes tagjai számának tíz százalékát nem haladhatja túl. A kisgyűlésben a legtöbb adót fizetők és az összes választók által választott, valamint az érdekképviselői törvényhatósági bizottsági tagoknak képviselve kell lenniök. Ugyanannyi póttagot is kell választani.

Előadóként működhetnek a kisgyűlés tagjai közé nem tartozó tisztviselő is, akinek azonban szavazati joga nincs. Szakkérdések tárgyalására az érdekelt állami és törvényhatósági szaktisztviselőket meg kell hívni és meg kell hallgatni, de szavazati jog ezeket sem illeti meg. Havonként legalább egy rendes kisgyűlést kell tartani. A határozatképességhez legalább öt nem-tisztviselő tag jelenléte szükséges.

A kisgyűlés hatásköre a következő:

a. Elsőfokon intézkedik (határoz) azokban a közérdekű ügyekben, amelyekben az intézkedés (határozás) joga az 1929 : XXX. t.-c.

hatálybaléptekor a törvényhatósági bizottságot illette, de amelyeket ez a törvény (22. §-ában) nem vett fel a törvényhatósági bizottságnak taxatív megállapított hatáskörébe.

b. Másodfokon határoz azokban a közérdekű ügyekben, amelyekben az 1929 : XXX. t.-c. hatálybaléptekor másodfokon a törvényhatósági bizottság volt hivatott határozni; tehát átvette a törvényhatósági bizottságnak egész jogorvoslati hatáskörét.

c. Előkészíti a törvényhatósági bizottság közgyűlése elé terjesztendő ügyeket.

A kisgyűlés hatáskörének akként való megállapítása, hogy két határozottan meg nem állapított tartalmú utalásból áll, törvényszerkesztési szempontból követendő példának nem tekinthető. Az utalás tartalmát a végrehajtási rendeletek sem határozták meg. Ennek a hézagnak pótlására használható *A magyar közigazgatás tükré* című kiadvány.¹

3. A *kijelölő-választmány* feladata, hogy a törvényhatósági bizottság által betöltendő állásokra a képesített pályázók közül kijelölje azokat, akiket legalkalmasabbnak tart. Minden állásra legalább három egyént kell kijelölni, ha csak van annyi képesített pályázó. Érvényesen csak a kijelöltekre lehet szavazni.

A kijelölő-választmányt a választás megtartása előtt a főispán elnöklete alatt akként kell megalakítani, hogy hat tagja közül hármat a törvényhatósági bizottság választ, hármat pedig a főispán hív meg a törvényhatósági bizottság tagjai közül. Szavazategyenlőség esetén az elnök dönt. A főispán véleményének többsége tehát biztosítva van (1886 : XXI. t.-c. 82. §).

4. A *kijelölő-bizottság* más, mint a kijelölő-választmány. Feladata, hogy a törvényhatósági bizottság örökös tagjaira nézve előterjesztést tegyen. Elnöke a főispán; hat rendes és három pótagját egy évig tartó megbízással a főispán, az alispán és a törvényhatósági bizottság jelöli ki egyenlő arányban (1929 : XXX. t.-c. 5. §).

Ugyanez a bizottság jelöli ki az összeférhetlenségi bizottság tagjait is [1929 : XXX. t.-c. 21. § (6)].

5. Az *igazoló választmány* feladata a törvényhatósági bizottság megalakulásával kapcsolatos:

a. Ötévenként összeállítja a legtöbb adót fizetők névjegyzékét a községek kimutatásai alapján (1929 : XXX. t.-c. 9. §).

b. Elbírálja a választás (kiküldés) szabályellenessége vagy a választhatóság hiánya miatt beadott felszólalásokat (1929 : XXX. t.-c. 18. §).

c. Határoz a törvényhatósági bizottsági tagság megszűnése kérdésében az összeférhetlenség kivételével, amelynek esetében a bejelentéseket döntésre csak előkészíti (1929 : XXX. t.-c. 21. §).

¹ L. A Magyar Közigazgatás Tükré. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei. Szerkesztette Magyar Zoltán. Budapest, 1932. 784 l.

d. Minden év végén hivatalból megvizsgálja, hogy a legtöbb adót fizetők közül választott tagok valamelyikére nézve nem állott-e be a vagyoni képesítés elvesztése? Ez akkor következett be, ha vagyoni helyzete akként változik, hogy a legtöbb adót fizetők névjegyzékébe nem volna felvehető (1929 : XXX. t.-c. 21. §).

Bár már az is feltűnő, hogy, mint látjuk, a virilizmus jogának gyakorlását nem akadályozta az, ha az illető tagra a névjegyzékbe való felvételhez elegendő adót kivetettek, de azt nem fizette be, hanem vele hátralékban maradt, ezenfelül még az 1933 : XVI. t.-c. 33. § (1) az igazolóválasztmánynak azt a feladatát, hogy a virilisták vagyoni képességét évenként hivatalból átvizsgálja, hatályon kívül helyezte és így lehetővé tette, hogy a virilis jogait esetleg négy éven át alap nélkül gyakorolhassa. Az is feltűnő, hogy az 1933 : XVI. t.-c. még máig sem lépett hatályba, csak a 31., 33—35. §-a, tehát a legsürgősebb négy § közé ezt felvették.

Az igazoló-választmány nyolc tagból áll, akiket a törvényhatósági bizottság saját tagjai közül választ. Elnöke a főispán (1929 : XXX. t.-c. 20. §).

6. Az *összeférhetlenségi bizottság*, az összeférhetlenségi bejelentések felett dönt, amelyeket az igazoló-választmány készít elő tárgyalásra. Az összeférhetlenségi bizottság nyolctagú és a törvényhatósági bizottságnak abból a 30 nem-tisztviselő tagjából kisorsolás útján alakul, akiket a kijelölő-bizottság évről-évre kijelöl. A kisorsolást esetről-esetre a főispán (alispán) végzi. A bizottság elnökét és jegyzőjét tagjai közül maga választja (1929 : XXX. t.-c. 21. §).

7. A *számonkérő szék* feladata az, hogy a tavaszi és őszi rendes közgyűlés előtt a főispán a vármegyei tisztikar működéséről magának jelentést tétessen s az arról felvett jegyzőkönyvet a belügyminiszter és a közgyűlés elé terjessze.

Elnöke a főispán s tagjai vármegyében az alispán, a főjegyző, a tisztifőügyész, s a kisgyűlés által évenként kiküldött két nem-tisztviselőtag [1886 : XXI. t.-c. 57. § B/a. és 1929 : XXX. t.-c. 35. § (3)].

8. A *központi választmány* feladata az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzékének elkészítése és évenkénti kiigazítása, valamint a képviselőválasztások előkészítése.

Elnöke az alispán (tehát egyedüli kivételként nem a főispán), tagjait a törvényhatósági bizottság három évre választja. Számuk 16, 24, 32, a törvényhatóság lakosainak száma szerint (1938 : XIX. t.-c. 12. §).

Amint az előadottakból kitűnik, a vármegye testületi szervei közül egyedül a törvényhatósági bizottság ú. n. közvetlen szerv, azaz olyan, amely megbízatását közvetlenül a választóktól kapja, a többiek közvetett szervek, mert tagjaik megbízatásukat a törvényhatósági bizottságtól, vagy a vármegye más szervétől kapják.

Megállapítható egyúttal az is, hogy a vármegyének többféle testületi szerve van, mint amennyi szükségesnek látszik (pl. a számonkérő szék elavult intézmény, mert az ellenőrzésnek igen kezdetleges alakja, a kijelölő-választmány és kijelölő-bizottság közt nincs számottevő különbség, az igazoló választmány mellett külön összeférhetlenségi bizottság nem indokolt) és összeállításuk játékos változatosságot mutat.

B. A vármegye *egyéni szervei* közt meg kell különböztetnünk a központi és kültisztviselőket és alkalmazottakat.

A *központi tisztviselők* azok, akik a vármegye központjában (a vármegyeházán) teljesítenek szolgálatot és működésük az egész vármegyére (nemcsak egy járásra vagy megyei városra) kiterjed. *Kültisztviselők* azok, akik valamely járásban, rendszerint annak székhelyén és csak arra a járásra kiterjedő hatáskörrel működnek (főszolgabíró, szolgabírák, járási irodatisztek). A megyei városoknak önálló jogi személyiségük van éppúgy, mint a nagy- és kisközségeknek, alkalmazottaik tehát saját szolgálatukban, nem pedig a vármegyében állnak.

A vármegye *központi tisztviselői* a következők:

1. Az *alispán*. A vármegye első tisztviselője, a vármegyei közigazgatás vezetője, a vármegyei tisztviselői kar főnöke (1886 : XXI. t.-c. 68. §). Az alispán végrehajtja a törvényhatósági bizottság és a kisgyűlés határozatait, intézkedik minden más önkormányzati ügyben, amely a közgyűlés, kisgyűlés, közigazgatási bizottság, vagy más szerv hatáskörébe utalva nincs. Gondoskodik a közgyűlés és kisgyűlés tárgyainak előkészítéséről. Gyakorolja az utalványozási jogot a vármegye költségvetése terhére. Átvesszi a vármegye közönségéhez intézett kormányrendeleteket, leveleket, jelentéseket, folyamodványokat. Aláírja a törvényhatóság nevében kiállított okmányokat, leveleket és felterjesztéseket; őre a vármegye pecsétjének. Képviseli a vármegyét kifelé. Rendelkezik a vármegye tisztviselőivel, beosztja a vármegyei kezelőszemélyzetet, annak tagjait központi vagy külszolgálatra rendeli. Fegyelmi eljárást rendelhet el a főjegyző, a tisztifőügyész és az árvaszéki elnök kivételével a vármegye többi, a megyei városok, nagy- és kisközségek összes alkalmazottai ellen (1929 : XXX. t.-c. 78. §) és őket állásuktól is felfüggesztheti (80. §). A vármegyei kezelő tisztviselők, egyes megyei városi tisztviselők és az összes nagy- és kisközségi alkalmazottak ügyében elsőfokú fegyelmi hatóságként jár el. Alkalmazza és elbocsátja az altiszti és szolgaszemélyzetet (az 1931 : III. t.-c.-ben biztosított igényjogosultságok figyelembevételével). A községek belső ügyvitelét és pénzkezelését időszakonként megvizsgálja. Jóváhagyja a községek költségvetését és felülvizsgálja zárószámadataikat (1929 : XXX. t.-c. 57. §). Intézkedéseiről és a vármegye állapotáról a közgyűlésnek, kisgyűlésnek és a közigazgatási bizottságnak

jelentést tesz. Mindez az alispán hatásköre a vármegye önkormányzata körében.

Eppily fontos szerepe van a vármegye igazgatási hatáskörében: az alispán végrehajtja a kormány rendeleteit, a főispán utasításait, intézkedik a katonaelszállások ügyében, sürgős szükség esetében közvetlenül igényelheti a katonai karhatalom kirendelését (4132/1925. B. M. eln. r.). Másodfokú hatóság a rendőri kihágási ügyekben kis- és nagyközségekben és a megyei városokban. A törvényhatóságokat megillető politikai hatáskör gyakorlása s különösen a felírás és garanciális panasz joga tekintetében az alispánnak fontos szerepe van. (1886 : XXI. t.-c. 68. §, 1907 : LX. t.-c. 7—8. §.)

2. A *főjegyző* az alispán törvényes helyettese. Ha az alispáni szék üres, vagy az alispán akadályozva van, vagy fel van függesztve és helyettesét a közgyűlés még nem választotta meg, az alispáni teendőket teljesíti.

3. A *másodfőjegyző* és az *aljegyzők, vármegyei fogalmazók* és *közigazgatási gyakornokok* a főjegyzővel együtt az alispán, mint hivatalfőnök alárendeltjei és annak utasítása szerinti munkamegosztásban végzik a vármegye központi közigazgatásának összes, a fogalmazási karra háruló munkáját: ügyiratok feldolgozását, határozatok, jelentések készítését, és ezeknek a közgyűlésen, kisgyűlésen előadói, a jegyzőkönyvek vezetői stb. (1886 : XXI. t.-c. 69. §.)

4. A *tisztifőügyész* a vármegye jogtanácsosa. Véleményét olyan ügyben, amelyben a jogi, főleg a magánjogi szempont döntő, mindig meg kell hallgatni. Őre a jogszabályoknak, mely tisztében a törvényhatóságnak minden határozatát megfellebbezheti. Fegyelmi ügyekben, mint közvádó jár el. A vármegyét magánjogi ügyeiben képviseli. Az egyenes és közvetett adók, valamint azok módjára behajtandó köztartozások biztosításánál és behajtásánál az állam jogi képviseletét ellátni tartozik (1886 : XXI. t.-c. 70. §). Árvaszéki jogi és peres ügyekben és jogügyletek kötése előtt véleményét meg kell hallgatni.

5. A *tűzrendészeti felügyelő* tűzrendészeti ügyekben a vármegye szakközege. Feladata egyes községekben a tűzoltóságok szervezését előmozdítani és működésüket ellenőrizni (1936 : X. t.-c.).

6. A *levéltárnok* a vármegyei segédhivatal és irattár vezetője.

7. Az *árvaszéki elnök* és *ülnökök* a vármegyei árvaszék ügyintéző tisztviselői. Az árvaszék korábban testületi szervként járt el (1877 : XX. t.-c. 186. §), de újabban az egyesek konkrét ügyeiben minden kérdésben az előadó ülnök saját felelősségére intézkedik és határoz. (1923 : XXXV. t.-c. 13. §.) A gyámpénztár terhére az utalványozási jogot az árvaszék elnöke gyakorolja. Ő az árvaszéki személyzet főnöke.

Az árvaszék a vármegye szakhatósága lévén, annak elnöke és tagjai az alispánnak nincsenek alárendelve. (1877 : XX. t.-c. 176—185. §.)

Korábban vármegyei, újabban *állami szervek* látják el a megyei közigazgatás következő ágait:

a. a pénztári szolgálatot; előbb a m. kir. adóhivatalok (1902 : III. t.-c.), újabban a m. kir. postatakarékpénztár (160.224/1924. B. M. sz. r.);

b. a számvevőségi szolgálatot; előbb a m. kir. pénzügyigazgatóság mellé rendelt (1902 : III. t.-c.), újabban a belügyminiszternek alárendelt m. kir. vármegyei számvevőség (160.224/1924. B. M. sz. r.);

c. a vármegyei mérnöki szolgálatot (út-, híd- és magasépítés) a m. kir. államépítészeti hivatalok (1877 : XXIV. t.-c.);

d. a közbiztonsági szolgálatot a m. kir. esendőrség (1881:III. t.-c.);

e. az állategészségügyi szolgálatot a törvényhatósági és járási m. kir. állatorvos (1900 : XVII. t.-c.);

f. a közegészségügyi szolgálatot a törvényhatósági és járási m. kir. tisztiorvos (1936 : IX. t.-c.).

A vármegye *kültisztviselői*:

8. A *főszolgabíró*, a járás első tisztviselője;

9. a *szolgabírák* és *közigazgatási gyakornokok*, a főszolgabírói hivatalhoz beosztott alacsonyabbrangú fogalmazási karbeli tisztviselők, akiknek a főszolgabíró a hivatalfőnöke;

10. *irodatisztek*, ugyancsak a főszolgabírói hivatalhoz beosztva;

11. a *járási tűzrendészeti felügyelő* (1936 : X. t.-c.).

A járásnak nem lévén önkormányzata, a *főszolgabíró* az egyetlen szerve. A főszolgabíró hatásköre határozza meg a járási közigazgatás tartalmát. A főszolgabíró szerepe a közigazgatásban igen fontos. Már mondtuk (258. l.), hogy ő az alsófokú általános közigazgatási hatóság. Ennek a meghatározásnak a tartalmát most állapíthatjuk meg: a főszolgabíró a *járársba tartozó kis- és nagyközségek közvetlen felügyeletét és ellenőrzését végzi*. Ezért az alispán e községekhez a főszolgabíró útján intézi a törvényhatóság rendeleteit és ezek a törvényhatósággal szintén az ő útján érintkeznek (1886 : XXII. t.-c. 31. §). Az alispán azonban közvetlenül is fordulhat a községekhez; erről a főszolgabírót értesíti. A főszolgabíró a körjegyzőségekhez tartozó községekre nézve a körjegyzőhöz intézi a rendeleteit, aki azokat az illető község bírójával együttesen, vagy egyetértőleg hajtja végre. (1886 : XXII. t.-c. 89. §.) A főszolgabíró közvetlenül irányítja a községi szervezet megújítását: kitzúzi a képviselőtestület választását, jelöli az elöljárók legnagyobb részét, elnököl a képviselőtestület és az elöljárók megválasztásán

A község igazgatási jogköre (37. §) részben a törvény által a községre ruházott hatóság gyakorlásából áll, ebben az esetben a döntés is a községet illeti. Részben azonban a törvény a döntést magasabb hatóságra, többnyire a főszolgabíróra bízta, a községre pedig a végrehajtást és a kezelést. Így a főszolgabíró és a községek hatásköre egymást annyira kiegészíti, hogy *együtt töltik be az alsófokú hatóság*

szerepét. A községeknek 1848 előtt csak magánjogi jogállásuk volt s a főszolgabíró képviselte közjogilag a községek lakosságát. Ennek a nyoma maradt fenn a főszolgabíró mai hatáskörében.

A főszolgabíró járásai községeit sűrűn meglátogatja. Azokkal gépköcsi és telefon útján állandó érintkezésben van. Ismernie kell nemcsak az elöljárókat (jegyző, bíró), hanem a lakosság legtöbb számottevő tagját (papot, tanítót, ügyvédek, orvosokat, nagyobb birtokosokat, gazdatisztek, a képviselőtestületbe tartozó gazdákat stb.). Tisztában kell lennie a községek problémáival, anyagi lehetőségeikkel, szükségleteikkel, az emberek gazdasági helyzetével, szokásaival. Így jobban meg tudja ítélni, mint bármely magasabb hatóság, a községekhez rajta keresztül intézett rendeleteket és a községeknek hozzáérkező felterjesztéseit. A vezető községi és körjegyzőkkel évenként többször tisztí értekezletet tart és ott a községek közigazgatása közt mutatkozó színvonalbeli különbségek kiegyenlítését kezdeményezheti. A főszolgabírónak a községek életébe és igazgatásába oly mély bepillantása és oly sokirányú benyúlási joga és lehetősége van, hogy ha látóköre, szervezőképessége és kitartása van, és csak az ilyen a jó főszolgabíró, a vármegyei és állami hatóságok intézkedéseinek és törekvéseinek az embereikig való eljuttatását és azoknak az emberek szükségleteiről és gondolkodásáról való tájékoztatását, a községeknek a lehetőségekről való felvilágosítását és érdekeiknek felfelé való hatásos védelmét áldásosan végezheti.

Ezenfelül a jogszabályok számos konkrét hatósági feladatot is utalnak a főszolgabíró hatáskörébe:

a. A *közrendészet*. A főszolgabírónak egyik elsőrendű feladata a járás közrendjének biztosítása. Ezt a jogszabályok keretében, a viszonyok és az emberek különbözősége miatt minden községben más és más eszközök alkalmazásával éri el, ami nagy éberséget, tapasztalatot, erélyt és tapintatot kíván tőle.

A főszolgabíró rendészeti feladatkörébe tartozik az idegenek ellenőrzése (1903 : V. t.-c., 100.000/1930. B. M., 500/1940. B. M. sz. r.); a toloncolás (9.389/1885. B. M. sz. r.); népgyűlések engedélyezése, főleg ha politikai jellegük van (6000/1922. B. M. sz. r.) és azok ellenőrzése; mutatványok (hangversenyek, táncvigalmak, felolvasások, cirkuszi, színházi előadások, kintorna, s bármely hangszer kereseti célból utcán, vagy udvarokon való játszása stb.) engedélyezése; az erkölcsrendészet (kéjnök nyilvántartása és orvosi ellenőrzése, 160.000/1926. B. M. sz. r.); lőfegyverek tartásának, viselésének, vagy vásárlásának engedélyezése (9862/1920. M. E. sz. r.); az építési rendészet kezelése a vármegyei építési szabályrendeletek értelmében; a szükséges tűzrendészeti intézkedések megtétele a járási tűzrendészeti felügyelő meghallgatásával (1936 : X. t.-c., 180.000/1936. B. M. sz. r.).

b. Az *anyakönyvvezetés* ellenőrzése (1894 : XXXIII. t.-c., 80.000/1906. B. M. sz. r.)

c. *Vallás- és közoktatásügy* terén: a törvényesen bevett és elismert vallásfelekezetek szabad vallásgyakorlatának biztosítása, ha az illető lelkészek a főszolgabíróhoz jogsegélyért folyamodnak. A tankötelesek beiskolázására, az igazolatlan iskolai mulasztások megtorlására, az iskolák egészséges és tiszta állapotára való felügyelet gyakorlása.

d. *Közegészségügy*. A főszolgabíró felügyel a járásban az orvosrendőri szabályok foganatosítására és gondoskodik a közegészség és testi épség védelmére kiadott rendeletek végrehajtásáról. Egészségügyi szakközegei a m. kir. járási tisztiorvos és a zöldkeresztes védőnök. (1936 : IX. t.-c.)

e. *Közutak*. A főszolgabírónak a községi közlekedési és dűlőutak feletti felügyelet, az összes utakon a gépkocsiközlekedés ellenőrzése a feladata. Hófúvások, hegyomlások, árvizek alkalmával a községek lakói a főszolgabíró felhívására kötelesek az akadályok elhárításán, vagy a megrongált úttek helyreállításán díjtalanul közreműködni. Szakközege a járási útibiztos.

f. *Katonaügyek*. A sorozás, elszállásolás, honvédelmi szolgáltatások kiállítása terén vannak nagyszámú kötelességei (1939 : II. t.-c.).

g. *Iparügy*. A főszolgabíró az elsőfokú iparhatóság. Ellenőrzi az ipartestületek működését, vagyonezelését. Kiadja a telepengedélyeket, az iparigazolványokat és iparengedélyeket (1884 : XVII., 1922 : XII., 1936 : VII. t.-c.).

h. A *gazdasági rendészet* terén a főszolgabírónak sok teendője van, mivel a nagy- és kisközségek lakossága túlnyomórészt őstermeléssel foglalkozik. Felügyel a mezőőrök és hegyőrök működésére, a kártékony állatok és káros növények irtására, az apaállattartásról gondoskodik. A hegyközségek (1938 : XXXI. t.-c.), az erdőszet (1935 : IV. t.-c.), a vadászat (1883 : XX. t.-c.), a vízjog (1885 : XXIII. t.-c.) terén is van szerepe. A gazdasági cselédek és a mezőgazdasági és erdőgazdasági munkások alkalmazása, szerződéseik záradékolása, a munkaviszony alapján támadó jogviszonyok elbírálása a főszolgabírónak teljes betekintést és nagy befolyást ad ennek a nagy munkásrétegnek szociális sorsába, valamint a munkaadók és munkavállalók kapcsolatába.

E terén a m. kir. járási gazdasági felügyelő és a munkaügyi felügyelő (1940 : XV. t.-c., 130.000/1940. F. M. sz. r.) a szakközegei.

i. *Állategészségügy*. A marhalevelkezelés, az állatvásárok felügyelete, az emberi fogyasztásra szánt hús vizsgálata, az állatjárványok elleni védekezés ellenőrzése, vágóhidak létesítésének engedélyezése, állategészségügyi kihágások elbírálása a főbb feladatok (1928 : XIX. t.-c., 100.000/1932. F. M. sz. r.)

E terén a m. kir. járási állatorvos a főszolgabíró szakközege.

j. *A rendőri büntetőbíráskodás és a bűnügyi nyomozás* a főszolgabírónak, mint elsőfokú rendőri büntető hatóságnak minden igazgatási ággal kapcsolatos fontos feladatköre (1929 : XXX. t.-c. 59. §.)¹

A főszolgabírákat a törvényhatósági bizottság választja meg a járás élére, s azokat más járás élére át is helyezheti. A szolgabírókat, az alispán meghallgatásával, a főispán osztja be a járásokba, és helyezi át (1929 : XXX. t.-c. 73. §).

A vármegye központi és kültisztviselői egyetlen státust alkotnak, és beosztásuk váltakozhatik, sőt kívánatos is, hogy mindkét szolgálatot ismerjék. A főszolgabíró, ha a központba kerül, főjegyzői címet használ. Ez a címváltoztatási lehetőség hasonló ahhoz, amelyet a kir. bírálknál és ügyészeknél találunk, akik szintén közös státust alkotnak.

A főispán.

124. *A főispán* a törvényhatóság élén áll. Több törvényhatóságnak, vármegyének és városnak közös főispánja lehet.

A főispánt a belügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki és menti fel. A főispáni állásra nincs képesítés megállapítása. Elnyerésének feltétele a kormány bizalma. Bármikor felmenthető, ezért fegyelmi eljárásnak nincs vele szemben helye. A főispán politikai tisztviselő, mint a miniszterek és a politikai államtitkárok.² (L. 380. l.) A főispán közvetlenül a belügyminiszternek van alárendelve. Esküt a törvényhatósági bizottság közgyűlésén tesz.

A főispán a törvényhatóságban a kormány képviselője. Nem a törvényhatóságnak, hanem az államnak a szerve. Mai jogállása részben magán viseli a történeti fejlődésnek nyomait. A főispán korábban a királynak és a nemesi vármegyének közös szerve volt. Eredetileg a vármegyét képviselte a királyi tanácsban. Csak nagybirtokos nemesek tölthették be az állást, amely méltóság volt, és azt betöltője életfogytig viselte. A főispánok az 1885 : VII. t.-c.-ig a főrendiház tagjai voltak. Nem kell hivatalnoki képesítéssel bírnia, pedig a törvényhatóság tisztviselői kara ma már csupa szakképzett, hivatásos alkalmazottból (nem pedig nobile officiumot betöltő laikus földbirtokosokból, a községi esküdtekhez hasonló szerepet betöltő táblabírákból)³ áll. A főispán jogállásában a szakképzettség és az állandóság hiánya éppoly jellemző, mint a miniszterében és a politikai államtitkárában. Ennek a közzolgálatban érvényesülő káros kihatásai is ugyanazok.

A főispán hatásköre kisebb részben közigazgatás, nagyobb részben ellenőrzés és felügyelet.

¹ L. részletesebben: *Barcsay Ákos*: A főszolgabíró jogállása és hatásköre. A mai magyar község. A korszerű közzolgálat útja. 5. sz. 1938. 176. l.

² Téves *Ladik Gusztávnak* az a nézete, hogy a főispán nem tisztviselő. Tételes közigazgatási jogunk alaptanai. 1941. 175. l.

³ L. *Erekly István*: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 1908. A nemesi vármegye kialakulása az anyaországban. 79. sk. l.

Közigazgatási hatásköre: *a.* rendes és *b.* kivételes. A főispán kivételes hatalmát fentebb (273. l.) láttuk. Rendes közigazgatási hatásköre a következőkre terjed ki: *a.* kinevezi a közigazgatási gyakornokokat, a levéltárosokat és a vármegyei kezelőszemélyzetet (1929:XXX. t.-c. 68. §); *b.* kinevezi a fogalmazási állásokra, a tiszteletbeli (azaz címzetes) tisztviselőket, amely kinevezés hatálya a törvényhatósági bizottság legközelebbi megújulásáig tart (tiszteletbeli alispánt és árvaszéki elnököt nem lehet kinevezni) (1929:XXX. t.-c. 65., 67. §); *c.* a vármegyei tisztviselők ellen, a főtisztviselők kivételével, elrendelheti a fegyelmi eljárást és azokat felfüggesztheti (1929:XXX. t.-c. 78., 80. §); *d.* a felfüggesztett tisztviselők állásaira, az alispán kivételével, valamint az időközben megüresedett állásokra helyettesíthet; az alispán állására is helyettesít, ha 10 éves megbízásának letelte előtt üresedett meg és törvényes helyettesének állása is üres (1929:XXX. t.-c. 80. §, 1886:XXI. t.-c. 87. §); *e.* a szolgabírákat a járásokba besztja, őket áthelyezi és az aljegyzőkkel felcseréli (1929:XXX. t.-c. 73. §); *f.* meghívja a kijelölő választmány (l. 278. l.) három tagját. Az *a—f.* alatt felsorolt ügykört szokás a főispán *szervezési hatáskörének* nevezni.

Felügyeleti és ellenőrzési jogkörében a főispán rendeleteket bocsáthat ki az alispánhoz, aki ezek ellen előterjesztéssel élhet a belügyminiszterhez (l. 272. l.). Ha az állam érdeke halaszthatatlan intézkedést követel, a főispán kívánhatja rendeletének haladéktalan végrehajtását, és ha az alispán nincs a helyszínén, vagy vonakodik a rendeletet kiadni, közvetlenül intézhet rendeleteket a vármegyei és községi közegekhez. Ezek a rendeletek azonban belső szolgálati utasításoknak tekintendők, mert a főispánnak kifelé való rendelkezési joga (jurisdictio) soha, még a kivételes hatalommal való felruházása idején sincs (1886:XXI. t.-c. 64—66. §).

A főispán felügyelete a vármegye területén működő állami tisztviselők működése tekintetében arra szorítkozik, hogy egyes konkrét esetekről felvilágosítást kérhet, a miniszternek jelentést tehet. Hivatalvizsgálatra csak azoknál a szerveknél van joga, amelyeknél törvény, vagy más jogszabály erre feljogosítja. (1889:XXVIII. t.-c. 22. §.) E nélkül azonban a bekért felvilágosítások tartalmi helyességét nem mindig bírálhatja el. A vármegye területén előforduló állami kinevezés vagy előléptetés esetében javaslatot tehet, fontosabb állások betöltésénél a miniszter köteles is véleményét meghallgatni (1886:XXI. t.-c. 57. § A.).

A főispán felügyeleti és ellenőrzési joga azonban még ebben a terjedelemben sem vonatkozik az állami tisztviselők közül a törvénykezési közegekre (kir. bírák és ügyészek), továbbá a testületi önkormányzatok különböző szerveire (ügyvédi, közjegyzői, mezőgazdasági, kereskedelmi és ipari kamarák, OTI, OMBI, egynázak).

A vármegye szervei közül azonban a főispán felügyeleti és ellenőrzési joga mind a testületi, mind az egyéni szervekre, és pedig mind az önkormányzati, mind az igazgatási ügyekben kiterjed. Megvizsgálhatja a központi és kültisztviselők hivatalos eljárását és ügykezelését, megtekintheti a hozzájuk érkezett rendeleteket, beadványokat; a vármegye községeiben és megyei városaiban hivatalvizsgálatokat tarthat és a tapasztalt hiányok megszüntetése iránt a vármegye közegei útján intézkedik. Ez a vizsgálat is tehát tulajdonképpen a vármegyei közegeknek a községgel kapcsolatos működésére vonatkozik. (1886:XXI. t.-c. 57. § B.)

A főispán felügyeleti jogát a vármegye testületi szerveivel szemben megkönnyíti, hogy azok legnagyobb részének elnöke. E felügyelet gyakorlásának egyik fontos eszköze, hogy a főispán a közgyűlés és kisgyűlés törvény-, vagy rendeletellenes, vagy az állam érdekeire sérelmesnek vélt határozata ellen a miniszterhez fellebbezéssel, vagy felterjesztéssel élhet, s a megtámadott határozat a miniszter jóváhagyásáig nem hajtható végre (1886:XXI. t.-c. 57. § B. k., 1929:XXX. t.-c. 35., 47., 49., 91. §), a közigazgatási bizottság és albizottságai határozatai ellen is van felterjesztési joga. A közigazgatási bizottság hatáskörébe tartozó egyes halasztást nem tűrő, általános érdekű közigazgatási ügyekben, az illető közigazgatási ág képviselőjének meghallgatásával, a közigazgatási bizottság helyett elnökileg intézkedhetik (1876:VI. t.-c. 19. §).

A főispán felügyeleti és ellenőrzési joga a vármegyével szemben tehát rendkívül messze megy. A fellebbezési és felterjesztési jog útján a vármegye bármely, önkormányzati hatáskörébe tartozó ügyet is a miniszter döntése számára tarthat fenn, azáltal pedig, hogy ugyancsak a jogot a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának határozataival szemben is gyakorolhatja, a vármegye minden tisztviselőjének fegyelmi ügyében a végső döntést a miniszter számára biztosíthatja. Mivel a miniszter a főispánt mindig elláthatja utasítással, ezek a rendelkezések a vármegye önkormányzati jogának rendkívül messzemenő feszélyezését, sok esetben elvonását teszik lehetővé.¹ Ebben nyilvánul meg a főispán legfontosabb szerepe a törvényhatósághoz való viszonyában. A főispán hatáskörének a központi hatalom javára való ilyen messzemenő kifejtése az 1886:XXI. t.-c.-ben következett be.²

¹ L. Erekly István: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 1908. A főispán ellenőrző hatásköréről. 119—273. l.

² Erre jegyzi meg Erekly István: „Valamint nem teremthetünk önkormányzatot azzal, ha biztosítékokkal bástyázzuk körül azt, ami nincs, valamint tehát vármegyénk önkormányzatát sem teremthetjük meg azzal, ha részükre csak eszközöket adunk önvédelemre, de nem adunk közigazgatási hatáskört, amelyet védelmezniök érdemes volna, — éppúgy a főispáni hatáskörnek bármily nagy kiterjesztése sem szolgálhatja hathatósan az ellenkező célt, t. i. a központosítás ügyét addig,

Végül sajátos szerepe a főispánnak, hogy mint politikai tisztviselőt, a kormány azzal a feladattal is megbízza, hogy a parlamenti többségét biztosító pártnak a vármegyében való szervezetét kiépítse és vezesse. Ebben a megbízásában azonban a főispán nem a vármegye és a községek tisztviselői, hanem a politikai párt vármegyei, járási és helyi szervei útján jár el.

A közigazgatási bizottság.

125. A közigazgatási bizottságot az 1876 : VI. t.-c. létesítette minden törvényhatóságban, vármegyeiben és városiban egyaránt. Célja az, hogy a törvényhatóságnál megmaradt, valamint a különböző újabb állami szakhatóságok és más szakszervezetek által végzett közigazgatást, tehát az önkormányzati és dekoncentrált szervek összhangzó együttműködését biztosítsa.

Tagjai: 10 tisztviselő és 10 választott tag.

A tisztviselők közt állami: 1. a pénzügyigazgató, 2. az államépítészeti hivatal főnöke, 3. a tanfelügyelő, 4. a kir. ügyész, 5. a gazdasági felügyelőség vezetője, 6. a vármegyei tisztifőorvos; önkormányzati; 7. az alispán, 8. a főjegyző, 9. az árvaszék elnöke, 10. a vármegyei tisztifőügyész.

A 10 választott tagot a törvényhatósági bizottság közgyűlése saját tagjai közül titkosan, két évre választja, de közigazgatási tisztviselők nem választhatók. A választott tagok fele minden évben kilép.

A közigazgatási bizottság elnöke a főispán. Helyettese az alispán. Előadói a tisztviselő tagok, a saját szakjukhoz tartozó ügyekben. Amely tisztviselőtag hatásköre több törvényhatóságra kiterjed, valamennyi közigazgatási bizottságnak a tagja.

A közigazgatási bizottság havonként legalább egy ülést tart.

A közigazgatási bizottság részben teljes ülésben, részben albizottságok alakjában jár el. Az albizottságok (nevük részben más) nem előkészítői a teljes ülés elé kerülő ügyeknek, hanem a teljes ülés helyett, attól függetlenül eljáró szervek. Számuk ezidőszertig tíz. Elnöke valamennyinek a főispán.

A közigazgatási bizottság nem törvényhatósági szerv, hanem önálló hatóság (1876 : VI. t.-c. 9., 10. §). Szervezete és hatásköre felállításától részleteiben többször, jelentékeny mértékben pedig főleg az 1929 : XXX. t.-c.-kel és az annak felhatalmazása alapján (58. §) kiadott 7890/1930. M. E. sz. rendelettel módosult.

Mai hatásköre a következő:

A teljes ülés hatásköre az egyes igazgatási ágak állapotáról szóló jelentések meghallgatása és az összhang s az akadálytalan működés

míg csak a célt tudjuk kitűzni, de a cél elérésére alkalmas eszközökről gondoskodni nem tudunk, vagyis addig, amíg hivatalnoki teendők elvégzésével nem hivatalnokokat, hanem méltóságokat bízunk meg."

Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből, 1908. 264. l.

érdekében szükséges határozatok meghozatala; általános felügyelet és ellenőrzés; javaslat és jelentéstétel a kormánynak. Fegyelmi eljárást rendelhet el az összes törvényhatósági, megyei városi és községi közegek ellen. A hozzáintéztet miniszteri rendeleteket végrehajtja és végrehajtásukat ellenőrzi. Felírási joga van a miniszterhez, mint az alispánnak, stb. (1876 : VI. t.-c., 7890/1930. M. E. sz. r.)

A teljes ülésnek I. fokú érdemleges intézkedési (határozási) joga, valamint fellebbviteli (II. fokú) hatásköre megszűnt.

A közigazgatási bizottság *alakulatai* és azok hatásköre a következő:

1. *A fegyelmi választmány.* Az elnökön kívül még négy tagja van, köztük két állami közeg és két választott tag. (1876 : VI. t.-c. 52. §.) Hatásköre önkormányzati alkalmazottak ügyében részben I., részben II. fokú. Egyes állami alkalmazottak ügyében ugyanígy (1889 : XXVIII. t.-c. 27. §).

2. *A gyámügyi fellebbviteli küldöttség.* Tagjai az árvaszéki elnök, a tisztifőügyész, továbbá az alispán, a főjegyző és négy választott tag. (1877 : XX. t.-c. 216. §.) Hatásköre a vármegyei és városi árvaszékek elsőfokú határozatai ellen beadott fellebbezések másodfokú elbírálása (1877 : XX. t.-c. 212. §).

3. *Az adóügyi bizottság* (nem albizottság). Tagjai a pénzügyigazgató, az alispán, a tisztifőügyész, vagy helyetteseik és négy választott tag. Hatásköre másodfokon határozni községi és vármegyei közszolgáltatások, adóelengedések és egyes eljárásjogi kérdésekben beadott fellebbezések ügyében (600/1927. P. M. sz. r. = KKHÖ. 101., 109. §).

4. *Gazdasági albizottság.* Tagjai négy mezőgazdasági és két erdőgazdasági szakértő. Hatásköre a nyomásos gazdálkodás, legeltetés, állattenyésztés és apaállattartás, továbbá a kopár területek befásítása ügyében hozott határozatok II. fokú elbírálása, okleveles gazdatisztek alkalmazása (1913 : X. t.-c. 70. §, 7890/1930. M. E. sz. r.). A gazdasági albizottság tagjai nem okvetlenül tagjai a közigazgatási bizottságnak, sőt a th. bizottságnak sem.

5. *Népoktatási albizottság.* Tagjai a kir. tanfelügyelő, pénzügyigazgató, az államépítészeti hivatal főnöke és három választott tag. Hatásköre I. és II. fokú azokban a népoktatási kérdésekben, amelyek azelőtt a teljes ülés hatáskörébe tartoztak.

6. *Ütügyi albizottság.* Tagjai az államépítészeti hivatal főnöke, tisztifőügyész és két választott tag. Hatásköre: I. fokon határoz a községeknek az állami és törvényhatósági utak fenntartása költségeihez való hozzájárulása kérdésében.

7. *Kisajátítási albizottság.* Tagjai mint a 6. alatt. Vezeti a kisajátítási eljárást és I. fokon határoz.

8. *Telepítési albizottság.* Tagjai, mint a 6. a. Elsőfokon határoz a telepítés engedélyezése kérdésében, a befejezett telepítési munkálatokat pedig hitelesíti.

9. *Közegészségügyi albizottság.* Tagjai a tisztifőorvos, a kir. tanfelügyelő, az államépítészeti hivatal főnöke és három választott tag. Elsőfokon határoz abban a kérdésben, hogy az engedélyezett új gyógyszerári jogot személy szerint ki kapja meg (7890/1930. M. E. sz. r., 1300/1932. N. M. M. eln. sz. r. 8. §), továbbá kisdédóvási ügyekben (6600/1936. M. E. sz. r.).

10. *Építésügyi albizottság.* Tagjai mint a 6. alatt (1937 : VI. t.-c. 25. §.)

A kormányfelügyelet a vármegyével szemben.

126. A kormány a vármegyével szemben, mint minden másfajta önkormányzati egységgel (kamarákkal, érdekképviseletekkel, egyesületekkel) szemben is felügyeletet és ellenőrzést gyakorol. A vármegyével szemben ez a felügyelet és ellenőrzés annak fontos közigazgatási szerepéhez igazodik és ezért messzebb megy, mint pl. a bevett egyházak felügyelete és ellenőrzése. Különböző a szerint is, hogy milyen az állam egész közigazgatási szervezete. 1848 előtt a központi hatalom gyengeségének a municipiumok nagyobb önállósága felelt meg. Az 1848. évi reformok a független magyar minisztérium felállításával a centralizáció fokozásának elismerését jelentették. A központi hatalom hatáskörének kiszélesítése fokozatosan következett be, s azzal összefüggésben terjesztették ki a vármegyék (törvényhatóságok) fölötti kormányfelügyeletet és ellenőrzést is. A kormány és törvényhatóságok közötti viszony szabályozása alkotmányunk gyakorlata szerint a törvényhozásnak fenntartott hatáskörébe tartozik. A kormányfelügyelet és ellenőrzés jogának fejlesztése és egyúttal a vármegyék önkormányzatának arányos korlátozása az 1886 : XXI., az 1927 : V. és 1929 : XXX. t.-c.-ek útján történt.

Azon a lehetőségen kívül, amit a törvények kezdeményezése a kormány számára jelent, és amelynek alapján a fent idézett törvényeken kívül továbbiakat is kezdeményezhet, a mai tételes jog a kormánynak a vármegyével szemben a következő eszközöket biztosítja:

1. A főispán állandó ellenőrzést gyakorol a helyszínén a fenn (124.) részletezett hatáskörben (1886 : XXI. t.-c. 57. §).

2. A vármegye tisztviselőit részben állami szerv (főispán, miniszter) nevezi ki, részben a főispánnak döntő befolyása van a kijelölő választmány határozatára. (1929 : XXX. t.-c. 68. §.)

3. A vármegye tisztviselői ellen a miniszter és a főispán fegyelmi eljárást rendelhet el, és a végsőfokú fegyelmi hatóság a belügyminiszter, illetve az ő elnöklete alatt álló fegyelmi tanács. (1929 : XXX. t.-c. 87. §.)

4. A minisztérium, a belügyminiszter előterjesztésére, feloszlathatja a törvényhatósági bizottságot, ha az törvénnyel, vagy törvény alapján kibocsátott rendelettel nyíltan szembehelyezkedik, vagy az állam érdekeit veszélyeztető magatartást tanúsít. Ilyenkor az új tör-

vényhatósági bizottság megalakításáig, amelyet 6 hónap alatt kell megtartani, a közgyűlés hatáskörébe tartozó halaszthatatlan ügyeket a kisgyűlés intézi, tisztviselők választására és új adók kivetésére azonban nem jogosult. Ha a kisgyűlés a működést megtagadja, vagy olyan magatartást tanúsít, amely okul szolgálhat a törvényhatósági bizottság feloszlatására, a minisztérium kormánybiztost nevez ki, aki a törvényhatóság igazgatását a törvényhatósági tisztviselőkkel intézi. (1929 : XXX. t.-c. 36. §.)

5. A vármegyei szabályrendeleteket az illetékes miniszternek bemutatási záradékkal való ellátás végett be kell mutatni és csak az ezután való kihirdetést követő 30. napon lép hatályba. Oly szabályrendeletre nézve, amelynek megalkotását valamely törvény teszi a vármegye kötelességévé, joga van a kormánynak a szabályrendelet hiányainak pótlására módosításokat, vagy átalakítást követelni. Ha a szabályrendelet a törvénynek meg nem felel, vagy alaki, vagy tartalmi fogyatkozásai miatt ezután sem lenne alkalmas arra, hogy jogszabályul szolgáljon, vagy a törvényhatóság a szabályrendelet alkotását megtagadná, a kormány jogosítva van rendeleti úton intézkedni. Ha a törvényhatóság később megfelelő szabályrendeletet alkotott, annak megerősítése után a kormány szabályrendelete hatályát veszti. (1886 : XXI. t.-c. 8., 11., 12. §.)

6. A vármegye költségvetését a törvényhatósági bizottság állapítja meg (1929 : XXX. t.-c. 22. §), és azt a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve jóváhagyja, vagy indokolt esetben és költségvetés egyensúlyának megóvása mellett azok egyes tételeit leszállítja, felemeli, vagy törli, vagy a törvényes rendelkezések által a törvényhatóságra rótt kötelezettség teljesítésére szükséges kiadást a költségvetésbe felvételi, vagy a jóváhagyást megtagadja és a törvényhatóságot új költségvetés készítésére utasítja. Ha a jóváhagyás megtagadása esetében a törvényhatóság a költségvetési év március havának végéig sem terjeszt elő jóváhagyásra alkalmas költségvetést, a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve jogosult a törvényhatóságnak arra az évre érvényes költségvetését végleg megállapítani. (1927 : V. t.-c. 42. §.) Ha a törvényhatóságnak nincs jóváhagyott, illetőleg a fentiek szerint megállapított költségvetése, vagy nem annak keretében gazdálkodik, háztartásának, vagy üzemi gazdálkodásának rendbehozása, illetve a törvényes keretek közé szorítása érdekében a belügyminiszter a minisztertanács hozzájárulásával a törvényhatósághoz, annak terhére, pénzügyi ellenőrt rendelhet ki.

A belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve és a törvényhatóság meghallgatása után: a. a törvényhatóságokat (de ugyanígy a községeket is) anyagi erejük számbavételével igazgatási szervezetük kiépítésére, pótlására, a személyzeti létszám apasztására, gazdálkodásuk, pénzkezelésük és számvitelük módjának megfelelő szabályozására kötelezheti; b. a törvényhatóságok bármily alakban működő

nem gazdaságos, vagy nem közszükségletet szolgáló üzemének, vállalatának, intézetének korlátozását, átalakítását, összevonását, vagy megszüntetését elrendelheti. Törvényhatóság üzemet, vagy vállalatot részvénytársaság alakjában csak a belügyminiszternek a pénz- és iparügyi miniszterrel egyetértő hozzájárulásával létesített (1927 : V. t.-c. 48. §, 1931 : XXI. t.-c. 34. §).

7. Az államosított vármegyei számvevőség végzi a vármegyei háztartás és költségvetés végrehajtásának ellenőrzését (1902 : III. t.-c., 160.224/1924. B. M. sz. r.).

8. A Közérdekeltségek Felügyelő Hatóságának hatásköre az önkormányzati (törvényhatósági, községi) üzemekre is kiterjed (4600/1933. M. E. sz. r. 34. §).

9. A törvényhatóságok zárszámadásait a számadási évet követő év május hó végéig a belügyminiszterhez kötelesek felterjeszteni. A zárszámadások következtében szükséges törvényes intézkedéseket, esetleg a belügyminiszter kívánságára, a pénzügyminiszter teszi meg. (1927 : V. t.-c. 46. §.)

10. A belügyminiszter a törvényhatóságoknak az önkormányzati hatáskörben követett közigazgatási eljárását, belső ügyvitelét és pénzkezelését saját kiküldött közege által bármikor megvizsgálhatja. (1886 : XXI. t.-c. 4. §.)

11. A törvényhatóságok egyes konkrét határozatairól a kormány a következő utakon szerethet tudomást: *a.* előzetes miniszteri jóváhagyás végett való felterjesztés (1886 : XXI. t.-c. 5. §); *b.* fellebbezés (1929 : XXX. t.-c. 47., 57., 59. §); *c.* a főispán által való felterjesztés (1886 : XXI. t.-c. 57. § B. k.); *d.* a törvényhatóságok felterjesztett jegyzőkönyvei útján; *e.* az elintézés rendes folyamában hivatalból (1886 : XXI. t.-c. 10. §). A kormány az eset szerint határozhat, illeték-telen, vagy törvénybe ütköző határozatokat megsemmisíthet, új eljárást rendelhet el, s ha ez célra nem vezetne, amennyiben a törvények vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges, közérdekű ügyekben határozhat.

Látjuk tehát, hogy a törvény a kormánynak mindazt a felhatalmazást kellőképpen megadta, ami szükséges a központi irányítás, a legmagasabb főnöki funkció eredményes gyakorlásához.

A vármegyék és járások területi beosztása.

127. A 8. sz. ábra (267. l.) mutatja a vármegyéink területére és közigazgatási beosztására vonatkozó legfontosabb adatokat. Szembe-ötölő a nagy aránytalanság a vármegyék közt. Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyének lélekszáma az ország egész lakosságának 14%-át, a legkisebbek: Esztergom viszont csak 0.87%-át és Ung 0.46%-át teszik ki. Pest vármegye az ország területének 10.86%-át, a legkisebb, Ung vármegye pedig csak 0.58%-át foglalja el. Az ország legnagyobb megyéjének lélekszáma 14.8-szer, területe pedig 29-szer

nagyobb, mint a legkisebbé. Pest vármegye alispánjának 17 járás, és 13 megyei város, Ung vármegye alispánjának viszont összesen csak 2 járás, Esztergom vármegye alispánjának 2 járás és 1 megyei város van alárendelve. A vármegyék átlagos lélekszáma 262.506 (Franciaországban egy département átlagos lélekszáma 465.000, Olaszországban egy provinciáé 452.000.)

A vármegyék területének ez az aránytalansága arra vall, hogy abban szervezési elvet hiába keresünk, hanem történeti fejlődés eredményét kell látnunk. A közigazgatás működésének gazdaságossága és eredményessége azonban a szervezettől nagymértékben függ és a szervezet az emberek szempontjából sem közömbös. Ez az oka annak, hogy a vármegyék területének rendezése iránti törekvés évszázadok óta újra és újra jelentkezik.

A vármegyék területi beosztása részben nagy állandóságot mutat. Vannak megyék, amelyek nagyjában ma is azon a területen működnek, mint 900 év előtt, megalakulásuk idején.

Változások azonban állandóan vannak. Ezeket három főokra vezethetjük vissza: *a.* külső hatalmi okok, amelyek az ország területének megváltozása következtében a megyei határokat is érintik: háborúk, a török hódítás, a török kiűzése, a határőrvidék szervezése, Trianon (1923 : XXXV. t.-c.), országrészek visszaesatolása (pl. 1938 : XXXIV. t.-c.); *b.* részleges változások helyi okok alapján. Ilyenek minden században találhatók. A mult századi törvények közt ilyenekre vonatkoznak az 1802 : XII., 1807 : XXVIII., 1812 : V., 1827 : XXXIV., 1836 : XXIX., XXX., 1877 : I., II. és III., 1880 : LV. (Szörény vármegye megszüntetése), 1881 : LXIV. (Torna vármegye megszüntetése), 1880 : XVI., 1881 : LXIII. és 1884 : VII. t.-c. (egyes községek és határ-részek átsatolása); *c.* magasabb szempontú országos megerendezések: II. József idején, a Bach-korszakban, majd az alkotmány visszaállítás után a rendi korszak területbeosztásának módosítása és a vármegyei rendszernek az ország egész területére való kiterjesztése (Erdély és a különböző szabad területek, székek és a katonai határőrvidék területének vármegyékbe való beosztása) végett az 1873. évi törvényjavaslatok, amelyeket gróf Szapáry Gyula miniszterelnök és belügyminiszter nyújtott be.¹

Ez a két javaslat, sajnos, nem emelkedett törvényerőre, de egyes részleteikből Tisza Kálmán miniszterelnök a törvények egész sorát alkotta: 1876 : XXXIII., 1874 : XXXIX., 1876 : XII. és XX., 1877 : I., III., 1880 : LV., 1881 : LXIII., LXIV., 1884 : VII. t.-c. és főleg az ú. n. nagy megerendezési törvényt: 1876 : XXXIII. t.-c., amelyek azonban együtt is csak töredékét valósították meg az elvi alapon készített

¹ „A törvényhatóságok területének szabályozása és új beosztásáról.” 1872. Képviselőházi Irományok, X. kötet, 536. sz. „A közigazgatási járások száma- és székhelyeinek meghatározásáról.” (XI. kötet, 537. sz.)

Szapáry-féle javaslatnak.¹ A posztindusztriális fejlődés, a közlekedési technika nagy haladása (vasút, autó, autóbusz, repülőgép, táviró, telefon, rádió) a távolságok jelentőségét teljesen megváltoztatta és a közigazgatási beosztás lényeges átalakítását teszi lehetővé és kívánatossá. Ezért a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére kinevezett kormánybiztos a területi beosztás fontosságára újból ráterelte a figyelmet.² Ugyanebben az irányban tovább dolgozott a belügyminisztériumban működött közigazgatásracionalizálási bizottság.³

A törvényhatóságok területében beálló minden változást törvénybe kell iktatni (1802 : XII. t.-c.). Ezen annyiban enyhít a községi törvény, hogy ha valamely község területének egy részét más törvényhatóság területén fekvő községhez kellene átsatolni, vagy ha két külön vármegye területén fekvő összeépített községek egyesítése végett az egyik községnek a másik vármegye területébe való átkebelezése szükséges, úgy amennyiben az érdekelt vármegyék egyet-értene, az átsatolást a belügyminiszter engedélyezheti, de utólag a törvényhozásnak be kell jelentenie. Ha azonban a vármegyék nem tudnak megegyezni, az átsatolás csak törvényhozási úton történhetik (1886 : XXII. t.-c. 148—149. és 163. §). A vármegyék nagyrésznél területátengedési kérdésekben való megnemértő merevsége, a vármegyék egyes hatalmasainak befolyása, az érdekelt lakosságnak a községgé alakulást is akadályozó szerveztlensége és a parlamentben érvényesülő pártpolitikai szempontok együttevén az okai annak, hogy a vármegyék határait érintő kis változások is csak ritkán és nehezen jönnek létre.

Az így felszaporodó káros helyzetek, vármegyei önzések, kormányzati mulasztások, valamint a szakszerű kritika vezetnek arra, hogy időnként magasabb szempontból tömeges rendezések következnek be. A szabadságharc utáni abszolutizmus a politikai akadályokat kikapcsolva, két ízben is szabályozta a törvényhatóságok területi beosztását és munkája tárgyi szempontból általában helyes volt: amit csinált, jó volt, de nem volt kimerítő és teljes. Erdélyre nézve a reform radikális volt. Magyarországon egyesítettek több törpe vármegyét (Árva és Túróc, Torna és Abaúj, Ugocsa és Bereg, Moson és Győr, Csanád és Békés), de meghagyták Bars, Hont és Liptó vármegyéket. A túlnépes vármegyéket kettéosztották: Pest-Pilis-Soltot, Pest-Pilis és Pest-Solt vármegyékre, Heves és Külső-Szolnokot, Heves

¹ A legfontosabb idevágó művek: *Edelényi Szabó Dénes*: Magyarország közigazgatási alkotmányrészeinek és törvényhatóságainak területváltozásai. Magyar Statisztikai Szemle, 1928. évf. 6. sz. *Erekly István*: A magyar helyhatósági önkormányzat. I, II. kiadás, 1910.

² *L. Hantos Gyula*: A magyar közigazgatás területi alapjai. Emlékirat. 14 l. és 56 térkép. 1931. Magyar Zoltán bevezetésével. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai.

³ *Benisch Artúr*: Vármegyei határkiigazítások. A korszerű közszolgálat útja. 6. sz. 1938.

és Szolnok, Nyitrát Alsónyitra és Felsőnyitra. Bihart Délbihar és Északbihar vármegyékre. Egyesítették a Jászságot, Kiskunságot és Nagykunságot is Jász-Kunmegye néven, de ez annyiban nem volt sikerült, hogy több tagból állott. Egyébként minden addigi exklávé megsemmisült, a kétlaki községeket egy-egy megyéhez csatolták és a községek egész sorát csatolták más megyéhez, ha azt hegyrajzi, vízrajzi vagy közlekedési viszonyok megokolttá tették.

Az alkotmány visszaállításkor az abszolutizmus rendelkezései hatályukat veszítették. A területi intézkedések egyrészt később alkotmányos úton újból életbeléptették (pl. Abaúj-Torna vármegye egyesítése). A Szapáry-féle javaslat azután, amely az ország egész területét akarta a legkisebb részletekig menő alapossággal az akkori földrajzi, közlekedési és gazdasági viszonyoknak megfelelően rendezni, mindezeket is magába foglalta. A javaslat bátrabb volt és messzebb ment, mint a Bach-féle reformok, mert biztos szakértelemmel készült és helyesen látta a feladatát. Szempontjai a következők voltak: A törvényhatóságok önkormányzata csak akkor lehet erős, ha saját erejükből tartják fenn a közigazgatásukat. Ha azonban az egyes vármegyék közt terület, népesség és adózóképesség tekintetében nagy különbségek vannak, ez rendkívül terhes a kis vármegyékre. Tehát hasonló erejű középvármegyék létesítésére kell törekedni. A kisebb városi törvényhatóságokat meg kell szüntetni és a vármegyékbe beolvasztani. Az exklávékat meg kell szüntetni, a területszabályozásnál a természetes határokat, a központok megállapításánál pedig a forgalmi, ipari és kereskedelmi érdekeket egyaránt figyelembe kell venni. A már létező régi, részben évszázados határokat lehetőleg tiszteletben kell tartani. Végül erősen hangsúlyozta a javaslat indokolása a nemzeti szempontot, a magyar államegység eszméjét, amely megkívánja, hogy a régi kiváltságok megszüntetésével minden terület egyenlő jogokkal és köteleességekkel bírjon. Ezen az alapon a javaslat a vármegyék számát 81-ről 51-re, a városi törvényhatóságokét 73-ról 25-re csökkentette. Viszont néhány túlnépes vármegyét kettéosztott volna, pl. Pest-Pilis-Soltot, a déli résznek Kecskemétet jelölve ki székhelyül. A törvényhatóságok összes száma tehát 153-ról a felére, 76-ra szállt volna le.

A munkálat gondosságát mutatja, hogy az egyidejűleg beadott másik javaslat, a járásokról, a tervezett megyei beosztás alapján a járások számát 509-ről 370-re kívánta leszállítani és székhelyüket megállapítani. E téren is véget akart vetni az aránytalanságoknak és a járási átlagot 30.000 lélekben akarta megállapítani. Bölcs követelményt mondott ki a javaslat azzal is, hogy a „szolgabíróság, járásbíróság és adóhivatal minden járásban egy községben pontosítottassék össze“, és oly járások, amelyekben adóhivatal nem állítatik fel, valamennyi községükkel a legközelebbi adóhivatalhoz osztassanak be. A törvényjavaslat 391 járásbírószágot és 269 adóhivatalt tervezett.

Ha ezek a javaslatok megvalósultak volna, Magyarországon az alsó- és középfokú közigazgatás területi beosztása a közigazgatási költségek jelentékeny csökkentésével a közigazgatás és a közönség javára szinte kifogástalanul alakult volna, valamint az önkormányzati és dekoncentrált közigazgatás területi beosztásának összhangját is intézményesen biztosította volna. Sajnos, nem valósult meg.

Szapáry utóda, Tisza Kálmán, a municipális szempontot a centrális szempont rovására védte és csak az elkerülhetetlen toldás-foldásra szorítkozott. Az eredményt a közigazgatás és az emberek egyaránt megsínylették és a közigazgatás az azóta bekövetkezett nagy fejlődését kedvezőtlen területi beosztásban érte meg.

A Tisza Kálmán-féle 1876 : XXXIII. t.-c. az anyaországban minden megyét meghagyott (a 23.000 lakosú Torna vármegyét is csak 1881-ben szüntették meg) és csak exklávékat olvasztott be, csupán Erdélyben és a Partiumban szüntetett meg megyéket. A Jász-Kun kerületből a Heves megyéből kiszakított régi Külső-Szolnok megyével együtt Jász-Nagykun-Szolnok vármegyét, a Hajdú kerületből Hajdú vármegyét szervezte. Ezentúl Tisza Kálmán csak az érdekelt községek kérelmezése és az érdekelt vármegyékkel való hosszadalmas tárgyalások után s rendszerint csak azok hozzájárulása esetén vitt véghez kisebb határkiigazításokat, és 1884 után ezek is megszűntek. A járások rendezésével a törvényhozás nem foglalkozott. Ezen a téren pedig, mint láttuk (9. §), az volt a helyzet, hogy az 1870 : XLII. t.-c. 57. §-a kimondta, hogy: „A központi tisztviselő a törvényhatóság székhelyén, a kültisztviselő a járásban köteles lakni.“ 1870 óta tehát legalább a vármegyének már vannak központjai, a járások székhelyein azonban, mint 1848 előtt, mindig azokban a községekben voltak, amelyekben a szolgabírákká megválasztott földesurak laktak. Csak az 1886 : XXI. t.-c. 67. §-a mondta ki, hogy a kültisztviselők a járás *székhelyén* kötelesek lakni. De a járási beosztás és székhely megállapítását a megye hatáskörében hagyta. Amíg a járás székhelye folyton változott, addig nem is lehetett elérni, hogy az a járásbíróssággal és az adóhivatallal mindig egy községben legyen.

A trianoni országcsontkítás utáni kényszerű területrendezésről szóló 1923 : XXXV. t.-c. indokolása utal a nagy reformra: „Addig is, amíg általános területrendezésre kerülhet sor, a csonka vármegyéket valamely szomszédos vármegyével kell közigazgatásilag összekapcsolni.“ De éppúgy csak a legszükségesebbre szorítkozott, mint az 1876 : XXXIII. t.-c., és amit csinált, az sem mind volt szerencsés. Például Arad vármegye megmaradt részét Csanáddal, nem pedig Békéssel egyesítette, holott sokkal közelebb esik hozzá Gyula, mint Makó. Pest vármegye, amely mai méretét a Kiskunság beosztásával csak az 1876 : XXXIII. t.-c.-kel érte el, tehát nem is évszázados történelmi alakulat, az ország területrendezésének súlyosabb problémája, mert megnehezíti az országnak több vármegyére kiterjedő területi

hatáskörrel bíró állami szervek közt való észszerű beosztását. Minden kerületi beosztási tervezet ezen a ponton feneklik meg, pedig közigazgatási területi beosztásunk annyira zavaros, hogy nincs két egyező felosztás sem a több mint ötvenféle közt,¹ és ezért minden közigazgatási reformnak a területi rendezésből, annak pedig a vármegyei beosztás reformjából kell kiindulnia.

Annak a különös ellentmondásnak vagyunk tehát a tanúi, hogy az országgyűlés és a központi kormány a vármegyék önkormányzatát annyira visszaszorította, hogy az látszatautonómiánál egyébnek alig mondható, ugyanakkor azonban gyenge arra, hogy az ellenmondó vármegyékkel szemben keresztülvigye azt, amire a XX. századi közigazgatás eredményes működéséhez és a közönség jogos emberi igényei kielégítéséhez okvetlenül szükség van. Így például a Borsod megyéhez tartozó Kistálya, Andornak és Ostoros községek Heves megye székhelyének, Egernek közvetlen szomszédságában (3—5 km) vannak, Egerben minden hatóságot megtalálnának. E helyett most a járásszékhelyt (Mezőkövesd) vasúton átszállással csak 31, a megyeszékhelyet (Miskolc) 71 km. távolságban érhetik el. E községek több mint félévszázad óta kérelmezik Heves megyéhez való átkebelezésüket eredmény nélkül! Pest vármegye községei közül Újszász 16, Zagyvarékás 10, Tószeg 12, Jászkarajenő 25 km-re van vasúton a szomszéd vármegye székhelyétől, Szolnoktól, ahol minden hatóságot megtalálnának. Most mind a négy község csak úgy éri el illetékes hatóságait, hogy beutazva Szolnokra, onnan átszállással még 13 km-t tesz meg Abonyig (járási székhely), 61 km-t Kecskemétig (pénzügyigazgatóság és törvényszék) és 101 km-t Budapestig (megyeszékhely). Ezek a községek sem tudják az átkebelezést elérni Pest vármegye ellenállása miatt. Ezek a példák azonban nem egyedülállók.

A visszaesetolt területeken keresztülvitt reformokra nézve I. a 327. lapot.

37. §. A község.

A község és város közti különbség.

128. A község jogi fogalom. A köznyelv *falut és várost* ismer. Mind a kettő lakóházak és más épületek tömegét jelenti, amelyekben emberek állandóan laknak és ahova részben állandó munkára járnak. Ez az állandó letelepülés olyan módon alakul, hogy az emberi élet-szükségletek célszerű kielégítésére az emberek gazdasági helyzete, kulturális igényei és a technika állása szerint alkalmas legyen. Mind falun, mind városban sűrű települést értünk, ahol a házakat utcák és terek választják el egymástól. A házak lehetnek zárt sorban egymás mellé építve, vagy udvarok és kertek által egymástól elválasztva. A település szélein a beépítés gyakran ritkább, szakadozott. A házak és

¹ L. Hantos Gyula i. m.

a beépítetlen házhelyek sorát itt mezőgazdasági művelés alatt álló területek szakítják meg. Ahol ez a szaggatott beépítés kezdődik, ott végződik a falu vagy város *belterülete*, és onnan kezdve mindaz a terület, ami a faluhoz vagy városhoz tartozik, annak a *külterülete*. A Nagy-Alföldön gyakori, hogy a külterületen elszórva a lakosság jelentékeny része lakik: ez a *tanyavilág*, amely azonban a belterülettel kapcsolatot tart fenn.

A falu és a város közt nagy és feltűnő különbség van: külső megjelenésben, életmódban, méretben és szervezetben egyaránt. Ez oly jellegzetes, hogy a város nemzetközi fogalom. Valaki bármely országban jár, mindig meg tudja különböztetni a várost a falutól.

A városok egymás közt sem egyformák. A városi jelleg különböző vonásai különböző méretekben vannak meg bennük. Ha meg tudjuk ezeket határozni, akkor városiaságuk tényét és fokát objektíve megállapítottuk. A magyar városokra nézve ezt a vizsgálatot a Magyar Közigazgatástudományi Intézet elvégezte és ezzel a munkájával tárgyi alapot adott ahhoz, hogy megítéljük, melyek azok a magyarországi települések, amelyek városoknak tekintendők nem jogi, hanem tárgyi, nemzetközi vagy tudományos szempontból és azok a városiaságnak milyen fokán állnak. Az az állandó település, amely nem város, a falu.

Minden nemzet arra törekszik, hogy városait fejlessze, a városiaság magasabb fokára emelje. A magyar törvényhozás is több ilyen célú törvényt alkotott, így az 1912 : LVIII. t.-c.-et, legutóbb pedig a városrendezésről és városfejlesztésről szóló 1937 : VI. t.-c.-et. Egyik törvény sem határozza azonban meg a város fogalmát. Az utóbb idézett törvény és a végrehajtási utasítása is beszél „városias kialakítás”-ról, de azt nem definiálja.

A városi jelleg, a városiaság nem jogi, hanem technikai fogalom. Meghatározása a várostudománynak egyik fontos feladata.

Mérlegelve a jellemző vonásokat, a *városiaság kritériumait* a következőkben találjuk meg:¹

a. Nagy lélekszám. Ezt nem lehet az összeg szerint mereven meghatározni. Szokták azt mondani, hogy 10.000-en felül. A lényeg az, hogy a városban már nem ismeri mindenki egymást. A városi vezetőség már nem ismerheti személyesen az összes lakosokat és azoknak a viszonyait. Itt nem lehetségesek többé patriarchális viszonyok, rokonság, személyes kapcsolatok, sőt örökletes szimpátiák és antipátiák érvényesülése. Ezért az előjáróság nem tesz működésében ember és ember közt szubjektív különbséget, hanem nagyobb objektivitás érvényesül. Ilyen viszonyok közt kisebb a helyhez való

¹ L. Magyary Zoltán: Várospolitikai. Városfejlesztés, városrendezés, városépítés. A korszerű közszolgálat útja. 11. sz. 20. l.

ragaszkodás is és nagyobb szerepe van a vándorlásnak, a lakosság részben való kicserélődésének.

b. Szemben a falusi élettel, amit a természettel való összhang, annak való alávetettség, a nyugodt és békés létezés jellemez, a városban *lúktető élet* van. Ami oda vonz, az nincs mindenütt: gazdagság, ipar, kultúra, kényelem vagy más előnyök, érdekek.

c. A falun a lakosság túlnyomóan vagy kizárólag mezőgazdasági foglalkozású. A városban *nem homogén* a lakosság összetétele és foglalkozása. Kevesebb a mezőgazdaság, jelentős az ipar, kereskedelem, közlekedés, szellemi foglalkozás, katonaság, házciselenség stb.

d. A polgároknak és maguknak a közületeknek nagyobb az anyagi jóléte és kulturális fejlettsége, valamint a nagyobb méretből származó szükségletek és lehetőségek is fokozottak. Városban sokféle az adóalap és így magának a közületnek is más az anyagi bázisa, a háztartása: a városnak jóval nagyobbak a költségvetési keretei. Nagyobb és jobban berendezett lakások, emeletes házak, fürdőszobák, burkolt utcák, egészséges életviszonyok, közművek, villanyvilágítás, vízvezeték, csatornázás, közlekedés található. Fejenként nagyobb a közteher, de magasabbrendű is az élet. A városnak más a külső megjelenése: *morfológiai képe és az életszínvonala*.

e. A városok politikai, kulturális és gazdasági *központjai* nagyobb területnek, amelyre vonzást gyakorolnak. Ez a terület, amelyre különféle irányú szervező funkciói terjednek ki, nagyobb, mint a város közigazgatási területe. A szerint, hogy a város vonzási területe egy kistájnak, közép- vagy nagytájnak (l. 153. l.) felel-e meg, növekszik a város fontossága. Ebben szerepe van a város földrajzi fekvésének is. Például Tata évszázadok óta központja egy járásnak. Ezért városi jellegű. Kaposvár központja Somogy vármegyének, Győr nemcsak egy megyének, hanem az egész Kis-Alföldnek, Budapest központja az egész országnak.

f. A városra jellemző tényezőknek állandó *felszültsége*, az elért eredmények öntudata, a helybeli saját erőforrásokon nyugvó függetlenség tudata a közösségi gondolatnak és az önkormányzat igényének megerősödésére vezetnek. Az életrealitás már ösztönszerűen és erélyesen keresi a további fejlődés lehetőségeit, van *iniciatívája, szellemi önállósága és lendülete*.

g. Míg az ezerszámra található községeknek, falvaknak csak *típusaik* vannak, minden városnak *egyénisége* van. Mindegyik más, alig is hasonló. Az egész országban közismert vonásaik vannak: a kassai dóm, a szegedi templomtér, az egri vár, Pécs és a Mecsekalja stb. A városok egyéniségének bizonyítéka, hogy keresik egymás szövetségét: nemzeti és nemzetközi városszövetségek létesülnek. Jellemző a magyar nyelvhasználat is: magyar városszövetség van, nem pedig a polgármesterek szövetsége és viszont a községi jegyzőknek van egyesülete, nem pedig a kis- és nagyközségeknek szövetsége.

Az állandó település közigazgatási fontossága.

129. A város és a falu abban a tekintetben rokonok, hogy mind-egyik az emberek egy részének állandó lakóhelye. Az egyik falusi, a másik városi ember. Együttvéve teszik ki az ország egész lakosságát. Mindenki az ország valamelyik házában lakik, és a házak földhöz-kötöttsége az oka annak, hogy a falvak és városok az emberek településének évszázadok óta változatlan pontjai. Ritka eset az, hogy egy település az emberek szabad elhatározásából megszűnik, legfeljebb elpusztul valamely esemény (tűzvész, árvíz, földrengés, háború) következtében, de akkor is rendszerint újraépítik. Viszont az állandó zárt települések száma a népesség szaporodása, a közlekedés és a gazdasági élet fejlődése következtében gyakrabban emelkedik: új falvak, városok keletkeznek, és még gyakoribb jelenség, hogy meglévők nagyon megnövekednek, fejlődnek: a faluból város, a városból nagyváros lesz. Mivel Európának és abban Magyarországnak a lakossága 1800 óta különösen erősen gyarapodott, ez a növekedés falvak és városok keletkezésére és fejlődésére vezetett. Ez az idő a magyar városok fejlődésében is kiváló fontosságú.

A falvak és városok keletkezése és fejlődése a lakosság oda- vagy elvándorlása és természetes szaporodása útján történik. Tehát rendszerint az emberek szabad elhatározásától függ és aránylag csak kisrészben hatósági beavatkozástól. A falvak és városok nagyrésze régebben is keletkezett, mint amióta tudatos hatósági irányításról szó lehet. A fellendülést is csak elősegíteni, fokozni lehet, de a legkritikábban okozni és kézben tartani.

Telepítésről, telepítés útján új falvaknak hatóság által való létesítéséről is csak újabban van szó (1894 : V. t.-c., 1936 : XXVII. t.-c.).

Így az embereknek rendszerint érdekeikhez igazodó szabad elhatározásából jött létre a falvaknak és városoknak az a sora, amely ma az ország egész területét behálózza és így az ország lakosait mindenüvé szétosztja. Ez ma olyan adottság, amelyhez az állam szervezete is igazodni kénytelen.

A közigazgatás számára az embereknek ez az állandó települése több irányban alapvető fontosságú. A legfontosabb a következő három szempont:

a. A közigazgatásnak gondoskodnia kell a falvak és a városok közhatalmi szervezéséről.

b. Szervezetének magasabb tagozatai megállapításában is számolnia kell azzal, hogy az emberek és a feladatok az ország különböző földrajzi pontjain találhatók és ez teszi szükségessé a szervezet területi tagolását.

c. A feladatok és szükségletek, amelyek az emberek egy bizonyos csoportjával és egyes településekkel kapcsolatban felmerülnek, részben csak helyi jelentőségűek, azaz csak ezt a csoportot vagy települést érdeklik és érintik, részben általános jelentőségűek, azaz érintik

a többieket is, a környezőket, egy vidéket vagy esetleg az egész nemzetet, a központot is. A helyi jelentőségű ügyek eldöntése és intézése rábízható az önkormányzatokra, az általános jelentőségű ügyek azonban egységesen a legmagasabb főnök, a kormány által intézendők, neki tartandók fenn. A kormány által való intézés is feltételezi, hogy az intézkedés elérjen az emberekig, az ország összes pontjaira. Ez szükségessé teszi, hogy vagy legyenek a kormánynak a vidéken is saját (azaz állami) szervei (dekoncentrált szervek), vagy rendelkezessék az önkormányzatok szerveivel.

Ezúttal a falvak és a városok közhatalmi megszervezésével (a. pont) óhajtunk foglalkozni.

A falvak és városok közhatalmi megszervezése.

130. A magyar állam hatalma alá tartozó falvak és városok közhatalmi szervezete az idők folyamán többször változott. Mai szabályozásuk a rendi alkotmány megszűnése következtében alakult ki.

1848 előtt az állandó települések jogi formája falu, mezőváros, rendezett tanácsú vagy szabad királyi város volt. Ezek lakossága a községi hatóságot királyi kiváltságlevél vagy földesúri szabadságlevél, úrbéri szerződés vagy hallgatólagos megállapodás alapján gyakorolta. Az 1848 : IX. t.-c. eltörölte az úrbériséget és így megszűnt a földesúri hatalom. Az 1848 : V. t.-c. az országgyűlés népképviselői alapon való megalakításáról, a XVI., XXIII. és XXIV. t.-c. a vármegyei, szabad királyi városi és községi választásokról tartalmaz részleges rendelkezéseket.

Az első alkotmányos magyar kormány nem jutván a részletes szabályozáshoz, az abszolutizmus a községeknek demokratikus alapon való megalakulását rendelte el, bevezetvén egyidejűleg a virilizmusnak részben máig fennálló rendszerét is. A kiegyezés utáni alkotmányos rendezés az 1871 : XVIII. t.-c.-kel, az első községi törvényünkkel történt meg. Ennek a törvénycikknek 140. §-a az akkor fennálló tényleges állapotból kiindulva, a községeket — a törvényhatósági városok kivételével — akként osztályozta, hogy a városokat és az elsőfolyamodású bírói hatáskörrel felruházott mezővárosokat rendezett tanácsú (r. t.) városokká, a többi mezővárosokat és a külön jegyzőt tartó falvakat nagyközségekké, a közös jegyzőt tartó falvakat pedig kisközségekké minősítette.

Az 1871 : XVIII. t.-c.-et a mai községi törvény, az 1886 : XXII. t.-c. teljesen hatályon kívül helyezte, de a községek kategóriáit fenntartotta. Az 1929 : XXX. t.-c. 44. §-a a rendezett tanácsú városokat megyei városokká alakította át. A törvények a község fogalmát nem határozták meg, a három községi kategóriát is csak vázlatos módon. Ellenben a belügyminiszter az összes lakott helyeket a tényleges állapot szem előtt tartásával besorolta a törvény által felállított községi kategóriák egyikébe. Azóta is csak belügyminiszteri megerősítéssel

keletkezhetnek vagy szűnhetnek meg községek. A belügyminiszter által elismert községeket az *országos községi törzkönyvben* tartják nyilván és az azzal egybehangzó *Helységnévtár* című hivatalos kiadványban felsorolva is megtalálhatók (192. l.).

Jogilag tehát nem falvak, hanem községek és városok vannak. A községek ma a törvény szerint:

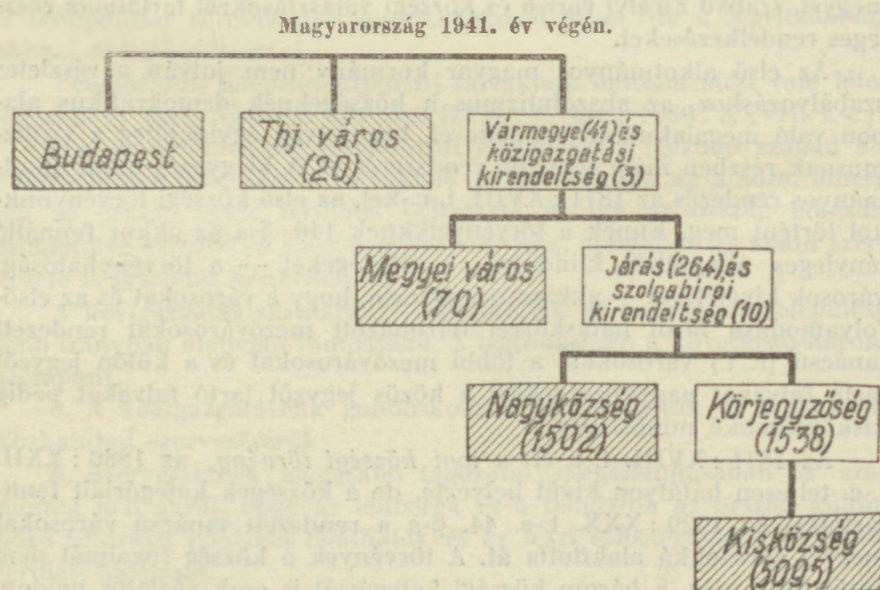
1. kisközségek;
2. nagyközségek;
3. megyei városok.

Vannak azonban ezenkívül törvényhatósági jogú városok is. Ezeket a törvényhatósági törvény, az 1886 : XXI. t.-c., a vármegyék után taxatívén sorolja fel. Törvényhatósági város Budapest székesfőváros is, de külön törvénye és különleges jogállása van (1872 : XXXVI., illetve az annak helyébe lépett 1930 : XVIII. t.-c.). A városok tehát szintén két-, illetve háromfélék:

1. megyei városok;
2. törvényhatósági jogú városok;
3. Budapest székesfőváros.

Ezek közül azonban a tételes jog a megyei városokat a községi törvényben szabályozza.

A községek és városok típusainak és számának áttekintésére szolgál a 9. sz. ábra.



9. sz. ábra. A törvényhatóságok és községek beosztása.

A csikozás helyhatóságot (l. 316. l.) jelez.

Mindebből kitűnik, hogy közigazgatási, illetve jogi szempontból az, hogy valamely lakott hely község-e vagy város és hogy azoknak melyik kategóriájába tartozik, olyan kérdés, amelyet a belügyminiszteri rendelet, illetve a törvényhatósági városokra nézve a törvény dönt el. Ebből egyúttal következik, hogy a falunak és városnak fogalma és a magyar tételesjogi beosztás egymástól eltérhetnek és számos esetben el is térnek. Vannak nagy-, sőt kisközségek városias jelleggel (pl. Keszthely, Tata nagyközségek, Somorja kisközség) és megyei városok falusi jelleggel (pl. Túrkeve). Lehet az, hogy a belügyminiszter rendelete egy nagyközséget máról-holnapra várossá emel, vagy megyei várost nagyközséggé alakít vissza, de ez csak jogi változás lesz anélkül, hogy azok városképén és városias jellegének fokán bármi változott volna.

A községek területe.

131. A főszabály az, hogy „minden területnek valamely községhez kell tartoznia” (1871 : XVIII. t.-c. 20. §, 1886 : XXII. t.-c. 19. §). Ez azt jelenti, hogy az ország területének nem lehet olyan pontja, amely valamely község területéhez (határához) ne tartoznék. Ebből a szempontból azonban községnek tekintendők nemcsak a kis- és nagyközségek, hanem a megyei és törvényhatósági városok és a székesfőváros is. Mivel Magyarországon 1941. év végén Budapesten kívül 20 thj. város, 70 megyei város, 1502 nagyközség és 5095 kisközség van, ennek a 6688 községnek a határa együttléve az ország egész területével (172.204 km² = 1.722.040 hektár = 29.088.513.000 kat. hold) egyenlő. Megszűnt tehát az, ami az 1871 : XVIII. t.-c. előtt még lehetséges volt, hogy voltak önálló puszták és havasok, amelyek községi hatóság alá nem tartoztak.

Arra nézve, hogy valamely terület mely község határához tartozik, a községi földadókataszteri nyilvántartás adatai az irányadók, amelyet a szerint kellett készíteni, hogy minden területet annak a községnek a földadókataszterébe kellett fölvenni, amelynél annakidején az adóját fizették. A községi határt a kataszteri felvétel alkalmával határjelekkel (fix pont) és határvonalakkal jelölték meg.¹

A község határának egységes és összefüggő területet kell alkotnia. Ez az eiv azonban még nem érvényesül kivétel nélkül. Számos község vagy város területe ma is két vagy több különálló tagból áll, amelyek közé más község területe ékelődik. A különálló tagot *exklávé*-nak szokás nevezni. Az a szomszédos község határában *inklávét* alkot.

Ha a község határa nem egy tagból áll, az a közigazgatás és az emberek szempontjából éppoly kedvezőtlen, mintha a község határa ugyan földrajzilag összefügg, de természeti akadályok választják el (folyók, hegyláncok, ha pl. a folyón híd nem vezet át). Például Szeged-

¹ L. Alsó László: A község szervezés alapelvei. 67. l.

nek egy része a Tisza jobbpartján van, de állandó híddal van összekötve. Ez nem akadály. Bába, tolnamegyei község határának egy része azonban a Duna balpartján van s híddal nincs összekötve.¹ Gazdászati, kereskedelmi és gyártelepeknek egy és ugyanazon község határához kell tartozniok (1886 : XXII. t.-c., 130. § ut. bek.).

Összeépült községek egyesítése a közigazgatás érdeke (1886 : XXII. t.-c. 162., 163. §). Ezt a törvény nem rendeli el imperative, de szellemének megfelel.

Zárt belterületi település hiánya nem akadályozza annak, hogy szétosztott települések községgé alakuljanak. Ezeket *tanyaközségeknek*, vagy *uradalmi községeknek* nevezzük, amelyeknek nincsen belterületük, csak központjuk. Például Jakabszállás Pest vármegyében, Csabacsüd Békés vármegyében, Kisszállás Bács-Bodrog vármegyében.

A községek határának terjedelmét a törvény sem lefelé, sem felfelé nem határozza meg. A legkisebb községünk Pusztakisfalva kis község Baranya vármegyében, amelynek a területe 0.4 km² = 40 hektár, azaz 69 hold. A felső határ csak az, hogy a közigazgatás feladatait még el tudja látni és a közönséggel való közvetlen érintkezése lehetséges legyen. Ez alig lehetséges egyes nagyhatárú alföldi községeink esetében, amelyeknél a határ egyes pontjai a városházától 45 km-nyire vannak, például Hódmezővásárhely thj. városban. A nagyközségek zömének területe 2000—5000 hektár (3460—8650 kat. hold), a kisközségek zömének területe 200—2500 hektár (346—4370 kat. hold). Telepes községek határának minimumát a törvény közterületek nélkül 1500 kat. holdban állapítja meg (1894 : V. t.-c. 2—4. §, 1936 : XXVII. t.-c. 63. §).

A községhez tartozó házak száma és nagysága igen különböző.

A községek lakossága.

132. A község fogalmának lényeges eleme a terület mellett a nép, az emberek. A községi törvény úgy rendelkezik, hogy a „község hatósága alá tartozik minden személy, aki a község területén lakik vagy tartózkodik“ (1886 : XXII. t.-c. 3. §). Az a jog, hogy valamely községben tartózkodjék vagy letelepüljön, mindenkit megillet. Nyilvánvaló, hogy a törvény különbséget akar tenni azok közt, akik a községben laknak és azok közt, akik ott csak átmenetileg tartózkodnak. Az utóbbiak csak passzív alanyai lehetnek a községi hatóságnak, míg az állandóan megtelepült lakosságnak jogai és befolyása is lehet a községben. Így községi illetőséget szerezhet (1886 : XXII. t.-c. 5—16. §), községi választójogot szerezhet, ha ott két éve adót fizet (1938 : XIX. t.-c. 212. §), az országgyűlési választójog hat évi helybenlakáshoz van kötve (1938 : XIX. t.-c., 19., 20. §). Mivel a törvény szerint a község hatósága alá tartozik minden

¹ L. Alsó László i. m. 70. sk. 1.

vagyon is, amely a község területén fekszik (1886 : XXII. t.-c. 3. §), a községhez tartozónak kell tekinteni azt a személyt is, aki ennek a vagyonnak tulajdonosa, akkor is, ha nem lakik a községben. Ez érvényesül a községi virilizmus intézményénél.

A községhez való tartozás jogi formája a *községi illetőség*. Csak személyi kötelek az egyén és a község közt, amely független a lakó- és tartózkodási helytől.

Minden honpolgárnak valamely község kötelekébe kell tartoznia. Mindenki csak egy község kötelekébe tartozhat. A községi illetőség születés, örökbefogadás, házasság útján, továbbá település által, vagy anélkül is, a községi kötelekébe való határozott felvétel által megszerezhető. A községi törvény részletes rendelkezéseket (5—18. §) tartalmaz a községi illetőségre és annak megszerzésére vonatkozólag, az illetőség gyakorlati jelentősége azonban csaknem teljesen megszűnt, mert újabb jogszabályaink nem az illetőségi községet, hanem a lakóhelyet veszik a közigazgatási intézkedéseknél alapul (6000/1931. M. E. sz. r.). Ez egyrészt azért indokolt, mert az emberek lakóhelyükön, nem pedig az attól esetleg eltérő illetőségi községükben találhatók, másrészt azért, mert a lakóhely megállapítása ténykérdés, az illetőségé jogkérdés és így a lakóhely eldöntése sokkal egyszerűbb és gyorsabb.

A község lélekszámának a törvény csak az alsó határát állapítja meg akként, hogy a községi önállóság feltétlenül 50 állandóan megtelepedett családot kíván, továbbá azt, hogy a képviselőtestület választás alá eső tagjainak számát legalább háromszorosan meghaladó (kisközségben = 15) olyan lakosa legyen a községnek, aki saját tulajdonul házat vagy földet bír, minélfogva a községből önkaratán kívül el nem távolítható és elegendő számban legyenek a bíró, másodbíró és legalább egy esküdt állására alkalmas lakosok (1886 : XXII. t.-c. 152. § b. és c. p.). Ez együttvéve 300 lakos, akik közül legalább 18-nak kell községi választójoggal bírnia.

Ellentétben ezekkel a rendelkezésekkel, amelyek új község létesítésére vonatkoznak, van számos olyan meglévő községünk, amely ezekkel a feltételekkel nem rendelkezik és így községi hatóságot a kormány hallgatólagos hozzájárulásával jogalap nélkül gyakorol. Ezeknek két csoportjuk van: az ú. n. *eszmei* (uradalmi) *községek* és az ú. n. *törpe kisközségek*.

Eszmei vagy uradalmi községeken olyan községeket értünk, amelyekben állandóan megtelepedett és önkaratán kívül el nem távolítható lakosság nincs, vagy oly csekély számú, hogy a község szervezete a törvénynek megfelelően meg nem alakítható. Az ilyen községek területe aszerint alakult, hogy csak azt vették oda, ami egy vagy két-három nagybirtokos tulajdonában volt. E miatt az ilyen községek határa is sokszor igen kúsza és több tagból áll, például Kisszállás, Peszéradacs és Újdombóvár. Az ilyen községek népessége bérlők-

ből, vagy bármikor elmozdítható uradalmi alkalmazottakból áll. A községi képviselőtestületet és előljárást úgy alakítják meg, hogy a nagybirtokos jelöl tőle függő egyéneket és a tőle függő választók azokat színleges szavazással megválasztják; a megválasztottak függő helyzetükön fogva a község közérdekű ügyeiben is az uradalom érdekeit szolgálják.¹ Mivel ezeknek a községeknek nincs törvényszerű választóközönségük, a község hatóságát törvényellenesen egy vagy több magánszemély: nagybirtokos vagy részvénytársaság sajátítja ki a váltó kormányok kitarató elnézése mellett!

A törpe kisközségek önállóságának, tehát közjogi jogalanyiségének feltétele szintén hiányzik, mert lélekszámuk a 300 lelken alul van és így sem képviselőtestületüket, sem előljárást jogszerűen összeállítani nem tudják. Az ily kisközségek lakossága tehát éppúgy törvényes jogalap nélkül gyakorol hatóságot, mint az eszmei községeké.² A különbség az, hogy a törpeközségeknél a csekély számú lakosságnak nagyobb súlya van, mint amennyi a törvény szándéka szerint megilletné, az eszmei községeknél pedig fordítva, a lakosságot magánjogi függő helyzete közjogi jogai valódi gyakorlatának lehetőségétől megfosztja a munkaadó javára.

A községek zömének lélekszáma kisközségeknél 300—2000 lélek, nagyközségeknél 1000—5000 lélek. De a határok igen tágak: vannak kisközségek 95—5000, nagyközségek 200—30.000 főnyi lakossággal.

A községek lélekszáma azt jelenti, hogy hány ember lakik a község egész területén. A szám megítélésénél azonban figyelemmel kell arra is lennünk, hogy abból mennyi esik a község belterületére és mennyi a külterületére? (L. 39. §.) Ebben a tekintetben nagy különbségek vannak: Sopron vármegye községeiben a külterületi lakosság átlagosan 5·8%-ot, Csongrád vármegyében viszont átlagosan 47·0%-ot tesz ki.

Ez vezet a népsűrűség kérdéséhez, ami azt fejezi ki, hogy 1 km² (= 100 hektár = 173·7 kat. hold) területen hány lélek lakik. Az ország átlagos népsűrűsége négyzetkilométerenként 93·4 lélek. A kis- és nagyközségek zömének népsűrűsége a trianoni országban 20—150 közt van. A legkisebb népsűrűség 7·3 (Gyála), a legnagyobb 7985·9 (Pestújhely). Ez a községek egész területére vonatkozik. Ha külön vesszük a bel- és külterületeket, a belterületen jóval magasabb, a külterületen jóval alacsonyabb értéket kapunk.

Mindezeknek az adatoknak az ismerete hozzátartozik ahhoz, hogy a közigazgatás az emberek településéről és azzal kapcsolatos életviszonyairól helyes fogalmakkal bírjon.

¹ L. Alsó László i. m. 90. l.
Benisch Artúr: Az eszmei (uradalmi) községek alkonya. Közigazgatástudomány. 1940. 16. l.

² Alsó László i. m. 91. l. felsorolja a törpeközségeket. Számuk a trianoni országban 242 volt.

A községek hatásköre.

133. A hatáskör megítélésénél a község feladatköréből kell kiindulni.

A község az emberek állandó lakóhelye. Sokan ott töltik egész életüket. A közigazgatás őket ott keresi, velük ott érintkezik, akár a helyi hatóságnak, akár a kormánynak, vagy más magasabb hatóságnak, vagy közigazgatási szervnek van velük dolga. Ezért azt is mondhatjuk, hogy a község az emberek és a közigazgatás főérintkezési felülete. Ennek a helyzetnek az állandó hatása alatt fejlődött ki a község hatásköre, amely a következő három főcsoportra oszlik:

1. *Önkormányzati jogkör.* A községek az önkormányzatnak a legősibb példái. Az állandóan szoros közelségben együttlakó embereknek számos másokat is, sőt valamennyiüket érintő dolga, szükséglete van. Ezek nagyrésze olyan, hogy azokat maguknak kell megoldaniuk, mert helyettük senki más meg nem oldja. A közös akarattal való megoldásra irányuló szervezkedés az önkormányzat magja. Amikor szaporodtak a közfeladatok, sőt amikor a központi hatalom is már hárfított feladatokat a községekre és beavatkozott azok megoldásába, az emberek akkor is ragaszkodtak ahhoz, hogy az őket érintő ügyek elintézésére befolyásuk legyen. Mindig érvényes az a meghatározás, hogy önkormányzat az, ha nem más kormányoz bennünket és az a tapasztalat, hogy „ha azt akarjuk, hogy valami jól legyen megcsinálva, csináljuk meg magunk”. Ezek az önkormányzat igényének eltörölhetetlen alapjai az emberekben és a községekben. Az önkormányzat gyakorlásának módjai és foka az idők folyamán természetesen nagyon változhatnak. A községi önkormányzat is más a rendi alkotmány megszüntetése óta, mint előtte. És a posztindusztriális fejlődés is állandóan tovább alakítja.

Az önkormányzat legősibb alakja, amikor abban a község összes önjogú tagjai résztvesznek és evégből „ösgyűlésen” mind összejönnek. Ez Svájc egyes kantonjaiban ma is előfordul. Ennek nálunk megmaradt esőkevénye a községi virilizmus joga, ami azt jelenti, hogy a község önkormányzati szervének, a képviselőtestületnek fele ma is az ú. n. legtöbb adót fizetők közül áll, akik a képviselőtestületnek adóalapjuknál fogva, választás nélkül tagjai (1929 : XXX. t.-c. 32. §).

A képviselőtestület másik fele azonban „a választóközönség választottaiból”, tehát képviselőkből áll. A község lakosai zömének önkormányzati joga tehát abból áll, hogy választó, azaz három évenként, amikor a képviselőtestület választás alá eső tagjainak felét (tehát a képviselőtestület egynegyedét) újraválasztják, szavaz. Ez azt mutatja, hogy lélektanilag az is elég, ha az emberek nem maguk intézik mindazokat az ügyeket, amelyek őket érintik, hanem csak van ügy, amit ők intéznek. Ez nemcsak a választókra, hanem a választottakra is vonatkozik. A község (pontosabban a községi képviselőtestület)

let) önkormányzati hatásköre nem ritkán csökken is valamely funkcionak más szerv (állam, vármegye, egyház stb.) által való átvétele útján.

A község önkormányzati jogának körét az 1886 : XXII. t.-c. 2. és 21. §-a írja körül. E szerint a község:

„a. saját belügyeiben határoz és szabályrendeleteket alkot“. A határozás konkrét ügyek eldöntését (választás, szerződéskötés, megszavazás, utasításadás stb.), a szabályrendeletalkotás jogszabályalkotást, tehát a jövőben előforduló esetekre való rendelkezést jelent;

„b. határozatait és szabályrendeleteit saját előjárói és közegei által hajtja végre“. Ez arra mutat, hogy az a. alatti jogkör magában foglalja a belső szervezet kiépítésének és fenntartásának jogát is;

„c. rendelkezik a község vagyona felett“. Ebből következik, hogy a községnek magánjogi jogalanyisága, azaz jogi személyisége van;

„d. községi adót vet ki és hajt be“. Ebből következik a községnek az a joga, hogy saját költségvetését maga állapíthatja meg és végrehajtását zárószámadással ellenőrzi. Az a.—d. alatti jogok együtvéve alkotják azokat a vonásokat, amelyek a község közjogi személyiségét is kétségtelenné teszik;

„e. gondoskodik a tisztán községi utakról és egyéb közlekedési eszközökről;

„f. gondoskodik a községi iskolákról és más rokon intézetekről;

„g. kezeli a mezei-, a tűzrendőrséget és a szegényügyet;

„h. gyakorolja mindazon jogokat és teljesíti mindazon köteleseket, amelyek a községi törvény szerint megilletik“.

Ezeket az ügyeket nevezi a törvény általában a község belügyeinek. A h. pont mutatja, hogy az e.—g. pontok nem kimerítő, hanem példászerű felsorolást tartalmaznak. A községi belügyek körét nem is lehet kimerítően felsorolni. Azok folyton változnak és szaporodnak. Több új ügy merül fel, mint amennyit az állam, a vármegye vagy más szervek elvontak. A község minden közérdekű ügyet önkormányzati hatáskörébe vonhat, ha törvény vagy más jogszabály nem is utalja oda, amely községi kezelésre alkalmas, más hatóságnak fenntartva nincs és az állampolgári alapjogokat nem sérti,¹ azaz nem érintheti az egyéni tulajdont, nem korlátozhatja a személyes szabadságot, a szabad forgalmat stb. A község hatáskörének ez a rugalmas meghatározása a magyarázata annak, hogy a községek, s különösen a városok, gyakran előbb vonnak újszerű ügyeket közigazgatásuk körébe, mint azokról az állam tudomást vesz. Így a községi közigazgatás gyakran szerepel, mint a közigazgatás úttörője, továbbfejlesztője.

Gyakorlatilag ez úgy jelentkezik, hogy ha valamely új közérdekű szükséglet felmerül, a község tisztázza, hogy elvállalásának nincs-e

¹ L. Alsó László i. m. 36. l.

jogi korlátja, megoldására van-e költségvetési lehetőség és ha ez is megvan, szükséges községi határozat (és esetleg annak felsőbb hatóság által való jóváhagyása) az ügy vállalására.

A fenti felsorolásból kitűnik, hogy a község belügyi közé tartozó ügyek jórészt a törvény utalja oda, tehát téves volna azt mondani, hogy belügy csak az, amit a község önként von a hatáskörébe.

A törvény az összes minisztériumok ügykörébe tartozó ügyekben ruház feladatokat, kötelezettségeket a községre. Csak egyes fontos példákat sorolunk fel: a belügyi igazgatás keretében a közveszélyek elhárítása, mint a tűzvész, árvíz, hófűvás stb. okozta akadályok megszüntetése, az ezzel kapcsolatos élet- és vagyonmentés, légoltalom, közegészségügyi tekintetben a betegek gyógyítása és szülési segédkezés szervezése. E végből községi orvos és baba alkalmazása, járványok megelőzése, védőoltások, húsvizsgálat, jó ivóvízről való gondoskodás, halottkémlés, köztemetők rendbentartása. A szegény betegek gyógyításáról való gondoskodás és a szegények ellátása. (6000/1931. ME. sz. r.)

A földművelésügyi igazgatás terén a fertőző állatbetegségek megelőzése és elfojtása (1928 : XIX. t.-c.), közbiztonságok létesítése, állatvásárok rendezése, az állattenyésztés fejlesztése érdekében tenyészállatok tartása, községi közlegelők kezelése, legeltetési szabályrendelet alkotása, a birtokhatárjelek őrzése, a határ őrzésére mezőőrök alkalmazása stb.

Az ipari és kereskedelmi közigazgatás terén vásárok tartása, hiteles mérleg felállítása. A közlekedésügy terén a község belterületén a közlekedés biztosítása: a községi utcák és köztetek fenntartása, szabályozása, új utcák nyitása, a község határában magántulajdonban lévő földek megközelítésére szolgáló ú. n. közös mezei dűlőutak nyitása és fenntartásuk ellenőrzése, hozzájárulás a vasúti állomásokhoz vezető, továbbá a községen keresztül vonuló állami és törvényhatósági utak fenntartásához. (1890 : I. t.-c.)

A közoktatásügy terén a község köteles az elemi iskolai tankötelesek beiskolázásához szükséges iskolák felállítására, ha azokról más fenntartó (felekezet, állam, vállalat) nem gondoskodik. Segélyezheti a felekezeti iskolákat. Köteles az iskolán kívüli népművelésről, a testnevelésről gondoskodni. Gyakran terhelik a községeket az egyházakkal szemben kegyúri, vagy más alapon különleges kötelezettségek (templomok, plébániák fenntartása stb.).

A községnek van magánjogi tevékenysége is. Tulajdonjogot gyakorol a tulajdonában levő ingatlanok és ingó vagyontárgyak felett. Jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. Örökölhet és ajándékokat fogadhat el. Pert indíthat és perbe vonható.

A költségvetés terhére történő magánjogi beszerzéseknél a Közszállítási Szabályzat (67. §) rendelkezéseivel köteles alkalmazkodni.

A község közintézeteket és közüzemeket létesíthet és tarthat fenn, mint azok anyaközülete.

2. *A község igazgatási jogköre.* A község nemcsak önálló jogi személy, amelynek önkormányzata van, hanem az államnak is alárendelt tagozata. Önkormányzati jogát is az állam akaratánál fogva, a törvény alapján gyakorolja. De az állam a községet, mint az emberekkel közvetlenül érintkező közigazgatási szervezeti egységet, arra is felhasználja, hogy neki megbízásokat és azok ellátására közjogi hatalmat ad. Ha ez a megbízás közvetlenül a törvény által a községre ruházott hatóság gyakorlására szól, akkor a legalsó fokon a döntés is a községet illeti a jogorvoslatok fenntartásával (pl. a kisebb polgári peres ügyekben, valamint a mezőrendőri kihágási ügyekben való bírászkodás esetében)¹ és ilyen ügyekben az elintézés módjára nézve a községnek utasítás sem adható. Ha azonban a törvény a döntést magasabb hatóságra (pl. főszolgabíró, m. kir. adóhivatal), a kezelést vagy végrehajtást pedig a községre bízta, akkor a községi előjáróság alárendeltségi viszonyban, a döntésre hivatott hatóság utasítása szerint jár el (1886 : XXII. t.-c. 30. §) és jogorvoslatnak csak a döntésre hivatott hatóság intézkedése ellen van helye.

A törvény (1886 : XXII. t.-c. 2. §) szerint a község igazgatási jogköre abból áll, hogy végrehajtja a törvénynek, a kormánynak és a törvényhatóságnak, illetve azok szerveinek az állami és törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit. Az igazgatási jogkörbe tartozó tevékenység tehát nem tartozik a község saját belügyei körébe. Az igazgatási jogkörbe tartozó ügyekkel a község önkormányzati szerve (a képviselőtestület) nem is foglalkozik, azokat vita tárgyává nem teheti (1886 : XXII. t.-c. 30. §), hanem azokat végrehajtó szervei (előjáróság, bíró, jegyző) intézik, hajtják végre. Az igazgatási ügykörből tehát a közönség részvétele teljesen ki van zárva.

Az igazgatási jogkörben a törvény rendelkezéseinek végrehajtását szokás a *község törvényes jogkörének* nevezni. Ebben a község a jogszabály által ráruházott elsőfokú hatáskörében jár el. A kormány és a törvényhatóság (vármegye) rendelkezéseinek végrehajtását a *község közigazgatási segédszolgálatának* nevezzük. Ennek keretében a döntés nem a községnek, hanem annak az állami vagy törvényhatósági hatóságnak a hatáskörébe tartozik, amelyet a döntésre a törvény, rendelet, vagy szabályrendelet kijelöl. Azok az állami és önkormányzati hatóságok, amelyeket a törvény a községgel való rendelkezésre kijelöl: az összes miniszterek, az általános közigazgatási hatóságok (alispán, főszolgabíró), egyes különös hatóságok: a vármegyei árvaszék (kis- és nagyközségekben), a m. kir. pénzügyi hatóságok (adóhivatal, pénzügyigazgatóság), a kir. járásbíró (hagyatéki, teleknyvi és nyomozati ügyekben) és a kir. ügyészség (nyomozati ügyekben), továbbá minden más állami és törvényhatósági szerv igénybe veheti a község közreműködését. Ezért hívják a községet a közigaz-

¹ L. Alsó László i. m. 35. l.

gatás mindenésének. Bármely hatóságnak van az emberekkel dolga, azokra szüksége, a községhez kénytelen fordulni, mert az az a felület, ahol a közigazgatás az embereket eléri és amely az embereket és helyi viszonyait legjobban ismeri.

A község ú. n. törvényes hatáskörének legfontosabb feladatai a következők:

a. a községi bírászkodás. Ez kiterjed a kisebb polgári peres (bagatell) ügyekre (1911 : I. t.-c. 758. §), (l. 7. §);

a mezőrendőri kihágási ügyekre (1894 : XII. t.-c. 103. §, 1929 : XXX. t.-c. 59. §);

az erdei kihágási ügyekre (1935 : IV. t.-c. 281. §);

a gazdasági cselédügyi kihágási ügyekre (1907 : XLV. t.-c. 65. §).

Mindezekben az ügyekben az eljárás különböző alacsonyabb értékhatárokon alul azért van a község hatáskörébe utalva, mert egyébként az elsőfokú hatóság (főszolgabíró, járásbíró) nem volna helyben található és a pertárgy értéke az utazás költségeivel nem volna arányban. A helybeli községi hatóság a feleknek kényelmesebb és a célnak megfelelő;

b. egyes gyámsági ügyekben való funkciók (1877 : XX. t.-c. 171. és 285. §);

c. az állami anyakönyvek (születési, halotti és házassági) vezetése. Ezt a munkát a községi, vagy körjegyző, városokban a főjegyző, Budapesten a kerületi előjáró végzi (1894 : XXXIII. t.-c., 1904 : XXXVI. t.-c., 256.992/1924. B. M. r.);

d. a közadók és a közadók módjára behajtandó köztartozások végrehajtása (K. K. H. Ö., azaz 600/1927. P. M. sz. r. 42. és köv. §-ok);

e. a marhalevelek kiállítása (1928 : XIX. t.-c. 6. §-a alapján kiadott 100.000/1932. F. M. r. 5—30. §-ai);

f. közérdekű adatok és viszonyok nyilvántartása. Ez azokban a községi nyilvántartásokban történik, amelyeket a község saját közegeinek, vagy felsőbb hatóságoknak állandó tájékoztatására vezet. A nyilvántartások vezetését legnagyobb részben felsőbb hatóságok, vagy jogszabályok rendelik el. Számuk igen nagy (több száz) és egymást nem rendszeresen egészítik ki, mert elrendelésük ötletszerűen történik és nincs hatóság, amely összhangjukat biztosítaná és bürotechnikailag célszerű vezetésüket megtervezné. Állandó a panasz, hogy a nyilvántartások tömege a községek közigazgatását súlyosan terheli és hogy nagy részük nem pontos és így nem megbízható. A fontosabb községi nyilvántartások:¹ országgyűlési képviselőválasztók, egyúttal a törvényhatósági és községi választók, névjegyzéke; külföldiek nyilvántartása; büntetett előéletűek, feltételeken szabadonbocsátottak, toloncok nyil-

¹ L. Magyary—Kiss: A közigazgatás és az emberek. 221. l.

Alsó László i. m. 51. l.

Fluck András: A községi jegyző munkaterhe. A mai magyar község. A korszerű község szolgálat útja. 5. sz. 107. l.

vántartása; tankötelesek törzkönyve; leventekötelesek, hadkötelesek nyilvántartása; népmozgalmi nyilvántartás; adóalanyok és adótárgyak nyilvántartása; kataszteri térképek; különböző adókezelési nyilvántartások; felügyelet alatt álló cigányok nyilvántartása; egyesületek, építési engedélyek, iparosok, tanoncok, bábák, italmérők, közszállítások, közlekedési balesetek nyilvántartása; ló- és szekérösszeírás, marhalevelek nyilvántartása; községi vagyonteltár; gazdasági cselédkönyvek, munkásigazolványok, munkaszerződések, munkást kereső munkaadók nyilvántartása; gyámoltak és gondnokoltak törzkönyvei; közsegélyre szorultak nyilvántartása stb.

A községnek közigazgatási segédszolgálatára részben olyan ügyekből áll, amelyek minden igazgatási ágra nézve előfordulhatnak, részben olyanokból, amelyek igazgatási áganként különböznek. A község közreműködése részben előkészítéshöz, részben segédkezésből, részben foganatosításból áll.

Előkészítő cselekményt végez, amikor jelentést, vagy felterjesztést intéz valamely felsőbb hatósághoz hivatalból, vagy annak felhívására és az annak a hatóságnak eljárását vonja maga után.

Segédkező cselekmény az idézések kézbesítése, érdekeltek összeírása és meghívása, helyi viszonyokról tájékoztatás, személyek igazolása stb.

Foganatosító cselekmények azok, amelyek a hatóság döntésének hatályosítására szolgálnak: határozatok, hivatalos iratok kézbesítése, végrehajtása, megkeresésre tanúk kihallgatása.

Minden igazgatási ág részére végzi a község a kézbesítéseket, ha az nem a posta, vagy az illető hatóság (pl. bíróság) saját szervei útján történik. A közigazgatási kézbesítésre nézve az 1901:XX. t.-c., a 4600/1902. B. M. r. 14—30. §-ai, az adóügyi kézbesítésekre nézve a 600/1927. P. M. r. 94—96. §-ai, a bírói kézbesítésekre nézve a 42.300—1924. I. M. r. rendelkezik. (A községi közigazgatásnak háromféle kézbesítési utasítást kell megtanulnia azért, mert a minisztériumok nem tudnak egyetlen utasításban megállapodni!)

A község minden közhatóság és szerv részére ad a község és a községi lakosok viszonyairól, valamint más közismert tényezőkről és adatokról hiteltérdemlő tájékoztatást. Ezek rendszerint: községi bizonyítványok (vagyon, vagyontalansági) és erkölcsi bizonyítványok (4961/1927. B. M. eln. r.), szegényjogon való perléshez szükséges bizonyítványok (75.500/1914. I. M. r.), illetőségi bizonyítványok (1886:XXII. t.-c. 17. §), tűzkárt szenvedtek részére ártatlansági bizonyítványok (32.706/1882. B. M. r.),

a községben vezetett közhitelű jegyzékekből (anyakönyv, birtokív stb.) hiteles kivonatok és a község irattárában őrzött iratokról hiteles másolatok kiszolgáltatása és hivatalos jelentések.

A kis- és nagyközségek előljárósága által kiállított bizonyítványokhoz — kivéve a vagyoni és erkölcsi bizonyítványokat — a főszolgabíró láttamozása is szükséges.

Az egyes igazgatási ágak részére végzett közigazgatási segédszolgálati tevékenység igen sokirányú. Fontosabb példák:

A közbiztonság és közrendészet terén az előljáróság köteles minden tudomására jutott bűncselekményt feljelenteni az illetékes rendőri hatósághoz, a bűnjeleket lefoglalni, tettenérés esetén a tetteseket, azonkívül a megszökött rabokat, körözött és kitiltott embereket elfogni és a rendőrhatalom elé vezetni, a kir. ügyészség utasítására nyomozást végezni, tüzeseteket bejelenteni, a külföldiek érkezését, távozását ellenőrizni, útlevél iránti kérelmeket átvenni, az építésrendészet gyakorlásában közreműködni.

A közegészségügyi igazgatásban az előljáróság részben szakközleggek (községi orvos, baba, halottkém, húsvizsgáló) közreműködésével örködik a ragályos betegségek bejelentése, köztisztaság, jó ivóvíz, egészséges lakás követelményeinek betartása fölött, ellenőrzi a halottak szabályszerű eltemetését, a baba segédkezik a szülőknek stb.

Az állategészségügyi igazgatásban az előljáróság állatorvos közreműködésével felügyel az egészségügyi szabályok betartására, az állatjárványok bejelentésére és elfojtására, felügyel az állatvásárterekre

A mezőgazdaság terén fontos teendői vannak a tenyészállattartás, a közlegelők ellenőrzése és gondozása, az erdőrendészet, a mezőrendészet terén.

Ugyanígy számos megbízása van az ipari, kereskedelmi és közlekedésügyi igazgatás terén, a közoktatásügyi közigazgatás részére nyilvántartja a tanköteleseket és kényszereszközökkel biztosítja a kötelező iskolabajárást.

A honvédelemről szóló 1939:II. t.-c. alapján sok teendője van a leventekötelesek, a hadkötelesek, a közmunkakötelesek, a népmozgalm és az anyagi szolgáltatások nyilvántartása és kiállítása terén.

A község közigazgatási segédszolgálatának legjelentősebb és legterheesebb része az adóügyi igazgatásban való közreműködés. Ez ugyanis a községi előljáróság és főleg a jegyző munkájának körülbelül a felét, néha nagyobb részét is kiteszi¹ és azért az eljáró közegek fokozott fegyelmi és anyagi felelősséggel tartoznak, amelyet a m. kir. pénzügyigazgatás (adóhivatal, pénzügyigazgatóság) érvényesít.

A községnek az állami pénzügyigazgatásban való nagy szerepe élénk bizonyítéka annak, hogy azokat a közigazgatási feladatokat, amelyek az emberekkel való érintkezést és viszonyaiknak alapos ismeretét kívánják meg, csak a község tudja elvégezni. Az állami pénzügyi közigazgatás a legrészletesebben kiépített és a legjobban működő igazgatási ágak egyike, de legalacsonyabb állami szerve a

¹ L. Magyary—Kiss i. m. 284. sk. 1. és 113. mell.

m. kir. adóhivatal, amely átlag minden járásra esik. Az adók egyenkénti összeírásában, kivetésében, nyilvántartásában, beszédésében és behajtásában azonban nem nélkülözheti a község munkáját. A pénzügyi közigazgatás a községet mindarra felhasználja, amit a község részletes helyi ismereteinél fogva és az így elérhető munkamegosztás révén legcélszerűbben tud ellátni. Amit a község az állami és vármegyei pénzügyigazgatás részére végez, az mind a község igazgatási hatáskörébe tartozik. Részletes szabályozása a közadók kezeléséről szóló hivatalos összeállításban (600/1927. P. M. r.) található.

Idetartozik az olyan közttestületek anyagi erőforrásainak biztosítására végzett munka is, amelyek a lakosság egészének, vagy egyes csoportjainak kulturális és gazdasági szükségleteit elégítik ki. Ilyenek az egyházi adók és más közszolgáltatások, a vízi társulatok járuléka, a mezőgazdasági és kereskedelmi és iparkamarai illeték, az OMBI és OTI díjak és járulékok behajtása, amelyek egyébiránt közadók módjára behajtandó közszolgáltatásként vannak nyilvántartva és behajtásuk a község kötelessége (KKHÖ. 42. §).

Idetartozik továbbá a földbirtokrendezés folyamán kiosztott földek vételárának a községbeli földhözjuttatottaktól való behajtása és kezelése.

3. *A közönség hatósági támogatása.*¹ A község tevékenysége nem sorozható be maradéktalanul az önkormányzati és az igazgatási feladatok körébe, hanem részben az a célja, hogy a község lakosainak érdekeit előmozdítsa. Ez a feladatkör a községi szervezkedés igazi célja, amely éppen ezért átszövi a község minden önkormányzati és igazgatási tevékenységét is. A községnek a közönséget támogató tevékenysége a községek alakulásának idejére nyúlik vissza. Történeti alapja ugyanis valószínűleg az, hogy az állandóan letelepedett lakosság eredetileg közös vagyoni és más magánérdekeinek védelme és előmozdítása végett szervezkedett közösséggé. Ez a vagyonszövetség, amelynek maradványai részben ma is megvannak (erdő- és legelő-közösségek), alakult át később községgé. A mai község is ellátja a vagyonszövetség ügyeit, ha annak önálló (a községtől független) szervezete nem jött létre (1894 : XII. t.-c. 10. §).

Mivel a község lakosságának túlnyomó része mezőgazdasági foglalkozású, a közönség támogatására a mezőgazdasági feladatok terén van a legtöbb szükség és alkalom (l. alább), de az előforduló rendészeti, kulturális és pénzügyi feladatok terén is.

A község a közönséget támogathatja önkormányzati hatáskörében is, de ez a feladat rendszerint a község végrehajtó szerveinek teendői közé tartozik. Az ilyen munka az igazgatási hatáskör párdarabjának fogható fel annyiban, hogy a képviselőtestületnek itt sincs érdemi beleszólási joga, az előjáróság viszont ilyenkor is más-

¹ L. Alsó László i. m. 60. l.

nak a felszólítására jár el. A felszólítás az igazgatási hatáskörben valamely felsőbb hatóságtól, a közönség támogatása esetén pedig valamely magánszemélytől, egy féltől ered, akinek erre a törvény, vagy más jogszabály igényt ad.

Így az előjáróság kötelessége a magánfelek részére a községi, vagy személyi viszonyok és adatok bizonyítása községi bizonyítványok, hiteles kivonatok útján, köztudomású és nyilvántartott adatok igazolásával. Az előjáróság közbenjár jogszabály szerint meghatározott esetekben. Ilyenek: gazdasági munkaszervezési okirat hitelesítése (1899 : XLIII. t.-c. 18. §), gazdasági munkaközvetítés érdekében levelek és táviratok megírása (11.180/1890. F. M. r.), ingatlanok forgalmi értékének megállapítására szolgáló becslés (42.600/1914. I. M. r.), aláírások, pénzügyi váltók és postai értesítők aláírásának hitelesítése, birtokívek, hagyatéki és gondnoksági leltárak másolása (magánmunkálati szabályrendelet), vagyontalan kiskorúak és gondnokoltak érdekében végzett gyámügyi munkálatok (panaszok, kérvények, szerződések stb. írása, 129.000/1902. B. M. r. 30. §), írástudatlan gyámok és gondnokok számadásának, jelentőlapjának és ingóvagyon kimutatásainak elkészítése (1877 : XX. t.-c. 96. és 120. §).

A mezőgazdaság terén a közönség támogatása végett az előjáróság

a nyomásos gazdálkodást folytató és az osztatlan közös legelő-birtokosság közgyűlési határozatait végrehajtja, ha a birtokosság tanácsot nem szervez (1894 : XII. t.-c. 14. §);

felügyel a birtokhatárjelekre és a közös mezei dűlőutak fenntartására (1894 : XII. t.-c. 37. §);

a 100 holdon aluli birtokosok mezei birtokának őrzését végezteti (1894 : XII. t.-c. 74. és 75. §);

mezőgazdasági irányárakat hirdetményileg közöl stb.

Fontos kötelessége a községi jegyzőnek és az előjáróság többi tagjainak a községi lakosoknak tanáccsal és útbaigazítással való támogatása. (126.000/1902. B. M. r. 96. és 104. §.) Ebbe a feladatkörbe tartoznak az ú. n. *jegyzői magánmunkálatok*. Ezek a községi lakosok megbízásából magánokiratok szerkesztését kell érteni, amelyek olyan jogi tudást kívánnak, amellyel az emberek zöme nem, de a jegyző rendszerint rendelkezik. A magánmunkálatok körét és díjszabását vármegyei szabályrendelet állapítja meg. Engedélyezésüknél hasonló megfontolás játszik szerepet, mint a községi bíráskodás szervezésénél, t. i. a feladatnak helyben való megoldásáról gondoskodás és így idő- és költségkímélés a közönség számára. Gyakori magánmunkálatok a gazdasági munkás, szolgálati (cseléd), vállalkozási, adás-vételi és bér-szerződések, adóslevelek és kötelezvények, nyilatkozatok, telekkönyvi beadványok, kérvények, fellebbezések készítése, meghatalmazások kitöltése stb. (126.000/1902. B. M. r., 47.000/1904. B. M. sz. a. kiadott mintaszabályrendelet.)

A község a helyi szokás vagy gyakorlat alapján még más szolgáltatásokat, haszonélvezeti illetményeket (1886 : XXII. t.-c. 112. §) is szokott tagjainak nyújtani, mint kő-, homok-, agyaghányászati jogot, a község területén borpinceépítési és használati, községi szeszfőzdehasználati jogot (1938 : XXX. t.-c. 25—26. §) stb. Mindezt szintén a közönség hatósági támogatásának kell minősíteni. Ez a funkció egyébként átmenetet jelent a nagyközségek és városok különböző községi üzemeihez.

A helyhatóság. A község fogalma.

134. Gyakran használjuk azt a kifejezést, hogy „helyhatóság”. A törvény nem határozza meg, de az eddig mondottak alapján lehetséges a tartalmának a tisztázása. Helyhatóságnak csak az olyan hatóság nevezhető, amely meghatározott területen lakó néppel van kapcsolatban, így módja van az emberekkel való közvetlen érintkezésre és a helyi viszonyok alapos, közvetlen ismeretével rendelkezik. A terület, illetve a személyi kör, amelyre egy-egy ilyen hatóság illetékesége kiterjed, a község területe és a lakosság, az azon tartózkodó emberek. Így minden területnek megvan a maga helyi hatósága és a helyhatóságok viszont egymást területi hézag nélkül kiegészítik. Azoknak az ügyeknek a végzését kell a helyhatóságra bízni, amelyek az emberekkel való közvetlen érintkezést, az embereknek és a helyi viszonyoknak alapos ismeretét tételezik fel.

A község hatáskörének mind a három részében szerepe van ennek a tényezőnek. Ezért a község helyhatóság és minden szervezeti egység, amelynek helyhatósága van, község. Ezért község minden város is, fel Budapest székesfővárosig, mert azoknak is van helyhatóságuk: az emberek egy részével csak ott lehet érintkezni, és a városok területén csak a városi hatóság rendelkezik a közvetlen helyi ismerettel.¹

Ezek után a község fogalmát is meghatározhatjuk, a következőképpen: *A község a közigazgatásnak olyan önálló jogi személyiséggel felruházott szervezeti egysége, amely meghatározott területen (községi határ) megtelepült nép közreműködésével a törvény által meghatározott szervezetben helyhatóságot gyakorol.*² Ezért szokás a községet a területi önkormányzatok közé is sorolni.

A községek szervezete.

135. A községekről szóló 1886 : XXII. t.-c., mint láttuk, a községek három fajtát különbözteti meg:

- a. megyei várost,
- b. nagyközséget és

¹ Ennek a felfogásnak felel meg az, hogy az 1935. január 30-i német községi törvény (Deutsche Gemeindeordnung) az összes városokra és községekre kiterjed, az egyetlen Berlin kivételével. L. *Magyar Zoltán*: Nemzeti szocialista községi közigazgatás. Városi Szemle. 1936. évf.

² Ez a meghatározás közel áll *Alsó László*éhoz, i. m. 25. l.

c. kisközséget.

Ezt azért teszi, mert szabályoznia kellett mindazokat a területi önkormányzati alakulatokat, amelyekre a törvényhatóságokról szóló 1886 : XXI. t.-c. nem vonatkozik. Mi azonban a városokat együtt fogjuk tárgyalni, s itt csak a nagy- és kisközségekkel foglalkozunk.

A törvény szerint *nagyközségek* azok a községek, amelyek a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek; *kisközségek* azok, amelyek a törvény által a községre ruházott teendőket korlátolt anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniök. (1886 : XXII. t.-c. 1. §.) Az így szövetkező kisközségek *körjegyzőséget* alkotnak, mert közös jegyzőjük van. Előfordul azonban, hogy egy, vagy több kisközség egy nagyközséghez csatlakozik és azzal tartanak közös jegyzőt. (1886 : XXII. t.-c. 160. és 161. §.)¹³

A Délvidékkel is megnagyobbodott csonkaországban a kisközségek száma 5095, és azok 1538 körjegyzőséget alkotnak. Egy körjegyzőségbe tehát átlag 4 kisközség tartozik. Ettől azonban, többnyire földrajzi okból, jelentékeny eltérések vannak. A legnagyobb körjegyzőségeknek 11 községe van (Újklenóci kj., Beregi közig. kirendeltség, Zsdenyovai kj. u. o., Abaligeti kj. Baranya vm., Lenti kj. Zala vm.).

A nagy- és kisközségek közti főkülönbség, amelyre a községi törvény utal, főleg a jegyzőtartás képességére vonatkozik.

Az azóta eltelt több mint fél évszázad alatt azonban a közigazgatás nagy fejlődése a községek közigazgatásán is nyomot hagyott. Ma már kevés jegyzőség van, amelynek más irodai alkalmazottja, mint egyetlen jegyzője, ne volna. Gyakran van több jegyző és irodai segéd-személyzet (irodatiszt, számtiszt, díjnok). Ilyenkor a jegyzők közt munkamegosztás van: az egyik a vezető (fő-) jegyző, a többi közigazgatási, adóügyi, segédjegyző stb. (1904 óta a községek állami támogatásban is részesülhetnek igazgatási költségeik viselésében.) Így nem lehet többé azt mondani, hogy a nagy- vagy kisközségi szervezetre nézve a községeknek egy jegyző tartására való képessége volna irányadó. Sok körjegyzőségen van két jegyző és az odatartozó kisközségeket mégsem választják szét és szervezik át egy-egy jegyzővel bíró nagyközségeké. Ez mutatja, hogy ma már nem a község teherbírása a döntő szempont, hanem a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének érdeke.

A község szervezeti jellegét, hogy t. i. nagy- vagy kisközség-e, a vármegyei kisgyűlés meghallgatásával a belügyminiszter dönti el. Ez biztosítja a szervezeti forma tekintetében a teljes jogbiztonságot. De

¹³ Vannak orvosi, állatorvosi, közgyámi körök is. Ezek eltérők lehetnek egymástól, vagy a jegyzői köröktől. A községi bor- és húsfogyasztási adókban érdekelt községek pedig beszédési körbe foglalhatók (1923 : XXXIII. t.-c., végrehajt. ut. 121.000/1923. pm. r.).

kétségtelen, hogy a községi szervezet nem állapítható meg ötlet-szerűen, egyszerű hatalmi szóval, mert a szervezet összefügg a község területi és népességi viszonyaival (L. 300. l.).

1. A község lakosai alkotják a község választó szervét (*választó közönség*). Községi aktív választójoga van annak, aki a lajstromos választókerületben országgyűlési választójogosultak névjegyzékébe a község területén fel van véve, azaz tíz év óta magyar állampolgár és az elemi népiskola hatodik osztályát, vagy más tanintézetnek ezzel tanértékre egyenrangú osztályát sikeresen elvégezte, ha legalább hat év óta lakik a község területén, vagy van ott lakása és saját maga, illetőleg férje legalább két év óta fizet a községben föld-, ház-, vagy általános kereseti adót, beleértve az alkalmazottak kereseti adóját is. (1938 : XIX. t.-c. 212. §.)

2. A község az önkormányzat jogát a *képviselőtestülete* által gyakorolja. (1886 : XXII. t.-c. 32. §.) Ez az a szerv, amely a község ügyeiben határoz és intézkedik, amelyben a község eszmei akarata megvalósul. A községi képviselők száma a népesség számához igazodik, t. i. minden 100 lélek után egy képviselő számíttatik. De a képviselők összes száma kisközségben 10-nél kevesebb és 20-nál több, nagyközségben 20-nál kevesebb és 40-nél több nem lehet.

A képviselőtestület ilymódon megállapított tagjainak fele a legtöbb adót fizetők közül, fele a választóközönség választottaiból kerül ki. Ezenfelül az előjárásnak több tagja a képviselőtestületben szavazati joggal bír (a bíró, a jegyzők, a tanácsbeliek, ha van: a pénztárnok, a számvevő, a közgyám, az orvos, illetőleg a körorvos, a mérnök és a községi erdőtiszt).

A legtöbb adót fizetők (virilisek) névjegyzékét a főszolgabíró állítja össze. Abba felveendőek azok a községi lakosok, akiknek földadója, házadója, az ezek után kivetett községi pótdadója és a lakóhely javára eső általános kereseti adója — beleértve az alkalmazottak kereseti adóját is — együttvéve a legmagasabb, feltéve, hogy valamely községben községi, vagy thj. városban törvényhatósági választójoguk van. Minthogy ilyen választójoga csak természetes személynek lehet, jogi személy nem lehet virilista.

A nőket, kiskorúakat és a gondnokság alatt állókat is fel kell venni a legtöbb adót fizetők névjegyzékébe, ha az önjogúságon kívül más kellékük nem hiányzik. Ezek megbízottjuk, illetve gyámjaik, gondnokuk útján gyakorolják a tagsági jogukat.

A virilisek névjegyzékének és sorrendjének megállapításánál kétszeresen kell számításba venni a néptanítóknak, a Magyar Tudományos Akadémia tagjainak, valamint annak az adóját, akinek valamely főiskolán, vagy azzal tanértékre egyenrangú iskolán szerzett és a magyar államban érvényes oklevele, vagy államvizsgálati bizonyítványa van, vagy aki a főiskolával tanértékre egyenlő értékű katonai iskolát végzett, végül annak, aki a vitézi rendnek egyéni érdeme alap-

ján tagja, vagy aki az arany vitézségi érem tulajdonosa. (1929 : XXX. t.-c. 40. §.) A zsidók virilisek nem lehetnek. (1939 : IV. t.-c. 4. §.)

Ezt a nyers virilizmus rendszerének nevezik, tekintve, hogy a kiskorúak és gondnokság alatt lévők is, személyi minőségükre való tekintet nélkül, pusztán vagyonuk alapján, virilisek lehetnek. Így, habár közhivatal viselésére alkalmatlanok (1883 : I. t.-c. 1. § b.), pusztán vagyonuk miatt a községi képviselőtestületben tagsági jogukat megbízott útján gyakorolhatják. A virilizmusnak ezt a brutális rendszerét Budapest székesfővárosban már teljesen eltörölték, a többi törvényhatóságokban (városokban és vármegyékben) pedig akként enyhítették, hogy a névjegyzékbe az adóösszeg nagysága szerint következő sorrendben vármegyében háromszor, törvényhatósági jogú városban hatszor annyi legtöbb adót fizetőnek a nevét kell felvenni, ahány legtöbb adót fizetők közül választott rendes tagja van a törvényhatósági bizottságnak. Az ebbe a névjegyzékbe felvettek választják saját soraikból a törvényhatósági bizottság virilis tagjait. Így mód van arra, hogy a virilis tagok közt bizonyos kiválasztás mégis érvényesüljön és legalább pl. a gondnokság alatt levők kihagyhatók legyenek. Enyhített a törvényhatósági virilizmus annyiban is, hogy míg a községi képviselőtestületben a virilisták 50%-ot foglalnak el, a törvényhatósági bizottságban csak 40%-ot (1929 : XXX. t.-c. 3., 9., 10. §.) A virilizmus rendszere ellen mind a községnél, mind a törvényhatóságnál tehető súlyos kifogás továbbá az, hogy a névjegyzéket az adó kivetése (előírása) alapján állítják össze, és a virilis jog gyakorlásának nem akadályozza az, ha az illető adóhátralékban van. A virilizmus intézménye tehát tagadhatatlanul részrehajló megkülönböztetése az állampolgároknak a végből, hogy a nagyobb jövedelműek és vagyonúak érdekeik érvényesítésére különleges előnyben részesüljenek. Az ilyen törvények megalkotása egyenes következtetést enged arra, hogy ugyanezek az érdekek a törvényhozásban is túlnyomó befolyással rendelkeznek.

A községi képviselőtestület tagjává lehet választani azt a férfit, akinek a választás időpontjában választójoga van, ha életének 30. évét betöltötte (1929 : XXX. t.-c. 42. §.) Nők kis- és nagyközségben a képviselőtestületnek, és vármegyében a törvényhatósági bizottságnak tagjai nem lehetnek, ellenben megyei, illetve törvényhatósági városban igen. A képviselőtestület választás alá eső tagjait háromévenként hat évre választják. Háromévenként valamennyi póttag kilép, valamint azok a rendes tagok, akik a hat évet már kitöltötték (1886:XXII. t.-c. 41. §.) A választás alá nem esők névjegyzékét minden évben kiigazítják (1886 : XXII. t.-c. 33. §.)

A képviselőtestület nem gyakorolja közvetlenül az egész önkormányzati hatáskört, hanem annak egy része az általa alakított *bizottságokra* tartozik. A legfontosabb ilyen bizottságok, amelyek a képviselőtestülettől függetlenül járnak el, a következők:

a. az igazoló választmány, amely a választási eljárás elleni panaszok és a megválasztott képviselők megválaszthatósága ellen tett észrevételek elsőfokú elbírálására hivatott, négy tagból áll. Ezek közül kettőt a képviselőtestület saját tagjai közül választ, kettőt pedig ugyanazok közül a főszolgabíró nevez ki. Elnöke a főszolgabíró (1886 : XXII. t.-c. 51. §);

b. a járványbizottság (1876 : XIV. t.-c. 151. §);

c. a községi iskolaszék (1876 : XXVIII. t.-c. 9. §);

d. az óvodafelügyelő bizottság (1891 : XV. t.-c. 22. §);

e. a polgári iskolaszék (640—0—23/1931. VKM. sz. r.);

f. a testnevelési bizottság (9000/1924. VKM. sz. r.).

3. A község szervezetének harmadik fontos elemét a *végrehajtó szervek* teszik. Ezek hajtják végre mind a községnek önkormányzati hatáskörében hozott határozatait és tett intézkedéseit, mind pedig ezek végzik a községi igazgatás feladatait. A községnek több végrehajtó szerve van.

A nagy- és kisközség legfontosabb szervei a laikus községi bíró és a szakképzett jegyző, akik sok kérdésben szorosan együttműködnek.

a. A *bíró* a község vezetője. Elnököl a képviselőtestületben, a jegyzővel együtt képviseli a községet kifelé, ugyanúgy aláírja a kiadványokat és utalványokat, végzi a községi bíraskodást és a közigazgatási végrehajtást. A bírót a választóközönség választja három évre a főszolgabíró által jelölt egyének közül. Állása tiszteletbeli, de részére tiszteletdíjat szoktak megállapítani. A bírói hivatalt csak rendkívüli akadályoztatás okából lehet visszautasítani. Akit megválasztottak, köteles a tisztelet legalább egy évig viselni, egyébként 200 pengőig terjedhető bírsággal sújtható. Minden nagy- és kisközségnek saját külön bírója van.

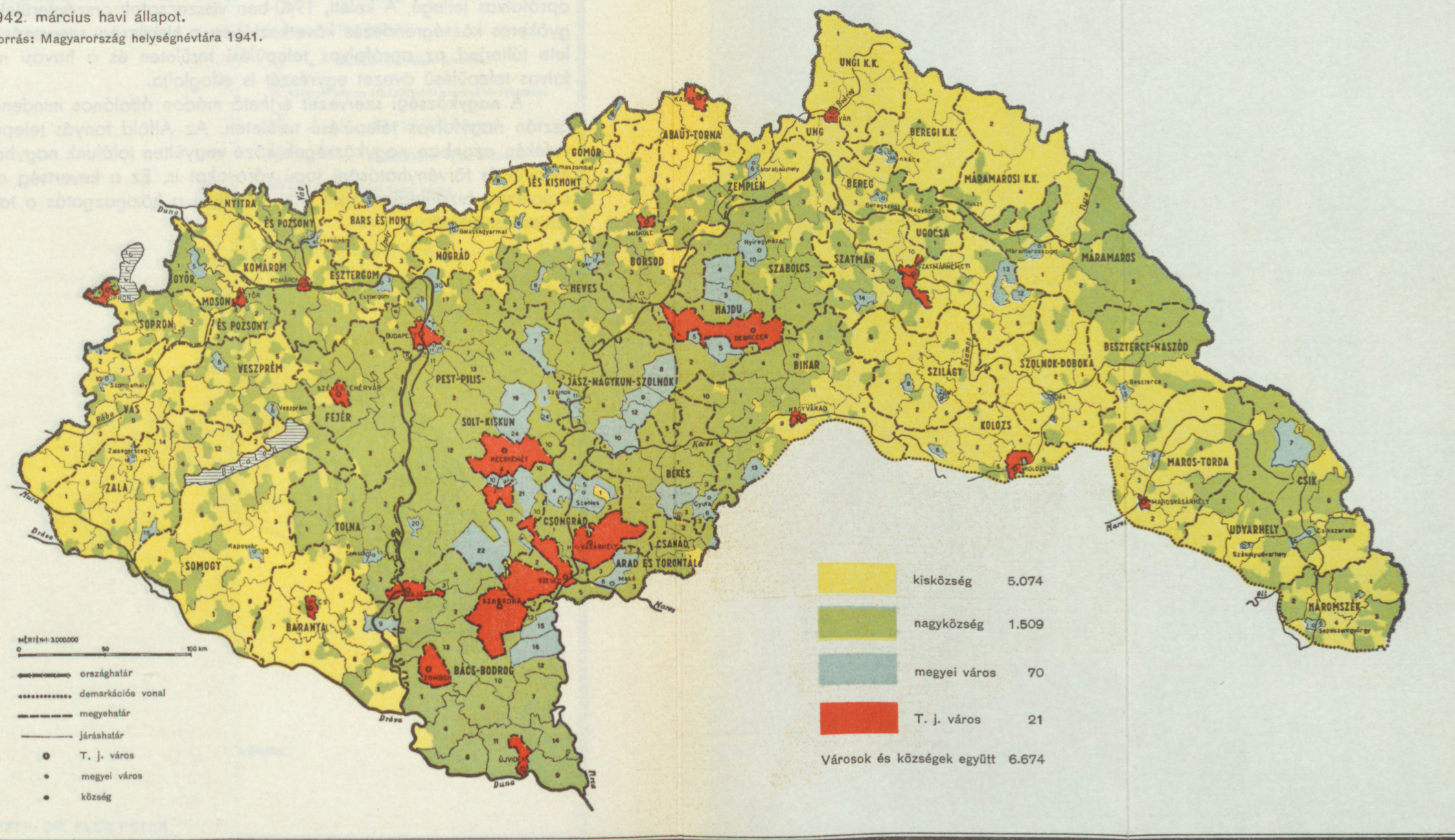
b. A *jegyzőt* a megfelelő képesítéssel bíró egyének közül a képviselőtestület élethossziglan választja, ugyancsak a főszolgabíró jelölése alapján. Szakképzettsége és állandósága révén rendszerint a bírónál nagyobb egyéni súlyt szerez és a képviselőtestület tulajdonképeni vezetője lesz. Feladata, hogy a községi adminisztrációt vezesse, részben végezze, a képviselőtestület ülésein az ügyeket előadja és a jegyzőkönyvet vezesse. Ő a községnek, mint szervezeti egységnek a tulajdonképeni főnöke; az ő érdeme, ha a község vezetésében van előrelátás és iniciativa, jó a szervezet, van parancsadás, azaz mozog a közigazgatás, van összhang és ellenőrzés a különböző szervekkel szemben, és a jegyző mulasztása, ha mindez hiányzik.

Jegyzői állásra az van képesítve, aki a középiskolai érettségi letétele után a kétéves községi közigazgatási tanfolyamot elvégezte és a községi közigazgatási vizsgát letette (1900 : XX. t.-c. 3. §). A jegyzők a VII—X. fizetési osztályokba vannak sorolva. Az 1904 : X. t.-c. behozta az állami fizeteskiegészítést.

KÖZSÉGI SZERVEZET.

1942. március havi állapot.

Forrás: Magyarország helységnévtára 1941.



KÉSZÜLT A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZETBEN

9. sz. melléklet.

MAGYARY ZOLTÁN: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

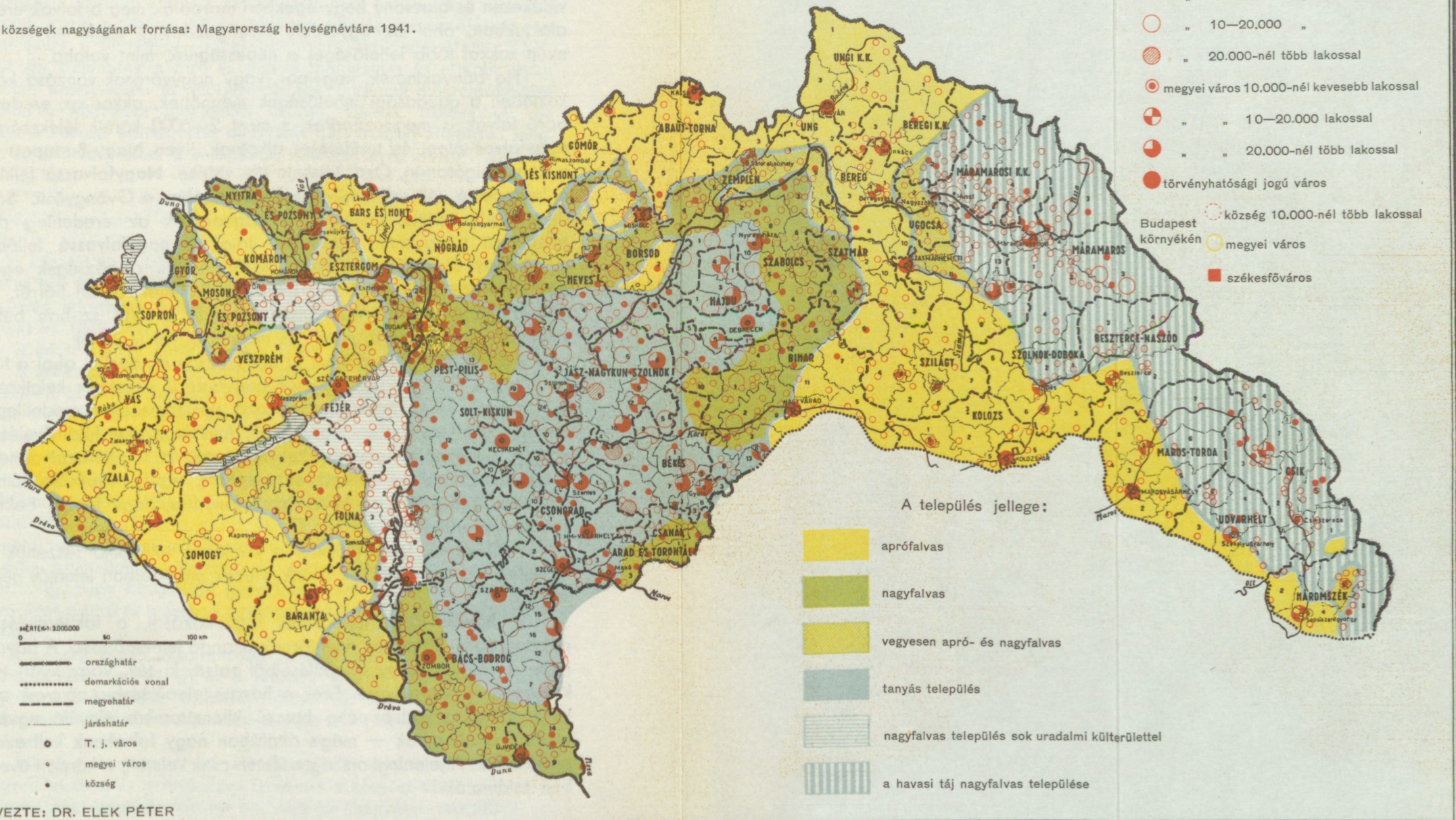
A fennálló községi szervezet térképe az 10. sz. térképpel összehasonlítva érdekes összefüggéseket mutat.

Kisközségi szervezet van általában mindenütt, ahol a település aprófalvas jellegű. A keleti, 1940-ben visszacsatolt országterületen a gyökeres községrendezés következtében a kisközségi szervezés területe túlerjed az aprófalvas települési területen és a havasi nagyfalvas településű övezet egy részét is elfoglalja.

A nagyközségi szervezet érthető módon általános mindenütt a tisztán nagyfalvas településű területen. Az Alföld tanyás településű vidékén azonban nagyközségek közé vegyülten találunk nagyhatárú megyei és törvényhatósági jogú városokat is. Ez a kevertség azt a szervezési bizonytalanságot jelzi, amellyel a közigazgatás a tanyás települést kezeli.

A KÖZSÉGEK NAGYSÁGA ÉS A TELEPÜLÉS JELLEGE.

A községek nagyságának forrása: Magyarország helységnévtára 1941.



KÉSZÜLT A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZETBEN

10. sz. melléklet.

MAGYARY ZOLTÁN: MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Magyarország legősibb településformája az **aprófalvas**. Ma is megtaláljuk az 500—1000 lélek körüli falvakat minden vidéken, amely ment maradt a török és más háborúk pusztításaitól. Különösen dombos-vidékeken és alacsony hegységeken maradtak meg a falvak eredeti alakjukban, ahol az egyoldalú mezőgazdasági életforma ma sem nyújt sokkal több lehetőséget a népességnek, mint valaha.

Ha bányakincsek, nagyipar, vagy nagyvárosok vonzása következtében a gazdasági lehetőségek megnöttek, akkor az eredetileg apró falvak is megduzzadtak, s most 2—5000 körüli lélekszámmal **nagyfalvas** települési területeket alkotnak. Ilyen Nagy-Budapest környéke, Salgótarján, Ózd, Miskolc stb. vidéke. **Nagyfalvassá** fejlődött a belterjessé vált szőlőművelés következtében a Gyöngyöستől Sátoraljaújhelyig terjedő hegyalja is. Ugyancsak az eredetileg ritka-településű (rendszerint mocsaras) tájak is **nagyfalvassá** fejlődtek, miután ott a víztől, homoktól meghódították a községek egykor hasznavehetetlen határrészeit (Nyírség, Érmellék, bihari Sárrét, Vág völgyel). Végül szintén **nagyfalvas** jellegűek a XVIII. sz.-ban betelepített bácskai, (bánáti), arad- és mosonmegyei területek.

Tanyás település alakult ki az Alföldön mindenütt, ahol a török pusztítások utáni újratelepüléskor nagyhatárú községek keletkeztek. A községek külső határához tartozó pusztamezőket eredetileg kizárólag állattenyésztésre használták. Amidőn ezeket földművelés alá vonták, s különösen amióta ezek földértéke a XIX. század ármentesítési munkálatai következtében megnőtt, egyre nagyobb tömegű népesség költözött ki a külterületek tanyáira, hogy földjét belterjesebben művelhesse.

A Dunántúl több vidékén a községek túlnyomó részének külterületeit ma is **uradalmak** bírják, s ezek majorjaiban jelentős népesség él.

A **havasi** tájak jellegzetes foglalkozásai, a fakitermelés és pásztorkodás, általában nem járnak állandó letelepüléssel. A havasok népe a völgyek nagy településeiből rajzik ki téli, vagy nyári tevékenységének színhelyére. Ezek a havasi települések a völgyek alakjához alkalmazkodva néha hosszú kilométerekre elnyúló egyetlen utcából is állhatnak — mégis általában **nagy falvakkal** kell azokat tekintenünk. A jelenlegi országterületen csak keleten, a kárpáti övezetben találhatók.

A körjegyző ugyanezt a szerepet tölti be a jegyzői kör összes községében. A körjegyzőt a szövetséges községek képviselőtestületeinek együttes közgyűlése választja.

c. A **tanácsbeliek (esküdtek)** száma nagyközségben legalább négy, kisközségben legalább kettő. A választóközönség három évre választja őket azok közül a férfiak közül, akiknek községi választójoguk van és nem esnek a törvényben megjelölt kizáró okok alá. (1886 : XXII. t.-c. 73. §.) Feladatuk a bíró és jegyző támogatása és eljárás olyan esetekben, amelyekben az előjáróság egy tagjának közreműködése van előírva közelebbi megjelölés nélkül. Állásuk tiszteletbeli, de részükre a községi költségvetés mérsékelt tiszteletdíjat állapíthat meg.

d. A bíró helyettese a **másodbíró** (törvénybíró, albíró). Az előjárók egyike.

e. A **közgyám (körgyám)**, aki maga nem gyám, hanem feladata a községbeli gyámok és gondnokok ellenőrzése (1877 : XX. t.-c. 170. §).

f. A **községi vagy körorvos**. Több község együtt tarthat körorvost. Az orvosi kör lehet eltérő a jegyzői körtől, esetleg több, vagy részben más község alkothatja (1908 : XXXVIII. t.-c. 3. és 5. §). A községi orvosokat az 1942 : XII. t.-c. államosította.

g. A **községi vagy körállatorvos** (1928 : XIX. t.-c. 110—111. §.)

h. A szükség szerint **pénztárnok, mérnök, több jegyző**.

Az a—h. alatt felsoroltakat a törvény a községi **előjáróság** gyűjtőneve alá foglalja, értve azon majd az előjárók egyetemét, majd csak a rendeletek végrehajtásáért elsősorban felelős előjárókat, a bírót és a jegyzőt. Az előjáróság a község végrehajtó szerve, amely mindazokat a tennivalókat is ellátja, amelyeket a jogszabályok a községre bízna, de sem a képviselőtestületnek, sem egyes közegeknek hatáskörébe nem utalnak (1886 : XXII. t.-c. 62. §). Az előjáróság részéről rendszerint egyes tagjai járnak el. Testületi szervként az egész előjáróság csak ritka kivételképen szerepel, pl. gyámhatósági (1877 : XX. t.-c. 171., 212. §), vagy kisértítési ügyekben (1881 : XLI. t.-c. 32. §). Az előjáróságot a bíró és a jegyző együttesen képviselik, pl. egyes iratok aláírásánál.

i. A község **egyéb alkalmazottai** a szakképzett bába (körbába) (1908 : XXXVIII. t.-c. 27. §) és a szükség szerint irodai segédek (aljegyzők, segédjegyzők, irnokok), számvevő, végrehajtó, közbesítő, szolgák (rendőrök), kishíró (községi szolga, aki a kidobolást is végezni szokta) stb.

A községi szervezetet, az alkalmazottak számát és minőségét szabályrendeletben és a szükséges fedezetet a községi költségvetésben kell biztosítani, amelyek felsőbb hatósági jóváhagyásra szorulnak.

A községi igazgatás székhelye a község háza, amely a hivatali helyiségeket foglalja magában. A községnek gondoskodnia kell ezenkívül jegyzői és orvosi lakásról, valamint orvosi rendelőszobáról is.

A nagy- és kisközségek közigazgatási ügyvitelét az 1901 : XX. t.-c. 31. §-a alapján kiadott ügyviteli szabályzat a községi és körjegyzők számára (126.000/1902. B. M. r.), a gyámügyi ügyvitelt a községi gyámügyi ügyviteli szabályzat (129.000/1902. B. M. r.) állapítja meg.

A községek és a vármegye.

136. A községek a vármegye hatósága alatt állnak. A községi törvény erre nézve azt mondja, hogy „a kis- és nagyközségek a járási illetékes tisztviselőség felügyelete és ellenőrködése alatt állnak, ez útján veszik a törvényhatóság rendeleteit s ezekre nézve a törvényhatósággal ezen hatósági közeg útján érintkeznek”. (1886 : XXII. t.-c. 31. §). A járási illetékes tisztviselőség a járási főszolgabíró. A vármegye a hatóságát csak a megyei városok fölött gyakorolhatja közvetlenül, amelyek nem tartoznak járási kötelekbe. A kis- és nagyközségek azonban nagyszámúak és szervezetenként szükségesnek bizonyult, hogy a községek és a vármegye közé egy fokozat illesztessék be. Így fejlődött ki a vármegyék járási beosztása, élén a főszolgabíróval, amelyről részletesen a vármegyéről szóló szakaszban volt szó (l. 274. l.).

A vármegye és a község hatásköre egymást kiegészíti. Vannak ügyek, amelyekben a törvény a döntés, illetve határozás jogát a főszolgabírónak, mint elsőfokú általános közigazgatási hatóságnak a hatáskörébe utalja. Ezekben a község csak segédszolgálati működést fejt ki (előkészít, végrehajt). Vannak viszont ügyek, amelyek a községnek, mint helyhatóságnak a hatáskörébe tartoznak s azokban viszont a főszolgabíró csak felügyeleti működést végez. A főszolgabíró azonban sohasem fellebbviteli fok a község fölött, hanem akár a község, akár a főszolgabíró hozta az elsőfokú határozatot, a másodfok mindig a vármegye (alispán, vagy kisgyűlés, 1929 : XXX. t.-c. 57. §).

A főszolgabíró hatásköre a községgel kapcsolatban igen tág. Összeállítja a virilisek névjegyzékét, kintüzi a választásokat, elnöke a kijelölő választmánynak, vezeti az előljárók és alkalmazottak választását, helyettesíti a felelős előljárókat, a bírót és a jegyzőt, fegyelmi eljárást rendelhet el a községi alkalmazottakkal szemben és őket állásuktól fel is függesztheti (1886 : XXII. t.-c. 33., 45., 47., 51., 72. §-ai, 1929 : XXX. t.-c. 78. és 80. §.) A főszolgabíró azonfelül ellenőrzi a község egész működését, abba gyakori helyszíni kiszállások révén is teljes betekintése van, a vezető jegyzőkkel időnként (negyedévenként) tisztí értekezletet tart. A főszolgabírónak így módja van járása különböző községeit egymással összehasonlítani, azokat magasabb szemszögből látni, mint a jegyzőknek, akik állandóan csak saját községükkel foglalkoznak. A főszolgabíró ezért a járás községeinek főnöke is, akire a főnöki funkció betöltése és az azért való felelősség is hárul. A főszolgabírónak fel kell kutatnia a községei sajátos problémáit, iniciatívával kell bírnia, szervezőnek kell lennie, meg kell szereznie

a magasabb hatóságok érdeklődését és támogatását a járása iránt, kell tudnia parancsolni, mozgatni a lassú ritmusú falusi életet, kikeresni és szóhoz juttatni a haladni akaró és tudó embereket; kell tudnia az összhangot biztosítani, amihez különösen hozzátartozik az a fölötti örökös, hogy egyes helyi hatalmasságok, egy-egy nagybirtokos, vagy részvénytársasági igazgató, általában a virilisek, el ne nyomják a kisemberek és a tömegek politikai akaratának megnyilvánítását és érvényesítését, mert a községi önkormányzat hivatása az, hogy mindenki érdekére tekintettel legyen és így az országot mindenki otthonává tegye; a főszolgabírónak ellenőriznie kell nemcsak azt, hogy a község közigazgatása bürokratikus rendben van-e, hanem azt is, hogy a község állapota is kielégítő-e és javulás van-e? A főszolgabírónak éppúgy, mint a községi jegyzőnek, állandóan arra kell gondolnia, hogy ha 10, 20 éven, vagy hosszabb időn át állt járása, illetve községe élén és számonkéri tőle azt, hogy mi je nem volna a járásnak, vagy községnek, ha annakidején az ellenjelöltjét választották volna meg, önérettel tudjon az eredményeire hivatkozni.

A főszolgabírón kívül magának a vármegyének is tág hatásköre van a községekkel szemben, amelyet szervezés, felügyelet, fellebbvitel, vagyonfelügyelet, beavatkozás, rendelkezés, vezető és irányító, helyettesítő és eljáráspótló, vagy fegyelmi intézkedések alakjában gyakorol. Ezt a működést a vármegye különböző szervei (törvényhatósági bizottság, kisgyűlés, alispán, árvaszék, tisztifőügyész) végzik a hatásköri rendelkezések szerint.

Így a vármegye szervezési hatásköre érvényesül abban, hogy a kisgyűlés megállapítja a nagy- és kisközségek járási beosztását (1886 : XXII. t.-c. 47. § b), 1929 : XXX. t.-c. 22. § 3. p.), határoz egyetnemértés esetén a kisközségek körjegyzői szövetkezése, illetőleg valamely nagyközséghez való csatlakozása ügyében (1886 : XXII. t.-c. 160. és 161. §), a körjegyzői székhely kijelölése, valamint községi határátcsatolások ügyében (1886 : XXII. t.-c. 67., 148., 149. és 155. §), megállapítja az orvosi, állatorvosi, közgyámi köröket.

A vármegye felügyeleti hatásköre a községekkel szemben általa érvényesül, hogy vannak a községnek határozatai, amelyek csak a kisgyűlés jóváhagyásával hajthatók végre (1886 : XXII. t.-c. 24. §), ilyenek elsősorban a községi szabályrendeletek, valamint a község vagyonát érintő, vagy a költségvetéstől való eltérést jelentő határozatok.

Községi határozatokkal szemben a kisgyűlés, illetve az alispán az elsőfokú jogorvoslati fórum. A vármegyének joga van minden községi belügyben hozott törvénysértő, vagy illetéktelen határozatot, amely akár hivatalból, akár panasz, akár fellebbvitel útján jut tudomására, megsemmisíteni és annak végrehajtását megtiltani (1886 : XXII. t.-c. 25. és 28. §.) De ez a jog nem terjed ki a községi belügyekben hozott határozatok megváltoztatására. A törvény kimondja, hogy a törvényhatósági kisgyűlés a fellebbezett és a törvényben taxatív felsorolt

ügyeken (24., 115—117. §) kívül csak akkor avatkozhatnak a község belügyeibe, ha közbenjárását, vagy segélyét maga a község képviselője kéri ki és veszi igénybe, vagy azt a közigazgatás, vagy a közbiztonság érdekei követelik (1886 : XXII. t.-c. 26. §.)

A vármegye vagyonfelügyeleti joga tágabb terjedelmű és nemcsak a községi határozatok megsemmisítésére, hanem pozitív intézkedésre is irányulhat. A vagyonfelügyeleti jog körébe tartozik a községi vagyonleltár és a számadások felülvizsgálata, a községi költségvetések jóváhagyása, a felelős számadással tartozó előljárók állandó ellenőrzése, a törzsvagyon szerzéséhez és elidegenítéséhez, a hosszabb lejáratú bérleti szerződések kötéséhez való hozzájárulás, a községi adók kivetésének engedélyezése, új adók bevezetéséhez való hozzájárulás.

A községek és az állam.

137. Az államnak is fontos hatásköre van a községek szervezése és működése tekintetében. A községek keletkezése és megszűnése, valamint szervezeti formájuk megváltoztatása a belügyminiszter rendeletéhez van kötve (1886 : XXII. t.-c. 148—163. §.) A belügyminiszter hatáskörébe tartozik a községek önkormányzatának felfüggesztése (1886 : XXII. t.-c. 61. §), az 50%-ot meghaladó községi pótdadó kivetésének engedélyezése és a községek költségvetésének ellenőrzése (1927 : V. t.-c. 44. §) az ú. n. miniszterközi bizottság útján.

A tételes jogszabályok a döntést több más ügyben is a belügyminiszternek, illetve az érdekelt szakminiszternek tartják fenn, így többek közt egyes községi szabályrendeletek jóváhagyása tárgyában is.¹

A községi alkalmazottak ellen minden miniszter fegyelmi eljárást rendelhet el. Fegyelmi ügyekben végső fórum a belügyminiszter, illetve a belügyminisztériumban szervezett fegyelmi bíróság. (1929 : XXX. t.-c. 85., 87. §.) (L. 53. §.)

Vannak jogvitás községi ügyek, amelyekben a közigazgatási bírósághoz van panasznak helye. (1896 : XXVI. t.-c. 22. sk. § és újabb törvények.) De garanciális panasznak községi ügyekben nincs helye.

Fontos hatásköre a belügyminiszternek szakigazgatási ügyekben, egyetértésben a szakminiszterrel, hogy a község és vármegye közt, utóbbinak a község autonómiáját sértő határozatai alapján keletkezett jogvitát eldöntse. A községnek ugyanis joga van arra, hogy a vármegyének, vagy szerveinek a község belügyeire vonatkozó minden határozatát, vagy intézkedését, amely a törvény tételes rendelkezését, vagy az abban kifejezett jogelvet sérti, a miniszternél jogorvoslattal támadja meg. A községet a közigazgatási bíróság előtti ú. n. garanciális panasz joga (1907 : LX. t.-c.) nem illeti meg. A község önkormányzatának a vármegye esetleges túlkapásaival szemben való őrét tehát a minisztérium.

¹ L. Alsó László i. m. 107. l.

A községi szervezet változásai.

138. A községek nem merev szervezeti egységek. Lakosságuk lélekszáma és összetétele folyton változik. Többnyire növekszik, ami következménye az ország népessége és népsűrűsége folyamatos növekedésének és a lakóházak állandó jellegű építésének. A lélekszám és a település megnövekedése idővel a szervezet és gyakran a terület megváltozására is vezet. (L. 9. sz. melléklet: A községek szervezeti megoszlása, 10. sz. melléklet: A községek nagysága és a település jellege.)

A község szervezeti jellegét érintő változások a következők:

1. *Új község keletkezése.* Mivel az ország egész területe fel van osztva az eddigi községek közt, új község csak egy, vagy több községből való kiválás útján keletkezhetik.

A községalakulás feltételei:

megfelelő összefüggő terület,

állandóan letelepült népesség,

a képviselőtestületi tagságra és az előjárói állásokra megválasztható lakosok kellő száma,

községház, iskola és a többi községi szükséglet biztosítása,

kellő adóalap a terhek állandó viselésére,

az, hogy az elszakadás az anyaközség további önálló fennmaradását ne veszélyeztesse (1886 : XXII. t.-c. 152—153. §.)

2. *A községek megszűnése és egyesítése.* A községek ritkán szűnnek meg önmagukban rejlő okból, mert visszafejlődés esetén is ritkán következik be az önállóság alacsony követelményeinek elvesztése és a gyakorlatban a felettes hatóságok még ezekben az esetekben is szemet húnyanak. Gyakoribb ok a megszűnésre a fejlődés, t. i. közelfekvő községek összeépülése. Ilyenkor a község területe és népe megmarad, csak a beolvadó, vagy egyesülő községek önálló helyhatósága szűnik meg.

A községegyesítés okai lehetnek az önállóság kellékeinek elvesztése, az aránytalanul magas községi teher (pótdadó), a községek belterületének összeépülése, a közigazgatás egyszerűsítése és gazdaságosabbá tétele is.

3. *A községek átalakulása,* vagyis magasabb községi szervezet felvétele. A leggyakoribb törekvés arra irányul, hogy a kisközség nagyközséggé alakuljon, és így önálló jegyzője legyen. Nem ritka az a törekvés sem, hogy a nagyközség megyei várossá alakuljon át. Ennek jogcíme egyedül az lehet, hogy a község a fejlettebb szervezetben mind a közönség, mind a közigazgatás szempontjából jobban tudja teljesíteni a kötelelességeit.

4. *A községek visszafejlesztése* megyei városból nagyközséggé, vagy nagyközségből kisközséggé. Aránylag ritka eset, mert a magasabb szervezethez, az azzal járó előnyök miatt a végső határig ragaszkodni szoktak.

5. *Községi határváltozások*, amelyek a község szervezetének változatlansága mellett a terület és népesség egy részének átcsatolásából állanak. Rendszerint ama szervezkedési elv megvalósítása érdekében történnek, hogy a terület annak a községnek a határához tartozzék, amelyben annak tulajdonosa lakik, vagy amelyben gazdaságának központja (major, beltelek) fekszik.

6. *A községek szövetkezése*. Nem szoros értelemben vett szervezeti változás, hanem annak következménye. A kisközséggé alakulásnak, nagyközség kisközséggé visszafejlődésének feltétele, hogy más szomszédos kisközséggel körjegyzőségben célszerűen tudjon szövetkezni. Nagyközséggé alakulásnak is egyik feltétele, hogy az azzal addig egy körjegyzőségben volt kisközség más körjegyzőségbe tudjon lépni.

Ugyanilyen szövetkezéstről van szó, amikor a cél orvosi, állatorvosi, közgyámi kör alakítása.

7. *A közigazgatási szervezetnek a változáshoz való alkalmazása*. A községek szervezeti változásának az is a következménye, hogy a szakigazgatási szervek beosztását is hozzá kell alkalmazni. Így községek létesülése, egyesülése, vagy határváltozás esetén szükséges:

a. a földadókataszter kiigazítása, amiről a pénzügyminiszter a kataszteri földmérési felügyelőségek és a pénzügyigazgatóságok útján gondoskodik;

b. a telekkönyvek kiigazítása, amit az igazságügyminiszter a telekkönyvi hatóságok útján hajt végre;

c. a közadók könyvelésének és nyilvántartásának átalakítása, ami a pénzügyigazgatóság és a m. kir. adóhivatal feladata;

d. az állami anyakönyvek átalakítása, amiről az alispán gondoskodik;

e. ha a község, vagy határrész más törvényhatóságba lép át, a belügyminiszter intézkedik stb.

A községi szervezet megváltoztatására, vagy községi határváltoztatásra irányuló eljárás megindulhat hivatalból, vagy az érdekelttség kérelmére. Hivatalból a közigazgatás érdekéből kezdeményezheti a vármegye, vagy a belügyminiszter. Kérheti a község, képviselőtestülete útján, ha a változás a község átalakulására, visszafejlődésére, egyesítésére, megszűnésére és a községek szövetkezésére, vagy csatlakozására irányul. Kérheti a tulajdonos saját pusztájának, vagy összefüggő birtokrészének átcsatolását, és végül kérheti a községi lakosok és birtokosok azon része, amely a szervezeti változás által érintett terület állami adójának több mint felét fizeti. Ezt a csoportot *érdekelttségnek* nevezzük. Ha új községgé alakulásról, községegyesítésről, átalakulásról, vagy visszafejlődésről van szó, az érdekelttség rendszerint szemben áll a községgel és ilyenkor a község a maga hivatalos szervezetével és a rendelkezésére álló befolyással aránytalanul erősebb, mint az érdekelttség szervezetlen csoportja. Ennek az aránytalanságnak tulajdoníthatjuk, hogy az országnak azon a vidékén, ahol a legnagyobb szük-

ség van új községek alakulására, különösen a tanyai rendszerű vidékeken, sok egészséges községalakulási mozgalom feneklik meg, valamint az egész országban számos községegyesítési, vagy átalakítási mozgalom fut zátonyra.

A visszatért területeken a közigazgatás megszervezését a törvények teljesen a kormányra bízták, amely a felhatalmazás birtokában szabadon, az autonómiák által okozott nehézségek kikapcsolásával járhatott el. E felhatalmazás birtokában a községi, járási és vármegyei szervezet beosztása terén számos célszerű módosítást hajtott végre.¹ Ez az eredmény mutatja, hogy a közigazgatás szervezetének egyszerűsítése és racionalizálása parlamentáris államokban mindenütt nagy nehézségekbe ütközik, sokszor meg is hiúsul. A kormánynak e végből kivételes felhatalmazást kell kapnia a trianoni területre éppúgy, amint megkapta a visszacsatolt területekre. A totális államok közül Mussolini vitte keresztül néhány éven belül Olaszország teljes területi újjárendezését.²

Legújabb közigazgatástudományi irodalmunk kiváló becsléssel eredményei azok a tanulmányok, amelyek a község-szervezés kérdéseit alapos és részletes vizsgálat tárgyává tették és a helyes kormánypolitika alapjait lerakták. Ilyen főleg: *Alsó Lászlónak* e szakaszban gyakran idézett műve, továbbá *Benisch Artúr* művei,³ amelyek a szükségesnek látszó új községtípusokat (mezőváros, alközség vagy helység) is tárgyalják.

38. §. A város.

A városfejlődés mozgató erői.

139. A városok olyan községek, amelyek a többi község közül fejlettségük és jelentőségük által kiválnak. Tehát maguk is községek, azaz emberek sűrű és állandó letelepedése és gazdasági munkája céljára szolgáló házak tömegei, amelyeknek jogi szervezetére jellemző az önálló jogi személyiség, önkormányzat és a helyhatósági jogkör, tehát az, hogy az emberek egy részének a közvetlen hatóságai, akikkel ezért a közigazgatás csak rajtuk keresztül tud érintkezni. De ezeken a vonásokon felül, amelyek minden községben megtalálhatók, vannak egyéb vonások, amelyek a városokat a falvaktól megkülönböztetik és magasabbrendű községekké teszik. Ezek a vonások nem állandóak és nem mindenütt egységesek. Változnak időben és térben. Mások ma, mint voltak a közép-, vagy ókorban, ezért a mi országunk területén is mások voltak Szent István, mint Mátyás idejében és mások voltak 100 év előtt, mint ma, s ugyanígy különbözők földrajzi fekvés szerint:

¹ L. *Benisch Artúr*: A visszatért területek közigazgatási beosztása. Közigazgatástudomány. 1941. évf.

² L. *Karay Kálmán*: A közigazgatás területi beosztásának újjárendezése Olaszországban. Közigazgatástudomány. 1940. évf.

³ Továbbá *Alsó László*: A községi jegyző jogállása. 1925. *Benisch Artúr*: Népeség és közigazgatási beosztás. Magyar Statisztikai Szemle. 1942. évf. 269. l.

mások a mérsékelt, mint a forró égöv alatt, mások Európában, Kínában és Amerikában, mások és jellegzetesen különbözők a német, a francia, olasz, vagy orosz városok, sőt jelentékeny különbségek vannak országrészek szerint is: mások az osztrák és az északnémet városok, amint hogy eltérők nálunk is a dunántúli, az alföldi és az erdélyi városok. Vannak tehát a falut és várost jellemző megkülönböztető vonások, amelyeknél fogva az utazó bármely országban különösebb vizsgálat nélkül, egyöntetűen meg tudja mondani, hogy falun, vagy városban érzi-e magát (l. 297. l.), de a közigazgatásnak a külsőségek, a hatások alatt az okokat is keresve, a városfejlődés mozgatóerőinek megismerésére is szüksége van, mert városaink továbbfejlődnek, sőt azokat tőlünk telhetőleg fejleszteni is akarjuk. Csak ezeknek az erőknek ismeretében tudunk olyan fogalom meghatározásig eljutni, amely a holnap városára is előreláthatólag alkalmazható lesz.

A városalakító erők fajai.

140. A várost alakító erők közt meg kell különböztetni az embertől független, táji erőket és az emberi törekvésektől függő erőket. Ezek együtt hozzák létre a várost.

A táji hatások közt fontos az éghajlat, ami megszabja azt, hogy mennyit lehet a szabad ég alatt tartózkodni. Enyhe klíma alatt a lakosság túlnyomó részben a közterületeken éli társas életét, az otthon, a családi házra való törekvés kisebb szerepet játszik, mint nálunk. A táj hatása nyilvánul meg az építőanyag minőségén is. Más az építkezés ott, ahol sok a kő, vagy bőven van fa, amelyekből rendszerint emeletes házakat építenek, és más ott, ahol a házak nagy része vályogból, vagy vertfalból készül, mint a mi Alföldünkön és más alföldeken is. Ezek a táji tényezők általánosan érvényesülnek. A tájnak, mint terepnek, a hatása azonban városonként különbözik. Más városformát von maga után a hegy, a völgy, a síkság, a tenger, vagy egy nagy folyó (Duna) partja. A táj hatása érvényesült a múltban a védelemre alkalmas pontok megszállásában, és gyakran megerősítésében, vízszegény vidékeken a vízelőfordulások pontjainak felhasználásában. A legfontosabb táji városalakító erő azonban az út, mint nagyobb tájegységek találkozási pontjait hangsúlyozó közlekedési lehetőség, amelynek révén a táj bizonyos pontján az energiáknak olyan fokú sűrítése áll elő, hogy ez várost hív létre, és ez ugyancsak az utak révén sugározza szét nagyobb területre, falvak, vagy kisebb városok sorára a maga szellemi és gazdasági hatásait. Az utak közvetítik az árucserét is, így lettek a városok gyakran a vásárhelyekből, értve ezeken a távolsági jellegű kereskedelem pontjait.

Ezzel már az emberi erők hatására tértünk át. A kereskedelem mellett a termelőgazdálkodás is fontos városfejlesztő erő. Köztudomás szerint a legkiválóbb jelentőségű az ipar, de fontos, különösen nálunk, a mezőgazdaság városfejlesztő jelentősége is. Az ipari forra-

dalom utáni évtizedekben, az 1870-es évek óta, az ipar egyes helyekre, nálunk főleg Budapestre tömörült, és a főváros rohamos fejlődésének egyik főtényezője lett. Újabban azonban megállapítható az ipar decentralizálására való törekvés nemcsak katonai megfontolásokból, hanem gazdasági okokból is, a nyersanyagok lelőhelyeinek keresése az olcsóbb munkaerő és a szállítási költségek csökkentése érdekében. Ez a mezőgazdasági iparnál (malom, cukor, szesz, konzerv stb.) is érthető irányzat.

A mezőgazdaság azonban nemcsak az ipar egyes ágainak nyersanyaggal való ellátása útján, hanem saját termelésével közvetlenül is nyújthat városfejlesztő energiákat. Erre nemcsak a régi Mezopotámia és a mai Dánia és Hollandia egyes városai példák, hanem a magyar alföldi városok egy része is. Az a közkeletű vélemény ugyanis, hogy a mezőgazdaság a városok elmaradottságát okozza, akként igazítandó ki, hogy ez a külterjes gazdálkodásra vonatkozik, viszont belterjes gazdálkodás (kerti művelés, öntözőgazdálkodás, gyümölcsstermelés, export) nemcsak eredményezi, hanem meg is kívánja a városi színvonalat, piaci és technikai berendezéseket (Kecskemét, Szolnok, Gyöngyös). A mezőgazdaság városfejlesztő hatása függ a település módjától is. Az alföldi kertes városok, amelyek közt a legsikerültebb Hajdúböszörmény, nem engedték a lakosságnak azt a szétszóródást, mint a tanyás településű városok. Annak a feladatnak a megoldására, hogy nagyobb mezőgazdálkodó területek lakossága részére biztosítsák a városi életet, a pontuszi mocsarak területén létesített új olasz városok kiváló példák, ahol a telepes város nem más, mint egy lazán épült agrártelepülés belvárosa, cityje.

Az emberi tényező társadalmi mozgalmak alakjában is mozgatóereje a városfejlődésnek. Amíg röghöz kötött jobbagyság volt, nem lehetett szó szabad vándorlásról és városbatódulásról. A rendi kiváltságok megszűnte után a vidék népfellege a városokba törekedett, ahol akkor a fejlődő iparnak minden munkáskézre szüksége volt. Ekkor kezdődött a városok növekedése, a mai értelemben vett nagyvárosok kialakulása. A gyarapodás a városok régi része körül koncentrikus övekben rakódott le. A belső területek, a belváros vonzása és értéke rohamosan emelkedett, a telkek ára a központtól kifelé esett. Ez a belterület fokozódó kihasználására, a felfelé való terjeszkedésre, egyes városokban toronyházak, felhőkarcolók építésére vezetett. Ez a fejlődés egy bizonyos idő múlva megtört és megindult a városoknak az a fokozódó lazulása és szétszóródása, ami napjainkban is folyik. Egyrészt a belső részek lakások céljára nem voltak gazdaságosan kihasználhatók, másrészt a lakosság a természetellenes, egészségtelen környezetben nem érezte jól magát. Ezért a belváros, a city, egyre inkább hivatalok, közintézetek, bankok és üzletek részére maradt fenntartva, az emberek és köztük a legjobbmódúak is egyes külső, főleg a természettel kapcsolatban levő városrészekbe

(Budapesten a budai hegyvidék, Pasarét, Rózsadomb, Gellért-hegy, vagy a Dunamentén felfelé, Rómaifürdő, Leányfalu stb.) húzódtak, de ugyanígy a pesti rész körül is nagy területek népesültek be családi házakkal, keletkeztek az elővárosok, amelyek ma már zárt gyűrűt alkotnak a főváros körül Újpesttől Budafokig.

Sem a városok nagy növekedése, felfelé fejlődése, sem pedig a most folyó lazulása nem lett volna lehetséges a technika nagy fejlődése nélkül, ami az ipari forradalomra is vezetett. A mai város tehát szintén a posztindusztriális kor terméke. Sokemeletes házak nagy tömegben nem épülhettek volna vas-, acél- és vasbetonszerkezetek, villamos felvonók, egészségügyet és tűzbiztonságot szolgáló vízvezeték, csatornázás nélkül. A technika minden más vívmánya és kényelme is csak a nagyvárosban állt rendelkezésre.

A fejlődésben rendkívüli szerepe volt a technika másik nagy teljesítményének, a közlekedés megoldásának. Amíg a közlekedés fejletlen volt, a város térbeli megoldása is csak a sűrítés lehetett, viszont a közlekedés fejlődésével ez az összezsúfolás feleslegessé vált, a város térben kitágulhatott, a nélkül, hogy lakói foglalkozásának, munkahelyének változnia kellett volna. A környéket is bekapcsoló villamos- és gőzvasutak, autóbuszok, gyorsvasúti vonalak, valamint közvetlen érintkezést távolról is lehetővé tevő telefon, rádió, odavezettek, hogy a város intenzív közlekedési hálózattal egybefűzött lazább agglomerációvá alakulhatott. A közlekedésnek városalakító jelentősége tehát igen nagy, ami legfőképpen abban nyilvánul, hogy a város fejlődését a tértől meglehetősen függetlenné tette és az idő szerepe lépett előtérbe abban, hogy mennyi idő alatt lehet a lakástól a munkahelyeket elérni.

Ez a fejlődés egyúttal a lakosság nagy része számára a szabad verseny helyett a kispolgári lét biztosítottát és kényelmét hozta. Munkahelyük továbbra is a város belseje maradt, otthonukat azonban a természettel kapcsolatban, egészséges módon rendezhették be, a kulturális és közigazgatási igényeiket pedig kisebb helyi centrumok és technikai tömegszórakozások (film, rádió) is kielégíthetik. Ilyen módon azonban a vidéki élet színvonala is emelkedik, ami csökkenti a városbatódulás mértékét, és biztosítja vidéki városainkban a mezőgazdasággal foglalkozó lakosság számára is a városi élet előnyeit, mezőgazdasági jellegük megtartásával.

A városrendezés. A magyar városok áttekintése.

141. A városfejlődésnek ez a mérete és üteme azt hozta magával, hogy régi városok az új szükségletek kielégítésére sokszor nem képesek és ezért ott városrendezésre, új városrészek építésénél pedig régi ösztönös városépítés helyett tudatos, tervszerű eljárásra, városfejlesztésre van szükség.

Az utolsó 400 év alatt a reneszánsz és a barokk városépítő művészet rendszerint uralkodók támogatásával egyes szép megoldásokat hozott létre, de a XIX. század második felében megindult nagy városnövekedés irányítására szolgáló, a tények összességét áttekintő eljárásra nem volt felkészülve. Ma már világszerte kifejlődött a városfejlesztés tudománya, ami a város és a természeti adottságok közti: ú. n. városmorfológiai, és a város és a városlakók élete közti: ú. n. városbiológiai összefüggéseket egyaránt figyelembe veszi és a város életében ható összes tényezők jelenlegi és várható érvényesülését koordináltan vizsgálja és így állapítja meg a városrendezés alapját. A városrendezés ma már tudománnyá érett, és fontos fejezete a város-tudománynak, amely magában foglalja a városok szervezetével és igazgatásával összefüggő kérdések vizsgálatát is.

A városrendezés a városok megismeréséből, adottságaik felkutatásából, leméréséből indul ki. Így, ha az összes városokat ismeri, azokat osztályozni, típusaikat és azok jellemzőit megállapítani is tudja.

A magyar várostudomány a világháború utáni évtizedekben nagy haladást tett és a magyar városok morfológiai vizsgálata és típusaik meghatározása terén értékes eredményeket ért el.¹

A magyar városok áttekintése és a köztük megállapítható különbségek feltüntetése végett utalok a háromszögdiagrammra (10. számú ábra) és a 11. sz. ábrában foglalt kimutatásra.

A háromszög a lakosság foglalkozását három csoportra bontva ábrázolja. A Központi Statisztikai Hivatal népszámlálása a lakosságnak 11 csoportját különbözteti meg. Ezt a 11 csoportot vontuk össze háromba a következő módon: *Östermelés*: belevéve östermelés + nap-számosok (külön megnevezés nélkül); *Iparforgalom*: belevonva ipar + kereskedelem + közlekedés; *Adminisztratív és kultúrréteg*: belevonva közszolgálat + szabadfoglalkozásúak + véderő + nyugdíjasok és tőkésék + házi-cselédek + egyéb és ismeretlen foglalkozásúak.

Ez az összevonás azért szükséges, hogy egyenlő oldalú háromszögben helyezhessük el a városokat a három csoport százalékos arányszáma szerint. Az egyenlő oldalú háromszögnek ugyanis az a tulajdonsága, hogy ha bármely pontjából a három oldalára merőlegest húzunk, ezeknek a merőlegeseknek az összege állandó és egyenlő a háromszög magasságával. Ezt a magasságot a 100%-nak megfelelőleg 100 részre osztottuk be. A három foglalkozási csoport, mint komponens viszonylagos erejének megfelelően a város helyét úgy határozhatjuk meg, hogy annak egyetlen pont felel meg, amely a három csoport százalékarányának megfelelő merőlegesek metszéspontjában van.

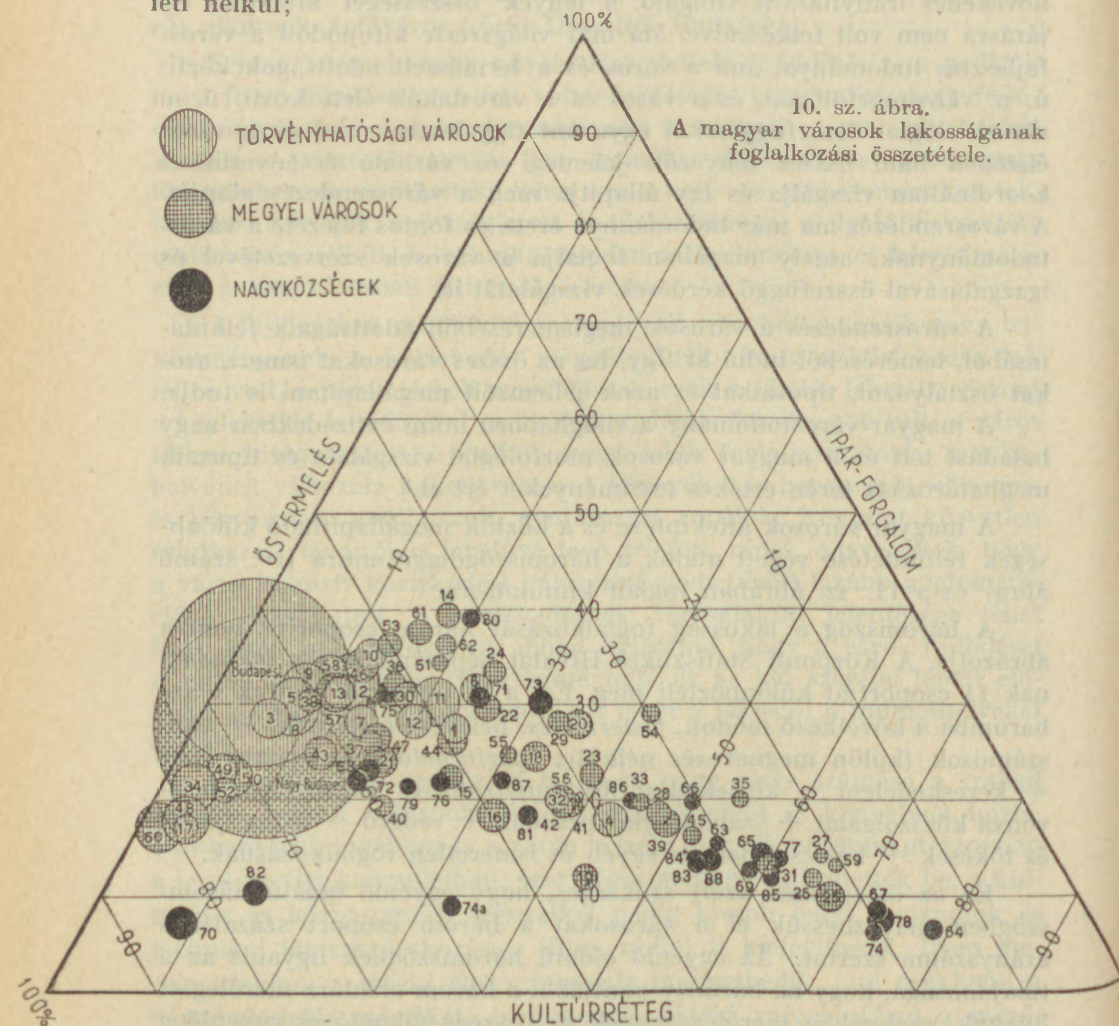
¹ L. A mai magyar város. A korszerű közszolgálat útja. 8. sz. 1938.

Városfejlesztés, városrendezés, városépítés. U. o. 11. sz. 1940.

A magyar városok morfológiája. Szerkesztette Magyary Zoltán. A bevezetést írta Tattay Pál. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványa. Előkészületben.

A háromszög adataira nézve megjegyezzük a következőket:

- a. csak a polgári lakosság van figyelembe véve, a véderő nélkül;
b. csak a belterületi (agglomerált) lakosság szerepel a külterületi nélkül;



c. Budapestnél a környező városok és községek nincsenek hozzászámítva, viszont a vidéki városoknál a tényleges település agglomerált lakosságát vettük figyelembe, pl. Szegedhez hozzászámítottuk Kiskundorozsma, Tápé, Szőreg; Miskolchoz Diósgyőr és Hejőcsaba lakosságát.

A táblázatból, a háromszögből és egyéb adatokból levonható főmegállapítások a következők:

a. A magyar városok nem egyöntetű típusúak, köztük jelentékeny különbségek vannak.

A magyar városok fontosabb adatai.

Városok	Lélekszám ¹	Terület (hektár) ²	Lakóházak száma ³
I.			
Budapest székesfőváros ⁴	1,162.822	19.400	46.845
II.			
Törvényhatósági jogú városok:			
1. Baja	32.275	20.000	5.483
2. Debrecen	125.969	95.700	17.354
3. Győr	57.109	5.400	5.526
4. Hódmezővásárhely	61.729	76.100	15.440
5. Kassa	66.961	9.300	6.298
6. Keszthely	87.318	93.900	15.894
7. Kolozsvár	110.418	16.200	15.233
8. Komárom	30.811	3.900	4.203
9. Marosvásárhely	44.893	3.400	6.366
10. Miskolc	77.290	5.500	9.337
11. Nagyvárad	92.798	4.800	12.876
12. Pécs	72.307	7.100	8.961
13. Sopron	42.205	13.000	3.578
14. Szabadka	100.781	97.400*	19.558
15. Szatmárnémeti	51.987	15.500	7.716
16. Szeged	136.375	81.600	23.013
17. Székesfehérvár	48.264	12.000	6.705
18. Újvidék	59.864	16.100*	9.830
19. Ungvár	35.155	2.900	4.536
20. Zombor	31.755	30.800*	6.240
Összesen	2,529.086	630.000	251.092
III.			
Megyei városok: ⁵			
1. Balassagyarmat (Nógrád vm.)	12.354	2.900	1.819
2. Bánffyhunyad (Kolozs vm.)	5.118	5.500	1.332
3. Beregszász (Bereg vm.)	19.377	4.200	3.308
4. Beszterce (Beszterce-Naszód vm.)	16.282	5.500	2.495
5. Békéscsaba (Békés vm.)	52.405	29.500	9.233
6. Budafok (Pest vm.)	24.174	1.200	3.771
7. Cegléd (Pest vm.)	38.837	28.700	9.705
8. Csíkszereda (Csík vm.)	6.920	4.400	1.084
9. Csongrád (Csongrád vm.)	25.638	23.300	6.484
10. Dés (Szolnok-Doboka vm.)	16.353	1.000	2.633
11. Eger (Heves vm.)	32.302	6.100	5.174
12. Esztergom (Esztergom vm.)	22.170	9.100	3.258
13. Érsekújvár (Nyitra-Pozsony vm.)	23.259	7.200	3.347
14. Felsőbánya (Szatmár vm.)	4.304	6.600	1.060
15. Gyergyószentmiklós (Csík vm.)	10.960	47.700	2.068
16. Gyöngyös (Heves vm.)	24.068	5.600	3.734
17. Gyula (Békés vm.)	25.174	18.900	5.386
18. Hajdúböszörmény (Hajdú vm.)	30.401	32.600	8.195
19. Hajdúnánás (Hajdú vm.)	18.762	26.600	5.049

¹ Stat. Szemle 1941. 3-4.

² Stat. Szemle 1941. 9.

³ A lakóházjellegű és a lakási célt is szolgáló épületekkel együtt (1941-ben a házigyűjtővek száma).

⁴ Az 1930. évi XVIII. t.-c. alapján Budapest Székesfővárosához csatolt „Budakeszi erdő” és „Csepeli kikötő” adataival együtt (az átcsatolás még nem fogantatott).

⁵ A megyei városok adatai a vármegyei adatokban is bennfoglaltak (267. l.)

* 1910-es adatok.

Városok	Lélekszám ¹	Terület (hektár)	Lakóházak száma ²
20. Hajdúszoboszló (Hajdú vm.)	17.490	23.800	4.833
21. Jászberény (Jász-Nagykun-Szolnok vm.)	31.067	27.600	7.681
22. Kalocsa (Pest vm.)	12.358	5.200	2.375
23. Kaposvár (Somogy vm.)	33.022	4.200	5.758
24. Karcag (Jász-Nagykun-Szolnok vm.)	25.327	38.600	6.884
25. Kézdivásárhely (Háromszék vm.) . .	6.608	600	1.107
26. Kiskúnfélegyháza (Pest vm.)	38.958	38.200	8.190
27. Kiskúnhalas (Pest vm.)	33.763	64.500	8.443
28. Kispest (Pest vm.)	65.139	800	8.053
29. Kisújszállás (Jász-Nagykun-Szolnok vm.)	14.460	20.500	3.623
30. Kőszeg (Vas vm.)	10.320	5.400	1.210
31. Léva (Bars és Hont vm.)	12.770	2.800	2.374
32. Losonc (Nógrád vm.)	15.001	3.400	2.007
33. Magyarkanizsa (Bács-Bodrog vm.) . .	19.267	20.600*	4.757
34. Makó (Csanád-Arad-Torontál vm.) . .	35.711	25.300	9.132
35. Máramarosziget (Máramaros vm.) . . .	25.888	10.000	4.853
36. Mezőtúr (Jász-Nagykun-Szolnok vm.)	28.181	41.000	6.895
37. Mohács (Baranya vm.)	18.392	17.800	4.075
38. Mosonmagyaróvár (Győr-Moson vm.) . .	17.097	9.700	2.045
39. Munkács (Bereg vm.)	31.591	6.000	4.306
40. Nagybánya (Szatmár vm.)	21.404	20.900	4.460
41. Nagykanizsa (Zala vm.)	30.767	7.400	4.138
42. Nagykároly (Szatmár vm.)	15.863	8.900	2.906
43. Nagykőrös (Pest vm.)	29.823	38.400	7.236
44. Nagyszalonta (Bihar vm.)	15.255	15.200	3.737
45. Nyíregyháza (Szabolcs vm.)	59.105	26.800	9.499
46. Pápa (Veszprém vm.)	23.713	5.700	3.156
47. Pestszenterzsébet (Pest vm.)	76.894	1.200	11.246
48. Pestszentlőrinc (Pest vm.)	42.066	1.900	7.508
49. Rákospalota (Pest vm.)	49.035	2.500	7.803
50. Rimaszombat (Gömör-Kishont vm.) . .	6.897	2.800	1.465
51. Rozsnyó (Gömör-Kishont vm.)	6.832	4.100	1.162
52. Salgótarján (Nógrád vm.)	20.314	2.800	2.359
53. Sátoraljaújhely (Zemplén vm.)	18.404	5.500	2.349
54. Sepsiszentgyörgy (Háromszék vm.) . .	14.376	5.200	2.321
55. Szamosújvár (Szolnok-Doboka vm.) . .	6.340	600	1.198
56. Szászrégen (Maros-Torda vm.)	10.165	2.500	1.767
57. Szekszárd (Tolna vm.)	14.684	7.500	3.124
58. Szentendre (Pest vm.)	9.644	4.400	1.702
59. Szentés (Csongrád vm.)	33.658	39.500	8.375
60. Székelyudvarhely (Udvarhely vm.) . .	11.915	2.700	1.713
61. Szilágysomlyó (Szilágy vm.)	9.069	4.400	1.518
62. Szolnok (Jász-Nagykun-Szolnok vm.)	42.008	15.000	7.726
63. Szombathely (Vas vm.)	42.879	3.700	4.496
64. Túrkeve (Jász-Nagykun-Szolnok vm.)	13.797	18.200	3.948
65. Újpest (Pest vm.)	76.072	1.700	5.719
66. Vác (Pest vm.)	22.277	6.100	2.925
67. Veszprém (Veszprém vm.)	21.555	5.700	2.942
68. Zalaegerszeg (Zala vm.)	13.950	3.300	2.318
69. Zenta (Bács-Bodrog vm.)	32.034	37.300*	7.726
70. Zilah (Szilágy vm.)	8.537	5.400	1.684
Összesen	1.700.600	939.900	307.962
Együtt I—II.	5.392.508	1.589.300	605.899

¹ Stat. Szemle 1941. 3—4.² Stat. Hiv. kézírata.

* Az 1910. évi népszámlálás adata.

b. Budapest székesfőváros az egyetlen milliós városunk. Az utána következő második város, Szeged, csak 135.000, belterületét véve pedig csak 90.000 lakossal bír. Mivel a várostudomány a 700.000 lakoson felülieket nevezi nagyvárosnak, nemzetközi értelemben csak egy nagy városunk van.

c. Városaink közt nagy különbségek vannak területük nagysága szerint is. Debrecen területe csaknem ötször akkora, mint Budapesté és 16-szor akkora, mint Győré. Az ilyen nagyhatárú városok mind a Nagy-Alföldön vannak.

d. A városok egy részének lakossága jelentékeny százalékban külterületi lakos. Az alföldi városokban a lakosság 30—60%-a, a dunántúli városokban 3—10%-a a külterületen lakik. Vannak azonban az Alföldön is városok, amelyeknek lakossága 88%-ban belterületi lakos. ezek az ú. n. kertés városok: a hajdúvárosok, Túrkeve és Makó, szemben az ú. n. tanyavárosokkal (Kecskemét, Hódmezővásárhely stb.).

e. Ugyanennek megfelelően nagy különbségek vannak az egyes városok laksűrűségében, az egy hektárra eső lakosok számában, a bel- és a külterületen.

f. A lakosság foglalkozás szerinti összetétele tekintetében vannak olyan városok, amelyeknek összetétele közeláll Budapestéhez, s vannak olyanok, amelyek abban térnek el, hogy az agrárlakosságuk, s viszont olyanok, amelyeknek az iparforgalmi lakosságuk a túlnyomó. Az agrártúlsúlyú városok ismét az Alföldön találhatók, az iparforgalmi túlsúlyú városok pedig Budapest elővárosai és a bányavárosok.

g. Ugyancsak különböznek a városok egymástól a morfológia, a beépítettség foka és módja, utak állapota és a közművekkel való ellátottság tekintetében. Idetartozik a családi házak és a többlakásos bérházak aránya. A legtöbb nyugati országban a városok jellegzetesen városias házakkal végződnek, nálunk viszont a beépítés fokozatosan falusiassá és ritkábbá válik és a város széle belemosódik a tájba.

h. A városoknak van kulturális, gazdasági és közigazgatási vonzási területe. A városok a táji élet centrumai.

i. A városiasságnak tehát vannak különböző tárgyi ismertető jegyei, amelyek minden városban más mértékben találhatók meg. Ezért van a városiasságnak egy foka, amelyen innen egy község még városnak tekinthető, és amelyen túl falu. A városiasság határán belül pedig a városok rangsora megállapítható, ha azokat a különböző városi kritériumok szerint lemérve mennyiségi sorba állítjuk. A Magyar Közigazgatásudományi Intézet ezt a munkát elvégezte a városok és 10.000 léleknél nagyobb lakosságú községek morfológiai szempontból való felvétele és kivizsgálása útján.¹

j. A városok fogalmának és a városiasság fokának ez a tárgyi szempontok szerinti meghatározása gyakran nem esik egybe a város-

¹ A magyar városok morfológiája. I. m.

nak jogi fogalmával és a városnak a jog által megállapított szervezeti fokával.

A város a magyar közigazgatási jog szerint.

142. Mai tételes jogunk kétféle várost ismer: megyei várost és törvényhatósági jogú várost. Az utóbbiak közt megkülönböztetett jogállása van Budapest székesfővárosnak.

Mindkétfajta város jogállása a nagyközségeknél magasabb, és közigazgatásunk szervezetében való helyük legegyszerűbben úgy jellemezhető, hogy a megyei város egyetlen községből álló járás, a törvényhatósági jogú város pedig egyetlen községből álló vármegye. Ez a jellemzés azért találó, mert rámutat a városok jogállásának kettős összetételére: arra, hogy bár a járásnak, illetve a vármegyének megfelelő magasabb hatáskörük, mégpedig I., illetve II. fokú általános közigazgatási hatósági jogkörük is van, a városok mindig egyúttal községek is és helyhatósági jogkört is gyakorolnak.

Városi törvényünk nincs. Törvényhozásunk a törvényhatósági jogú városokat a vármegyékkel együtt és azokhoz hasonlóan a törvényhatóságokról szóló 1886:XXI., a megyei városokat pedig a nagy- és kisközségekkel együtt a községekről szóló 1886. évi XXII. t.-c.-ben és az azokat módosító törvényekben szabályozza. Ez a nemesi jogok korának jogi szemléletét femtartó beosztás. Elhanyagolja a város és falu közti különbséget, amely a városoknak az ipari forradalom utáni nagy fellendülése óta nagyfontosságú minőségi különbséget jelent, valamint figyelmen kívül hagyja azt, hogy a város és község egyaránt helyhatóságot gyakorolnak, azaz embereknek elsődleges önkormányzati alakulatai, ami közigazgatási szempontból a székesfőváros és egy kisközség közt nagyobb rokonságot jelent, mint a törvényhatósági jogkör egy város és a vármegye közt. A jogi szabályozásnak ez az archaikus rendszere, amelyhez törvényalkotásunk részben újabban is ragaszkodott (1929:XXX. t.-c.), számos újabb szükséglet kellő hangsúlyozását és kielégítését megnehezíti, és következetlen is, mert pl. Budapest székesfővárost külön törvényben szabályozza, pedig a székesfőváros és más törvényhatósági jogú város feladatai és szervezete közt sokkal több a rokon vonás, mint a vidéki törvényhatósági városok és a vármegyék közt, s következetlen azért is, mert újabban már több törvényt hoztak, amely az összes városokra (főváros, thj. és megyei városok) vonatkozik (a vármegyék nélkül), pl. az 1912:LVIII. t.-c. a városok fejlesztéséről, az 1937:VI. t.-c. a városrendezésről.

A jogi szabályozásnak ismertett módjánál fogva a megyei városokra a községek, a törvényhatósági jogú városokra a vármegyék jogszabályai érvényesek, amennyiben a törvény eltérő rendelkezéseket nem tartalmaz. Mivel a községekre és a vármegyékre vonatkozó rendelkezéseket külön tárgyaltuk (36. és 37. §), itt csak az eltéréseket kell kiemelniük.

A megyei város.

143. A megyei város hatásköre az önkormányzat tekintetében annyiban tágabb a nagyközségeknél, hogy az 1886:XXII. t.-c. 21. §-ában felsorolt jogokon kívül a megyei város *a.* kezeli a helyi igények szerint a piaci, hegyi, vásári, építészeti és közegészségügyi rendőrséget, *b.* eljár az ipar, s a gazdák és cselédek közt a szolgálati viszonyból keletkezett ügyekben a törvény és a szabályrendeletek értelmében (1886:XXII. t.-c. 22. §). A megyei város gyámhatóságot mindig gyakorol (1886:XXII. t.-c. 23. §).

A megyei város igazgatási jogköre a községekéthöz lényegesen azáltal különbözik, hogy mivel a megyei város nem tartozik járási kötelekbe, rá a főszolgabíró hatásköre nem terjed ki, hanem a megyei város polgármestere, mint a főszolgabíróval egyenrangú szerv, gyakorolja együtt a község és a járás igazgatási hatáskörét.

A község hatósági támogatása a megyei városnak is fontos feladata és az a város lakosságának foglalkozásához igazodik. A megyei városok egy részének lakosságában az agrárelem jóval kisebb szerepet játszik, mint a nagy- és kisközségekben és viszont más foglalkozások: ipar, kereskedelem, házicseléd stb. nagyobb jelentőségűek. A jegyzői magánmunkák a városokban elesnek.

A megyei város szervezete. A képviselőtestület tagjainak a száma 60-nál kevesebb és 120-nál több nem lehet. Felerészből itt is a legtöbb adót fizetőkből áll (1929:XXX. t.-c. 38. §). A képviselőtestület tagjává az a nő is választható, aki a középiskolát elvégezte, vagy ezzel egyenlő értékű képzettsége van (1929:XXX. t.-c. 42. §).

A megyei város végrehajtó szervei: *a.* a *polgármester*, aki a képviselőtestület közgyűlésének is elnöke. A polgármesternek jogi képzettséggel kell rendelkeznie éppúgy, mint a közigazgatás fogalmazási karbeli egyéb tisztviselőinek (1929:XXX. t.-c. 65. §). A polgármester tehát a városnak a vezetője és a város tisztviselőinek és alkalmazottainak a főnöke. A megyei városban tehát a vezetésnek az a kettőssége, mint nagy- és kisközségekben a bíró és jegyző közti megosztás következtében fennáll, elkerülhető. A polgármestert a képviselőtestület 10 évre az alispán elnökle alatt választja (1929:XXX. t.-c. 68. §). A polgármester gyakorolja az elsőfokú általános közigazgatási hatóság jogkörét ugyanúgy, mint járásban a főszolgabíró. A rendőri büntetőbíráskodás körében, mint elsőfokú hatóság jár el. Elnöke a megyei város árvaszékének. Gyakorolja a város költségvetése terhére az utalványozási jogot. A városi rendezett tanács megszüntetése óta (1929:XXX. t.-c. 37. és 41. §) helyette a polgármester egyéni hatóságként intézkedik és határoz.

b. A *főjegyző* és a *tanácsnokok* fogalmazási tisztviselők, akik a polgármesternek alárendeltjei. A megyei városban laikus tanácsbeliek (esküdtek) nincsenek.

c. A főügyész a város ügyvédje.

d. A tisztiorvos és a számvevőség személyzete az államosítás óta nem áll a város szolgálatában (1936 : IX. t.-c., 1938 : II. t.-c.).

A törvényhatósági jogú város.

144. A törvényhatósági jogú város hatásköre a vármegyei törvényhatóságokéval egyenlően van szabályozva.

Szervezetében a vármegyétől való főbb eltérések a következők:

A törvényhatósági bizottság tagjainak száma 120-nál kevesebb és 180-nál több nem lehet. A bizottság tagjaivá nők is választhatók (1929 : XXX. t.-c. 7. §).

A kisgyűlés tagjai: a polgármester, a helyettes polgármester, a főjegyző, az a két városi tanácsnok, akiket a törvényhatósági bizottság közgyűlése a kisgyűlés tagjává megválasztott, a tisztifőügyész, valamint a törvényhatósági bizottságnak 16—20—24 tagja, akiknek számát a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg akként, hogy ez a szám a bizottság tagjai számának 15%-át nem haladhatja meg. A városi törvényhatóság kisgyűlése tagjainak háromnegyed-részt a törvényhatósági bizottság közgyűlése tagjai sorából öt évre választja, egynegyedrészt pedig a főispán a törvényhatósági bizottság tagjai közül öt évre kinevezi (1929 : XXX. t.-c. 34. §).

A thj. város első tisztviselője a polgármester, akit a törvényhatósági bizottság közgyűlése 10 évre választ. Egy rangban van a vármegye alispánjával.

A polgármesternek mind a törvényhatósági, mind a megyei városban nemcsak kiváló főnöki képességekkel kell bírnia, és jó közigazgatási szakembernek kell lennie, hanem a városfejlesztés, városrendezés és városépítés kérdéseiben is szakszerű tájékozottságra van szüksége.

A thj. városnak kültisztviselői, mint a vármegyének a járásokban, nincsenek. Nagyvárosok azonban belterületüket közigazgatási szempontból kerületekre oszthatják, de vidéki városaink az ilyen kerületek közigazgatását is a városházáról látják el. Nagyhatárú, tanyás alföldi városaink viszont a külterületük igazgatására szerveznek közigazgatási kirendeltségeket, amelyeknek a személyzete szintén a központi igazgatás létszámába tartozik.

A városok azonkívül rendszerint közintézeteket és közüzemeket tartanak fenn. A közintézetek közt különböző tanintézetek, múzeumok, színházak, kórházak, sporttelepek, uszodák, árvaházak, szegényházak stb., a közüzemek közt vízvezeték, csatornázás, gáz-villanyvilágítás, közúti vasút, autóbusz, mozi, takarékpénztár, jeggyár, közraktár, műhelyek stb. fordulnak elő (L. 32. és 34. §).

A törvényhatósági város élén is a főispán áll. Van közigazgatási bizottsága is. A kormányhatósági felügyelet és a háztartás tekintetében különleges rendelkezések nincsenek.

A városfejlesztési törvény.

145. A várostudományi szempontoknak a városok fejlesztésére individuálisan, de kötelezően és állandóan való érvényesítéséről a magyar törvényhozás csak legújabbban, a városrendezésről és az építésügyről alkotott 1937 : VI. t.-c. megalkotása útján gondoskodott.¹ Korábban ily irányú rendelkezéseket csak szórányosan találunk: az 1870 : X. t.-cikket a Fővárosi Közmunkák Tanácsáról, az 1879 : XX. t.-cikket az árvíz által elpusztított Szeged, és az 1918 : XXIII. t.-cikket a tűzvész által elpusztított Gyöngyös újjáépítéséről. Részletmegoldásokat segített elő a kisajátítási törvény (1881 : XLI. t.-c. és annak több módosítása).

Az 1937 : VI. t.-c. igyekszik gondoskodni az összes városok fejlesztéséről és pedig nem sematikusan, hanem a városok egyéni viszonyaiból kiinduló, szakszerűen elkészített városfejlesztési terv alapján.

Ezt a célt a törvény akként kívánja biztosítani, hogy minden városra (megyei és törvényhatósági városokra egyaránt) kötelezővé teszi az alábbi munkálatok szakszerű elvégzését és azok elkészítésének és alkalmazásának ellenőrzését az iparügyi és belügyminiszterre bízva.

A városrendezési *főmunkálatok*: a. a városfejlesztési terv, b. a városias kialakításra szánt terület meghatározása, c. az általános rendezési terv és d. a részletes rendezési terv; a *mellék munkálatok*: e. a felmérés és f. a teleknyilvántartás.

a. *A városfejlesztési terv.* Lényege, hogy tulajdonképpen nem terv, hanem program a város jövőbeli kialakítására, amelyet a természeti, gazdasági, kulturális és társadalmi adottságok figyelembevételével és szakemberek bevonásával a város felelős tényezőinek (polgármester, törvényhatósági bizottság, képviselőtestület) kell kitermelniük. Három témaköre van: a település, vagyis annak megállapítása, hogy miként kíván a lakosság a város területén elhelyezkedni és hova kívánja középületeit helyezni, azután a forgalmi úthálózat és a városszépítési feladatok.²

b. *A városias kialakításra szánt terület.* A városias kialakításra azt a területet kell kijelölni, amelyet a szorosan vett városi élet céljaira szánunk és amelyen a helyszíni viszonyok, valamint a város háztartásának helyzete belátható időn belül megfelelő városrendezést lehetővé tesznek. Városias kialakításra nemcsak összefüggő területet lehet kijelölni. Így gyógy-, vagy üdülöhely, vagy más közcélú intézet, vagy üzemi berendezés céljára a szorosan vett városi belterülettől távolabb fekvő területet is ki lehet jelölni (1000/1938. Ip. M. r. 2. §). A városias

¹ L. Városfejlesztés, városrendezés, városépítés. I. m.

² L. Budapest városfejlesztési programja. Az 1937 : VI. t.-c. alapján készített városfejlesztési terv. A törvényhatósági közgyűlés által városfejlesztési programm készítésére alakított külön bizottság jelentése. 1940.

kialakításra szánt terület tehát beépítésre ki nem jelölt területeket is felölel.

c. Az általános rendezési terv a városfejlesztési tervnek rajzban való megoldása. Az általános rendezési tervben legalább 1:5000 méretarányú térkép, valamint műszaki leírás alapján ki kell jelölni a városias kialakításra szánt terület beépített, illetőleg beépíthető részeit, és meg kell határozni, hogy a terület egyes részein milyen (zártosítási, szabadonálló, előkertes, vagy más rendszerű) építkezés kötelező, ezenfelül ki kell jelölni a városias kialakításra szánt területnek azokat a részeit is, amelyeket a város az utak, közterületek, füves terek, vaspályák, továbbá a nagykiterjedésű, zajos, bűzös, tűz- vagy robbanásveszélyes és más elkülönítendő üzemek, végül a gyógy- és üdülőhelyek, sportterületek és kiállítási területek, vagy egyéb nagyobb közcélú intézmények és berendezések elhelyezésére rendel (1937: VI. t.-c. 1. §). Ez a város egész jövő fejlődésének átfogó, nagyvonalú és reális átgondolása és papírra vetítése.

d. A részletes rendezési terv lényegében hatóságilag készített telekfelosztási és beépítési terv. A múltban a városok fejlődését általában a magánspekuláció irányította. A magánfél által készített parcellázási terv jelentette a szabályozási és a telekfelosztási tervet is. A helyi hatóság a telekfelosztási engedélyben esetleg kikötött víztelenítést, egyenetlenséget, primitív útkészítést és hasonlót, a parcellázó azonban azokat rendszerint áthárította a parcellák vevőire. Rendszerint a hatóság kikötései is csak szerények lehettek, a végrehajtás pedig sokszor kritikán aluli. Ezeknek a parcellázások körüli áldatlan állapotoknak megszüntetése végett helyezi a törvény a házhelyek alakítását, letelepedésre alkalmassá tételét és megfelelő beépítésük ügyét a hatóság kezébe. Az idevonatkozó tervek alkotják összességükben a részletes (1:1000 méretarányú) rendezési tervet.

e. A városok vízszintes és magassági felmérése és pontos térképezése az általános és részletes rendezési terv készítésének és végrehajtásának fontos feltétele. A városok felmérése az országos részletes (kataszteri) felmérés része, amelyet a pénzügyminisztérium keretébe tartozó m. kir. állami földmérés végez. Az ország egész területének felmérése a múlt században már megtörtént, de annak eredménye sok esetben nem elégíti ki a mai követelményeket. A helyzet az, hogy 25 városunknak van olyan felmérése, amely kiegészítésekkel városrendezés céljaira is megfelel, négy városé részben felhasználható, Budapest új felmérése folyamatban van, a többi városnak pedig új felmérésre van szüksége.¹

f. A teleknyilvántartás arra szolgál, hogy az egyes építési telkekre vonatkozó összes lényeges adatokat, a telkek alakját, fekvését, telek-

¹ L. Tátray István: A magyar városok felmérése. Városfejlesztés stb. i. m. 118. l.

könyvi adatait, értékét, szabályozási, szolgálmi és egyéb kötelmeit és korlátozásait (pl. egységes homlokzat kiképzés, ikerházkiképzés kötelezettsége, az építési engedély ideiglenes volta stb.) feltüntesse. A teleknyilvántartás vezetését a belügyminiszter rendeli el, a nyilván tartandó adatokat az iparügyi miniszter állapítja meg. E végből előzőleg szükség lesz az országos építésügyi kódex megalkotására, amely az 1940. évi budapesti építésügyi szabályzattal összhangban készül.

A városrendezés a fentieknek megfelelően készült terv végrehajtásából áll. Az 1937: VI. t.-c.-nek a városrendezési munkálatok végrehajtására vonatkozó rendelkezései főleg a következő kérdések célszerű jogi megoldásáról gondoskodnak: *a.* a telekfelosztás, *b.* telekátalakítás és telekhatárrendezés, *c.* kisajátítás.

a. A telekfelosztás (parcellázás) engedélyezését a törvény ahhoz a feltételhez köti, hogy a felosztásra szánt telek tulajdonosa köteles telkére a városi út- és közműhálózatot kivezetni, továbbá telkét utakkal és a városban meglévő közművekkel a városrendezési tervnek megfelelően ellátni (1937: VI. t.-c. 5. §). A telekfelosztás területszolgáltatási kötelezettséggel is kapcsolatos, amelynek alapelvei a következők: *aa.* területet csak út céljára kell szolgáltatni, úton utcát és teret értve, *bb.* a szolgáltatás tárgya minden jelentkező telek mentén a fél útterület, *cc.* az ingyenes szolgáltatás felső határa a felosztásra szánt terület egyharmada, *dd.* az ingyenes szolgáltatás nem haladhatja meg a telekfelosztás művelete útján előálló telekértékelmelkedést.

b. A telekátalakításnak akkor van helye, ha a város beépítésre kijelölt részén valamely telekcsoporthoz az egyes telkek fekvése, alakja, vagy kis terjedelme miatt a szabályoknak megfelelő beépítésre nem alkalmas (1937: VI. t.-c. 8. §). Ezen a módon a városok egyes városrendezési problémáikat a drágább kisajátítás elkerülésével megoldhatják és a városrendezés előnyeit a rendezéssel érintett ingatlan tulajdonosok maguk élvezhetik.

Ha közvetlenül szomszédos telkek közül egy, vagy több telket alakja miatt nem lehet a szabályoknak megfelelően beépíteni, *telekhatárrendezésnek* van helye (1937: VI. t.-c. 7. §).

*c. A kisajátítási jogot*⁴ a törvény a városrendezési terv végrehajtása céljára biztosítja. Út létesítéséhez, bővítéséhez, illetve szabályozásához kisajátítási engedélyre nincs is szükség. A városrendezési terv alapján út létesítése vagy szabályozása céljára kisajátított területért nem jár kártalanítás, ha a kisajátított terület a telek eredeti területének egyharmadát nem haladja meg. Ha a kisajátított terület ezt az egyharmad mértéket meghaladja, a többletért kártalanítás jár. A kártalanítást a telek kisajátítás előtti értékének megfelelően kell megállapítani (1937: VI. t.-c. 15. §).

⁴ V. ö. 58. §.

A telekfelosztást és a telekhatárrendezést szabályozó rendelkezéseket, és a kisajátítást szabályozó olyan előírásokat, amelyek nem csupán a városrendezés terve alá eső telekre vonatkoznak, kis- és nagyközségekben is alkalmazni kell.

A belügyminiszter a törvénynek a városrendezésre és a telekátalakításra vonatkozó rendelkezéseit kis- és nagyközségekre is kiterjesztheti, ha ezt a községi képviselőtestület kéri, vagy kérelem nélkül is, ha általános közérdekből szükséges. Ez a rendelkezés teszi lehetővé, hogy a városias jellegű községeink továbbfejlődhessenek és valódi városokká legyenek.

39. §. A külterület. A tanyakörzet.

A külterület fogalma.

146. Mivel minden területnek valamely községhez kell tartoznia (1886 : XXII. t. c. 19. §), az ország beépítetlen területei, a szántóföldek, erdők, legelők is községi területek. Ezért a legtöbb község területe emberi település szempontjából két részre oszlik: tömör településsel megszállt ú. n. *belterületre*, és szétszórt településsel megszállt ú. n. *külterületre*. Kevés, csak igen kisterületű olyan község van, amelynek nincs külterülete. Pl. Tatabánya, amelynek területe 128 hektár lélekszáma 6844, népsűrűsége tehát 5346 á km². Vannak viszont községek, amelyeknek belterületük nincs, az ú. n. *tanyaközségek*, amelyeknek egész lakossága tanyákon lakik, pl. Lajosmizse, Kerekegyháza, Kondoros, Tompa, Kelebia, Csikéria, Orgovány, Jakabszállás.

A külterületnek nem annyira a fogalma, mint inkább az elhatárolása laza és bizonytalan.

Vannak területek, amelyekről nem vitás, hogy belterületnek tekintendők, mert tömör és zárt települések, vagy, hogy külterületek, mert vagy lakatlanok, vagy ritka és szétszórt lakosságuk van. A kettő közt azonban gyakran van egy öv, amelyről nem könnyű kétségtelenül eldönteni, hogy a bel- vagy külterülethez tartozik-e? Ezért gyakran előfordul, hogy ugyanazt a területet egyik hatóság bel-, a másik külterületnek tekinti. Ez a határ gyakran változó is. Új házak építése, vagy éppen városszéli területek parcellázása, újabban az Országos Földbirtokrendező Bíróság által, vagy egyéb úgynevezett házhelyakciók során kiosztott területek beépítése útján a belterület határa kitolódik, és így nem ritka eset, hogy a bel- és külterületek határa két országos népszámlálás közt eltelt tíz év alatt eltolódik. De mindig vannak vitás kérdések, ingadozások annak elbírálásában, hogy egy-egy házsor, telep, vagy lakóhely hova tartozik? Ez a bizonytalanság sokszor káros az érdekelt lakosságra nézve és nehézségeket okoz a közigazgatásnak is.

Ezen a közigazgatási jog segíthetne, ha jogszabállyal és községenként konkrét jogi aktussal eldöntené nemcsak azt, hogy mekkora a

község területe, hanem azon belül azt is, hogy mi a határ a bel- és a külterület közt. Ezt azonban eddig nem tette. Ezt országos jogszabály nem kívánta és csak kevés város állapította meg partikuláris jogszabállyal: szabályrendelettel.

Jogszabályaink vannak, amelyek a bel- és külterület fogalmát használják (1936 : XXVII. t. c.), de csak a városrendezésről szóló 1937 : VI. t. c., illetve egyik végrehajtási rendelete (1000/1938. Ip. M. sz. r.) igyekszik konkrét topográfiai elhatárolásról gondoskodni, nem ugyan ezen a néven, hanem akként, hogy kívánja a városias kialakításra szánt terület kijelölését. Ez azonban csak a városokban és egyes nagyközségekben jelent megoldást, mert a kis- és nagyközségek zömére nem vonatkozik. A kérdés megfelelő rendezésének előkészítésére szolgált az, hogy a Központi Statisztikai Hivatal, a belügyminiszter támogatásával 1933-ban az egyes lakott helyek területi elhelyezkedésének térképen való megrögzítését községenként végrehajtotta és ezáltal számos vitás, kétes kérdés tisztázását lehetővé tette.¹

A külterület közigazgatási jelentőségét mutatja, hogy az 1930. évi népszámlálás 1·9 millióban állapította meg a külterületi lakosság létszámát, ami a trianoni ország összes lakosságának 21·8%-a. Kétségtelen, hogy ennek jelentékeny része nem szétszórt népességre esik, mert a külterületi statisztikában itt-ott a belterületekhez tapadó zárt (város- és községszéli) települések, háztömbök, utcák lakossága is bennfoglaltatik. A legkirívóbb példa Budapest, ahol a statisztika különös módon nagy, már régen városiasan beépült területeket, amelyeken 300.000 ember lakik, még mindig külterületnek tekint (így pl. az Aréna-út a belterület egyik határa). Ha azonban csak a szétszórt településű, és csak az agrárfoglalkozású népességet vesszük is szoros értelemben külterületi lakoságnak, akkor is 655.000 lélekszámot (7·5%) kell ilyenek tekintenünk. Ez az ú. n. tanyai lakosság, főleg alföldi vármegyékben, igen magas arányszámú: a megyék közül az 1930-as népszámlálás szerint Csongrád 47·0%, Békés 34·9%, Fejér 29·5%, Jász-Nagykun-Szolnok 29·4%, Csanád, Arad és Torontál 27·9%, Bács-Bodrog 27·6%, Szabolcs és Ung 24·7%, Pest-Pilis-Solt-Kiskun Budapest környéke kikapcsolásával 28·6%, Somogy 21·7% külterületi lakossal rendelkezik. Egyes tömörülések az 50%-ot is meghaladják, így Kecskemét thj. város 56·2%, Kiskunhalas megyei város 52·4%, a járások közül a csongrádi 62·2%, a Mindszenti (Csongrád vm.) 59·8% és a kiskunfélegyházi (Pest vm.) 58·8% szétszórt településű külterületi lakossal bír. Az említett, összesen 655.000 lélek 376 községben él a község központjától távol eső tanyacsoportokban, majorokban és más telepeken.

¹ L. A tanyai közigazgatás rendezése. Szerkesztették: Alsó László, Benisch Artúr és Mártonffy Károly. A korszerű közszolgálat útja. 3. sz. 1937. 72. l. és a mellékelt térképek.

A tanyák, majorok.

147. Tanyák, majorok, szállások már a török hódoltság előtt és alatt is voltak. A mai tanyarendszer az 1860-as években jött létre. A tanyai kitelepedés lassanként növekedett, a népesség szaporodása, a legelőnek használt területek fokozatos feltörése, a földközösségi rendszer megszüntetése következtében. Fellendülése pedig annak a következménye, hogy az 1848-i reform következtében a jobbágyrendszer és a jobbágytelkek oszthatóságának korlátozása megszűnt és ugyanabban az időben a vasúti hálózat kiépítése, a mezőgazdasági termények értékesítése számára új lehetőségeket nyújtott.¹

A tanyai település alapja a tanyai gazdálkodás, mint életforma. A *tanya* a kisgazdaságok központja: a lakóház és a gazdasági udvar a művelés alatt álló ingatlanon fekszik, tehát azzal teljes gazdasági egységet alkot. A lakóházak azért vannak szétszórva, távol egymástól, mert kinek-kinek a birtoka esik közéjük. A tanyákkal sok közös vonást mutatnak a külterületi *majorok*, amelyek a nagy- vagy közép-birtokok üzemi egységei. A majorok tehát a művelés alatt álló terület nagysága és lakosságuk minősége tekintetében (cselédek, gazdasági munkások) különböznek a tanyáktól.

Nagyhatárú városok és községek határában tanyák és majorok gazdasági szükségszerűséggel keletkeznek, mert a belterületről nem lehet a néha 20—40—50 kilométer távolságra levő birtokrészekre az állatokat mindennap ki- és onnan hazahajtani. A gazda tehát kénytelen legalább a mezőgazdasági munkaidőben állandóan kinnlakni, erre berendezkedni és az azután következő lépés, hogy télen is kinnmarad, belterületi lakását feladja; a szegényebbnek pedig két háza nincs is.

A közigazgatás a tanyai kitelepedést sokáig tiltotta, részben ma is rossz szemmel nézi, de megakadályozni nem tudta, nem is volt rá módja. Ezért a közigazgatásnak a tanyarendszer tényét tudomásul kell vennie és működésében ahhoz kell alkalmazkodnia.

A tanyai település a gazdasági előnnyel szemben a zárt falusi és városi településekhez viszonyítva számos hátrányt jelent. A tanyai településekben azok földrajzi helyzete miatt alig van társadalmi érintkezés, ezért hiányzik a társadalmi szervezkedés és kölcsönös támogatás alapja. Nem tudnak saját községükkel sem megfelelően érintkezni és az is nehezen tud róluk gondoskodni. Közigazgatási szempontból a legnagyobb baj az, hogy a községi (városi) hatóság és a távoli tanyai lakosság közt hiányzik a közvetlen kapcsolat. E miatt a tanyai nép megfelelő hatósági támasz nélkül van, a közigazgatás teljesítményeiben sokkal kisebb mértékben részesül, mint a belterületi lakosság, s másfelől a hatóságok a tanyai emberek viszonyait, szükségleteit, törekvéseit és mozgalmait nem ismerik.

¹ L. Kiss István: A magyar tanyai közigazgatás. A tanyapolitika vázlata. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 7. sz. 1932.

A tanyai települések legérezhetőbb hiányai a következők: nincsenek kiépített utak és közlekedési eszközök. Ezért esős időben és télen a világtól sokszor el vannak zárva;

nincs rendszeres posta-, táviró- és távbeszélőszolgálat és levélkézbesítés. Ezen enyhít újabban a rádió, amely azonban a tanyán csak saját akkumulátoros rádió lehet;

nincsenek piacok és más gyülekezőhelyek; a termények értékesítése nehéz és időnként lehetetlen; a beszerzés nagy költségbe és fáradságba kerül;

nincsenek legelők, erdők, fásított helyek; e miatt külterjes gazdálkodást kell folytatni, ami a tanyai lakosság alacsony életszínvonalát vonja maga után;

nincsen rendszeres közegészségügyi szolgálat; nincs orvos, bába, halottkém, húsvizsgáló, gyógyszerár, temető; ezért magasabb a halandóság, különösen a gyermekeknél;

nincs rendszeres állategészségügyi szolgálat, nincs állatorvos, alacsony fokozaton áll az állattenyésztés és állategészségügy;

a kulturális fejlettség alacsony fokozaton áll, nehéz a beiskolázás, hiányos a testnevelés és az iskolán kívüli népművelés;

nincsenek templomok és plébániák, lelkészségek;

nincsenek egyesületek, szövetkezetek, társadalmi szervezetek.

Közigazgatásilag az a helyzet, hogy a közigazgatási szervek mind a belterületen, a község (város) központjában vannak; ezek ritkán szállnak ki a tanyára, a tanyai ember számára pedig súlyos teher a velük való érintkezés: az elkerülhetetlen közpolgári köteleességek teljesítése, mint az anyakönyvi bejelentés, adófizetés, kérelmek és panaszok előterjesztése, marhalevelek váltása, tárgyalásokon való megjelenés stb. nagy idő- és munkavesztéssel jár. Állandó panasza a tanyai népnek, hogy ő ugyanúgy adózik, mint a belterületi ember, de sokkal kevesebb szolgáltatásban részesül, tehát a tanyai nép szolgáltatásait a belterületi lakosság a maga javára elvonja.

A helyzet tehát az, hogy jogilag ugyan mindenütt van községi hatóság, tényleg azonban a község központjától távoleső területeken nincs. A községek a tanyai települések nagy részén a távolság, vagy közlekedési akadályok miatt helyhatósági feladatukat alig tudják el látni. Pl. a Debrecen thj. városhoz tartozó Ohat-puszta a város központjától 67 kilométerre van. Vagy Hódmezővásárhely thj. város legmesszebb levő tanyája 45 kilométerre van és oda is csak Orosházán keresztül lehet vonattal utazni. Ennek a helyzetnek megítélésénél figyelembe kell venni, hogy az érintkezési és megismerési lehetőség területi határa egyórai gyaloglással elérhető távolság, azaz 4 kilométer sugarú kör, ami kerekén 50 km²-nek (8600 kat. hold) megfelelő terület. Falusi közlekedésül csak a gyalogjárást lehet számbavenni és minden rendű és állapotú emberek: munkabírók, betegek, szoptató anyák, gyermekek stb. mindennapi gyaloglási képességét, a vissza-

térést is számbavéve, egyórai távolságban kell meghatározni.¹ Ez az oka annak, hogy a 4 km-en túl fekvő településeken tényleg nincs teljes helyhatóság. A tanyás községek és városok gyakran nem sok megértést mutatnak a külterületi lakosságuk érdekei iránt.

Nagy részüknek külterületén nincs egyetlen hatósági orvos, gyógyszerár, de még orvosi rendelőnap sem, a központban van a temető, az előljáróság sem tart kinn hivatalos napokat stb.

A tanyakörzetek és tanyaközpontok.

148. A tanyavilágnak ez az elmaradottsága alkalmas eszközökkel megszüntethető. Erre példa a népoktatás szükségleteinek kielégítése, ami 1927 óta a tanyai iskolahálózatnak 4 kilométeres sugarú körökben való felépítésével csaknem teljesen megtörtént.

A helyhatósági közigazgatás megoldásának módjai is kialakultak. A legcélszerűbb megoldás a távoleső tanyai településeknek községgé alakítása, ahol annak feltételei megvannak. A tanyaközségek szervezése bevált. A községgé alakulásnak azonban gyakran akadályai vannak. Ezért az is alkalmas megoldás, ha a község a belterületétől távol (4 kilométeren túl) levő tanyai településeken a helyhatósági tennivalók elvégzéséről állandóan kirendelt szervek útján gondoskodik. Nincs jogi akadály annak, hogy a község szabályrendeletileg egy, vagy több önálló hatáskörű jegyzőt, vagy segédjegyzőt és más irodai alkalmazottakat a külterületre kihelyezzen és pontosan kijelölje azokat a tanyákat, illetve azt a területet, amelyre egy-egy jegyző működési köre kiterjed. Így *tanyakörzetek* jönnek létre, és a község azoknak a központjába ottani emberekből más községi alkalmazottakat (kézbesítő, húsvizsgáló, bába stb.) is kirendelhet, előljárót is választhat és oda beoszthat (tanyabíró), külterületi községi intézményeket (község-háza, temető stb.) létesíthet, hogy a községi közigazgatást mind a községnek, mind a külterületi embereknek megkönnyítsék. Ha a tanyakörzetek jól vannak kijelölve, székhelyük *tanyaközponttá* fejlődhetik, amelyek nemcsak a lakosság tömörülését idézik elő, hanem a tanyai nép természetes gyülekezési pontjává is válnak. Az ilyen tanyaközpontban, amelynek kiépített útjának, esetleg vasútállomásának kell lennie, lehet templom, plébánia, vagy lelkészlak, iskola és tanítói lak, piac, vásártér, temető, posta, telefon, csendőrőrs, gyógyszerár, orvos, állatorvos, szövetkezet, gazdakör és más közérdekű kulturális és gazdasági szervezet.

A tanyai előljáróság hatáskörébe tartozhatik különösen a községi bíráskodás, közgyámi feladatok végzése, a kézbesítés, a községi bizonyítványok kiállítása, az állami és törvényhatósági közigazgatási és a községi, illetve városi önkormányzati rendeletek végrehajtása. A tanyakörzet egyúttal anyakönyvi, adókezelési és marhalevelkezelési (állat-

¹ L. A tanyai közigazgatás rendezése, I. m. 13. l.

egészségügyi) és közegészségügyi körzetté is alakítható. Megyei és törvényhatósági jogú városokban a tanyakörzeti jegyzőség vezetője elsőfokú közigazgatási hatósági és rendőrbírói hatáskörrel is felruházható.

A tanyakörzet területének, a tanyaközpont helyének meghatározása, tanyai előljáróság és jegyzőség szervezése és azoknak a helyhatósági igazgatási tennivalók végzésével való megbízása által a tanyai településeken olyan községszerű alakulat fog keletkezni, amely az önkormányzati hatáskör kivételével minden helyhatósági teendőt el fog végezni a község központi önkormányzatával teljes összhangban. Ilymódon a község névleges helyhatósága a távoleső tanyai településeken is tényleg gyakorolt helyhatósággá válik.

A legrégebbi jegyzői kirendeltséget Füzesgyarmat nagyközség (Békés vm.) 1898-ban szervezte Bucsatelep nevű határrészén. Azóta több tanyaközpont és közigazgatási kirendeltség létesült, bár nem mindig elegendő hatáskörrel és személyzettel.

Az ország legnagyobb tanyás városa Szeged, amely a tanyai lakosság érdekében a legtöbb áldozatot hozza. Hasonlóképpen Kecskemét.

A külterület tekintetében a legtöbb alföldi vármegyében sok a kielégítetlen szükséglet és a megoldatlan kérdés. A tanyakérdés közigazgatása az eddigi úton, t. i. az önkormányzatok kezdeményezéséből, nem fog megoldódni. Az éppúgy csak országos eszközökkel és a kormány irányításával rendezhető, mint ahogyan a tanyai iskolázás ügye is ilymódon rövid idő alatt kitűnő megoldást nyert. A székesfőváros kerületi igazgatásáról már alkottunk két törvényt is (1893 : XXXIII., 1937 : III. t.-c.). A tanyai közigazgatás törvénye azonban még hiányzik jogrendszerünkől. Ez lesz hivatva megszüntetni annak a tanyavilágnak elmaradottságát, amelynek a lakossága színmagyar.

40. §. Budapest. A nagyváros.

A nagyváros fogalma.

149. Budapest az országnak egyetlen milliós városa. A várostudományi értelemben vett nagyváros problémáját abban az értelemben is mutatja, hogy népes környéke, sok elővárosa van, amelyek a fővárossal együtt *Nagy-Budapestet* alkotják.

A nagyváros mindkét vonatkozásban az utolsó 70 év alatt fejlődött ki. Budapest három városnak, Budának, Pestnek és Óbudának egyesítéséből 1872-ben alakult (1872 : XXXVI. t.-c.). A három város lakosainak száma 1869-ben 270.685 volt. 1940-ben a főváros lakosainak száma 1,162.822, az elővárosgyűrűé 569.243, Nagy-Budapesté együtt tehát 1,732.065.

Ez a fejlődés párhuzamos a külföldi metropolisok és környékük fejlődésével. Az ipari forradalom hatásaként következett be és úgyszólván valamennyi világvárosban a legutóbbi 30 évben jutott odáig,

hogy szükségessé tette a rohamosan fejlődött környék és a vonzást kifejtő nagyváros harmonikus együttélésének szabályozását. Ez részben bekebelezés (Nagy-Berlin, Nagy-Bécs, Róma), részben közös csúcscsúrv létesítése útján történt (London, Párizs).¹

Budapest ilyen kivételes, minden más magyar várost messze elhagyó fejlődésének különleges okai voltak. Ezek részben olyanok, amelyek a külföldi nagyvárosok növekedésében is egyidejűleg érvényesültek, részben sajátos, csak Budapest esetében jelentkező okok. Az első csoportba tartozik az ú. n. városatódulás jelensége, amelynek okai közt a népesség szaporodásának meggyorsulása, a mezőgazdasági lakosság nehéz szociális helyzete és sok más kulturális és lelki tényező szerepel. Ezenfelül Budapestenél nagy szerepet játszott az, hogy az államfő székvárosa, a kormány székhelye, az állami közigazgatás központja és az 1867. évi kiegyezés után az a nemzeti törekvés, hogy Béccsel vetekedő fővárost fejlesszünk ki. Ezt szolgálta a közlekedésnek (vasút, közúti, újabban autótúvonalaknak) koncentrikusan a főváros felé való irányítása, az iparnak túlnyomórészt itt való központosítása. Ez egyúttal a főváros részére nagy adóalapokat és bő közbevételeket nyújtott, ami a közművekkel való ellátást, kulturális és szociális berendezések kiépítését, a városszépítést mozdította elő. Ez a főváros közigazgatásának nagyigényű kifejlesztését is magával hozta. A fellendüléssel együttjárt a telekárak gyors emelkedése, a telekértékesítéssel elérhető nagy nyereségek, amelyek részben az építkezésben kerestek elhelyezkedést. Ezt az állam házadókedvezmények nyújtásával is előmozdította, főleg a városrendezés főútvonalain (Andrássy-út, Nagykörút, Madách-út stb.).

A nagyvárosok körüli elővárosok gyűrűje rendszerint abból a gazdasági okból népesül be, hogy ott olcsóbbak a telekárak, rendszerint enyhébbek az építési feltételek, és gyakran lanyhább azok ellenőrzése, mint a nagyvárosokban. Többnyire csak nagy késéssel tudták a közművekkel (vízvezeték, csatornázás, gáz, villany) való ellátásukat biztosítani, a városszabályozás és a városépítés sok esetben csak a parcellázó kontár terveire szorítkozott. Így az élet érthetően olcsóbb volt, mint a nagyvárosban, de viszont sokkal primitívebb is, és gyakran jóvátehetetlen hibák történtek a városrendezés és városképkialakítás tekintetében (keskeny utcák, kevés tér és zöld terület), amire Budapest környékén szomorú példák Újpest, Kispest, Pestszenterzsébet. Ezeknek az elővárosoknak lakossága munkára rendszerint a nagyvárosba jár, de ezenfelül ott a nagyváros fejlett életének minden adottságát is megtalálja és használhatja: kórházait, szakiskoláit, egyetemeit, színházait, múzeumait, sport- és politikai eseményeit,

¹ L. Vecseklőy—Horváth—Menczer: Világvárosok közigazgatása. London, Párizs, New York, Berlin, Róma. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 26. sz. 1938.

ünnepeit. A kapcsolat szorossága a közlekedés megoldásától függ: vasút, gyorsvasút, villamos, autóbusz, kerékpár, autó útján milyen költséggel és mennyi idő alatt lehet a lakóhelyről a várost elérni és hazatérni.

A metropolis és az elővárosai közt tehát mindig szoros tényleges kapcsolat van. Ha azonban nincs közös szerv, amely a mindkét tényezőt együtt érintő kérdések összhangzó és tervszerű megoldásáról gondoskodnék, az elővárosok külterjes fejlődése és a település szétszóródása, a távolságok indokolatlan megnövekedése következik be. A terjeszkedés sugarát az állapítja meg, hogy milyen távolságon túl szüntetik meg a kialakulás előnyeit, köztük az építkezési feltételek enyhébb voltát, annak hátrányait, főleg a közlekedési költségeket. A település szétszóródásának határt szabni csak úgy lehet, ha a bekebelezés határa, vagy a közös csúcscsúrv hatásköre olyan távolságra nyúlik és az építési feltételeket is akkora területen szabályozhatja, hogy azon túl való letelepedés gazdasági előnyt már nem jelent. Ezt Párizs körül az 1939. évi július hó 20-i törvény 30 kilométeres sugarú, tehát 60 kilométer átmérőjű körben állapította meg. Ez a beépített területen kívül kellő szélességi védelmi övezetet is magában foglal, amelyben a parcellázások és építkezések ugyanolyan elvek szerint bíráltatnak el, mint az addigi beépített területen.

Budapest környékének rohamos fejlődése már régebben ráirányította a figyelmet a környékhez való viszony rendezésére. 1908-ban merült fel először Nagy-Budapest gondolata.¹ A rendezés szüksége és egyben nehézsége abból következett, hogy a környék más törvényhatóságok: Pest és részben Fejér vármegye területéhez tartozik. A közös csúcscsúrv útján való megoldás lehetőségét az 1937: VI. t.-c. nyitotta meg, amely a Fővárosi Közmunkák Tanácsának (I. 352. I.) hatáskörét városrendezési és építésügyi kérdésekben Budapest környékére is kiterjesztette, a belügyminisztert hatalmazván fel arra, hogy az iparügyi miniszterrel egyetértően rendeleti úton állapítsa meg Budapest székesfőváros környékének területét (2. és 25. §). E felhatalmazás alapján eddig a következő 6 megyei város és 40 nagyközség soroltatott a környék területéhez: Újpest, Rákospalota, Kispest, Pestszentlőrinc, Pestszenterzsébet és Budafok megyei városok, Pestújhely, Rákosszentmihály, Sashalom, Mátyásföld, Cinkota, Rákoskeresztúr, Rákosliget, Rákoshegy, Rákoscscsaba, Vecsés, Pestszentimre, Soroksár, Csepel, Albertfalva, Budatétény, Nagytétény, Pesthidegkút, Békásmegyér, Dunaharaszti, Budakeszi, Budaörs, Törökbálint, Nagykovácsi, Solymár, Pilisborosjenő, Üröm, Pilisvörösvár, Pilisszentiván, Pomáz, Szigetmonostor, Budakalász, Csobánka, Felsőgöd, Alsógöd,

¹ L. Szendy Károly: Tanulmány Nagy-Budapestről, megalkotásának előfeltételeiről és lehetőségeiről. 1942. A függelékben a Magyar Közigazgatástudományi Intézet emlékirata Nagy-Budapest megszervezéséről.

Alag, Dunakeszi, Fót, Csömör, Kistarcsa és Nagytarcsa, végül az ú. n. Dobogókő területe.

Szendy Károly polgármester „Tanulmány Nagy-Budapestről, megalkotásának előfeltételeiről és lehetőségeiről” című tanulmányában a *Magyar Közigazgatástudományi Intézet* javaslatát fogadta el és vette alapul. E szerint „Budapest székesfővárosba be kell kebelezni azt a területet, amelyre a Fővárosi Közmunkák Tanácsa hatáskörét a 33/1938. B. M. sz. rendelet kiterjesztette, hozzávéve Budakeszit, Nagykovácsiból Remetekertvárost és a Szentendrei sziget déli csúcsát” (ahol a fővárosi vízművek forrásai vannak); „a Fővárosi Közmunkák Tanácsának hatáskörét pedig ki kell terjeszteni az így kialakuló Nagy-Budapest területén felül a főváros egész védőövezetére, 88 további községre”. Az így bekebelezendő terület kb. 38.322 hektár és lakosainak száma 1940-ben 57.432 fő. Ehhez hozzászámítva Budapest jelenlegi 20.674 hektár területét és 1.113.589 főnyi kiszámított lakosságát, Nagy-Budapest javasolt területe kerekén 59.000 hektár, lakossága pedig 1.700.000.

Budapest székesfőváros közigazgatási szervezete.

150. Budapest székesfőváros közigazgatási szervezete szerint törvényhatósági joggal felruházott város. Szervezete azonban, amelyet a székesfővárosról szóló törvények állapítanak meg, más városoktól jelentékeny eltéréseket mutat. Az eltérések a fővárosnak aránytalanul nagyobb méreteiből és sokkal fejlettebb közigazgatásából folynak.

A székesfőváros az állam után a legnagyobb közigazgatási egység. Ma több alkalmazottja van, mint Nagy-Magyarországnak volt 1870-ben. Budapest költségvetése nagyobb, mint az összes többi törvényhatósági és megyei városoké együttvéve (I. 9. §, 65. §).

A székesfőváros közigazgatási szervezetének megismerése végett legcélszerűbb, ha annak más törvényhatósági városok szervezetétől való eltéréseit felsoroljuk. Ezek az 1930 : XVIII., az 1934 : XII. és az 1937 : III. t.-c. szerint a következők:

1. A törvényhatósági bizottság tagjai: *a.* az összes választók közül választott 108 tag, *b.* az érdekképviselési csoportok köréből választott 18 tag és a vitézi törzsszék törzskapitányának 1 kiküldöttje, *c.* örökös tagok, akiknek száma 22, *d.* hivatali állásuknál fogva tagok: a polgármester, az alpolgármesterek (2), az árvaszéki elnök, a tisztifőügyész, az ügyosztályokat vezető tanácsnokok (16), a tisztifőorvos és a statisztikai hivatal igazgatója. A bizottság összes tagjainak a száma tehát 172.

A főváros törvényhatósági bizottságában tehát nem szerepelnek virilisek, a vallásfelekezetek és a szakszerűség képviselői.

2. A székesfőváros élén nem főispán, hanem a főpolgármester áll, akinek jogállása azonban a főispánétól érdemben nem tér el.

3. A székesfővárosban nincs kisgyűlés. Az 1930 : XVIII. t.-c. ugyan létesített törvényhatósági tanács elnevezéssel hasonló szervet, de azt az 1934 : XII. t.-c. megszüntette és hatáskörét a törvényhatósági bizottság és a polgármester közt megosztotta.

Közigazgatási bizottsága azonban a székesfővárosnak is van.

4. A törvényhatóság első tisztviselője a polgármester, helyettesei a két alpolgármester. A polgármestert és az alpolgármestereket állásukban a belügyminiszter előterjesztésére az államfő erősíti meg.

5. A polgármester hatásköre bővebb, mint más városokban. A polgármester *a.* képviseli a székesfővárost; *b.* végrehajtja a törvényeket, a kormány rendeleteit, a szabályrendeleteket, a törvényhatósági bizottság határozatait és a közigazgatási bizottságnak az általános közigazgatás körébe tartozó határozatait; *c.* vezeti és ellenőrzi a székesfőváros közigazgatását; *d.* ellenőrzi a székesfőváros egész gazdálkodását, a székesfőváros pénztárait és vagyonkezelését, felügyel az üzemekre és vállalatokra, gyakorolja az utalványozás jogát; *e.* rendelkezik a székesfőváros tisztviselőivel és alkalmazottaival és ellenőrzi működésüket; *f.* széleskörű kinevezési jogot gyakorol; *g.* gyakorolja a jogszabályokban részére biztosított fegyelmi jogkört; hatáskörébe tartozik továbbá: *h.* a székesfőváros vagyonának megóvása és kezelése; *i.* a költségvetés keretén belül 100.000 pengő értéket meg nem haladó mindennemű szerződés, vagy egyéb jogügylet kötése stb.

6. Az állások betöltése a következőképpen történik:

a. a közgyűlés választja a polgármestert, az alpolgármestereket, a tanácsnokokat, az árvaszéki elnököt, a tisztifőügyészt, a tisztifőorvost, a statisztikai hivatal igazgatóját, a főlevéltárost, a főszámvevőt és a könyvtárigazgatót;

b. a főpolgármester nevezi ki: a legalsó fizetési osztályba tartozó fogalmazási karbeli tisztviselőket, a tiszti- és kerületi orvosokat, a számvevőség tagjait a főszámvevőn kívül; a kórházi és fertőtlenítő-intézeti orvosokat;

c. a polgármester nevezi ki és lépteti elő az összes többi tisztviselőket és tölti be az összes állásokat a közigazgatásnál, a közintézeteknél, közműveknél és nem kereskedelmi társaság alakjában működő közüzemeknél.

A polgármester, alpolgármesterek és a tisztifőügyész megbízatása hat évre, az összes többi tisztviselők megbízatása élethosszig szól.

7. A székesfővárosban a tisztiorvosi szolgálat és a számvevőség nincs államosítva.

8. A székesfőváros vagyonának, gazdálkodásának és számvitelének ellenőrzését a székesfővárosi számszék teljesíti, amelynek élén a számszéki igazgató áll. A számszéki igazgatót és személyzetét a belügyminiszter nevezi ki, és azok a székesfővárosi tisztviselők közt elkülönített létszámot alkotnak. A számszéki igazgató az általa végzett vizsgálatokról negyedévenként, sürgős intézkedés szüksége esetében hala-

déktalanul, jelentést tesz a főpolgármester útján a belügyminiszternek; ezt a jelentését másolatban egyidejűleg a polgármesternek is megküldi. A számvevőség és a pénztári hivatal a számszéki igazgató ellenőrzése alatt áll.

9. A székesfőváros 14 közigazgatási kerületre oszlik, amelyeknek élén a polgármester által a fogalmazói kar létszámából kijelölt kerületi előljáró áll. A kerületi előljáró hatásköre általában úgy jellemezhető, hogy az I. fokú általános közigazgatási és rendőrbüntető hatáskör hasonló a főszolgabíró és a megyei városi polgármester hatásköréhez. A kerületi előljáró a hatáskörébe tartozó ügyekben más hatóságokkal közvetlenül érintkezik (1893 : XXXIII. t.-c., 1937 : III. t.-c.).

A kerületeknek önkormányzatuk nincs. Mégis minden kerületben kerületi választmányt kell alakítani, amely választott és állandó tagokból áll. A választott tagok száma 16. Állandó tagok a törvényesen bevett vallásfelekezeteknek a kerületben lakó és ott működő vezetőlelkészei, és a kerületben levő községi iskolák igazgatói, de legfeljebb 10. A kerületi választmány feladatkörét a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg (150/1933. kgy. sz.).

A községi bíraskodást a kerületi városbíró gyakorolja, akit a polgármester nevez ki. Városbíró csak az lehet, akinek ítélőbírói, vagy az ügyvédi gyakorlat folytatásához előírt képesítése van.

10. A székesfőváros üzemeiről a törvények részletes rendelkezéseket tartalmaznak (l. 34. §).

11. A székesfővárost az ú. n. ellenállási jog, eltérően a többi törvényhatóságoktól, nem illeti meg. Ezért a főpolgármester sincs felruházva a főispánokat megillető kivételes hatalommal.

A Fővárosi Közmunkák Tanácsa.

151. A törvényhozás már Budapest egyesítése (1872 : XXXVI. t.-c.) előtt közös szervet létesített „a forgalom és közlekedés érdekében“ a fővárosban létesítendő közmunkák végrehajtására. Ez az 1870 : X. t.-c. által létesített *Fővárosi Közmunkák Tanácsa*, amely azóta is fennáll.

A Tanács félig állami és félig önkormányzati szerv. Elnökét, al-elnökét és 18 tagja közül 9-et a minisztérium nevezi ki, 9-et pedig a székesfőváros törvényhatósági bizottságának közgyűlése választ. A tagok egyharmada minden harmadik év végén kilép, de újból ki-nevezhető, illetve megválasztható. Ez a szervezet igen bevált.

A Tanács feladata *a.* az egész fővárosra, vagy egyes városrészekre kiterjedő szabályozási munkák előkészítése, tervek készíttetése, az e végett szükséges mérnöki felvételek elrendelése, vezetése és ellenőrzése, a tervekre vonatkozó pályázati programok kidolgozása, tekintettel a főváros jövő terjeszkedésére; *b.* az egész fővárosra, vagy egyes részeire kiterjedő nagyobb szabályozási munkák végrehajtása;

c. az utak és utcák irányának és szintjének meghatározása; *d.* az utcák elnevezése és a házszámok szabályozása; *e.* építésügyi szabályzat kidolgozása.

A székesfőváros végrehajtás előtt a Közmunkák Tanácsa elé köteles terjeszteni a Duna két partja mentén bármely rakpart, vagy építmény, minden út és híd építésére, közúti vasutak építésére, az utcák, terek burkolatára, beépítésére, világítására, a vízvezetékre és csatornázásra vonatkozó határozatokat, terveket és költségvetéseket. Ha a főváros és a Tanács nem tudnak megegyezni, a belügyminiszter dönt.

A Közmunkák Tanácsa Budapesten és környékén másodfokú építésügyi hatóság (1937 : VI. t.-c. 25. §).

Az 1870 : X. t.-c. egyúttal külön *Fővárosi pénzalap* létesítését is elrendelte olyan beruházások lebonyolítására, „amelyekre még szükség lesz, hogy Budapest, mint főváros, az ország igényeinek megfelelhessen“. A Közmunkák Tanácsa részben ennek az alapnak a segítségével építette ki a dunai rakpartokat, valósította meg az Andrássy-út és a Nagykörút építését, szerezte meg a Szent Margit-szigetet stb.

A Közmunkák Tanácsa, amióta hatáskörét az 1937 : VI. t.-c. Budapest környékére is kiterjesztette (l. 349. l.), a székesfőváros környékére vonatkozó ügyekben Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye törvényhatósági bizottsága által választott 9 taggal kiegészített tanácsban határoz. Így fejlődött ki a Tanács Nagy-Budapest közös csúcshatóságává. Az érdekelt pestkörnyéki megyei városok részéről (a nagyközségek részéről nem) a bővített tanácsban egy-egy, a képviselőtestület által kijelölt megyei városi tisztviselő tanácskozási joggal, szavazati jog nélkül résztvesz.

41. §. A szakigazgatási szervek.¹

A hatósági jogkörrel nem bíró közintézmények.

152. A közigazgatási hatóságokat, amelyeknek kiemelkedő jogállásuk van, igyekeztünk kimerítően tárgyalni. A hatósági jogkörrel nem bíró többi közintézmények száma a hatóságokénál jóval nagyobb és köztük igen jelentősek vannak. A *fontosabbakat* alább az egyes minisztériumok ügyköre szerint csoportosítva tekintjük át. A minisztériumok ügykörének helyes megítélése végett figyelembe kell vennünk a hatáskörükbe tartozó közintézetek, köztestületek és közüzemek fajait és számát is.

A miniszterelnökség alá rendelt szervek.

153. A miniszterelnökség alá tartoznak:

a Fővárosi Közmunkák Tanácsa (l. 352. l.),

¹ A részletekre nézve utalunk a következő műre: *Meznerics Iván—Torday Lajos: A magyar közigazgatás szervei. 1867—1937. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 21. sz. 1937.*

a Központi Statisztikai Hivatal (l. 188. l.),
a Sajtókamara (l. 239. l.).

A belügyminisztérium alá rendelt szervek.

154. A belügyminisztérium alá tartozó legfontosabb szakszervek:

1. *a hatósági orvosok* (1936 : IX. t.-c., 900/936. B. M. sz. r.).

A hatósági orvosi szolgálatot általában

a. a m. kir. tisztifőorvosok és a m. kir. tisztiorvosok,

b. a városi orvosok, a községi orvosok és a községi körorvosok látják el.

Budapest székesfővárosban a hatósági orvosi szolgálat szervei: a tisztifőorvos, a tisztiorvosok és a kerületi orvosok.

A m. kir. tisztifőorvos és a m. kir. tisztiorvos, valamint a székesfővárosi tisztifőorvos a működése területén szolgálatot teljesítő hatósági orvosoknak és egészségvédelmi szerveknek szakfőnöke.

A m. kir. tisztifőorvos a törvényhatóság első tisztviselőjének, a m. kir. tisztiorvos pedig a főszolgabírónak és a megyei város polgármesterének szakközege és azoknak alá van rendelve, őket azonban a belügyminiszter közvetlenül is utasíthatja.

A tisztiorvosok az 1936 : IX. t.-c. óta államosítva vannak mindeütt, kivéve a székesfővárosban, ahol megmaradtak önkormányzati szolgálatban.

A tisztiorvosok feladata a következő: *a.* figyelemmel kísérik az egészségügyi viszonyokat, és azok megjavítására javaslatot tesznek; *b.* irányítják a fertőző betegségek elleni védekezést, gondoskodnak a népbetegségek, így különösen a tuberkulózis és venereás bajok, az alkoholizmus, a csecsemőhalandóság, valamint az egyke elleni küzdelem intézményeinek megszervezéséről, a meg nem felelő táplálkozásból, egészségtelen lakásból, valamint az egészséget veszélyeztető ipari és egyéb munkából származó ártalmak megszüntetéséről; *c.* felügyelnek az iskolaegészségügyre; *d.* ellenőrzik a közutakat; *e.* felügyelnek a kórházakra, gyógyintézetekre, egészségvédelmi intézetekre és szervekre, óvodákra, gyógyfürdőkre, a gyógyszerárakra; *f.* felügyelnek a szakfelügyeletük alá tartozó egészségügyi személyzet (orvosok, gyógyszerészek, védőnők, gondozónők, gyermekmenhelyi felügyelőnők, óvónők, fogászok és fogművesek, bábák, halottképek) működésére stb. A tisztiorvosok nem gyógyítanak és orvosi magángyakorlatot sem folytathatnak, ellenben irányítják a betegségek megelőzésére és leküzdésére irányuló hatósági tevékenységet, illetve abban közreműködnek.

A törvényhatósági jogú és a megyei városok kötelesek a szükségnek megfelelő számú városi orvosi állást szerezni. Hasonlóképpen a legalább 5000 lélekszámú nagyközségek. A belügyminiszter azokat a kisebb községeket, ahol külön községi orvosi állás szervezve nincs,

orvosi körökbe osztja be, ahol a községi orvos tennivalóit a körorvos látja el. A községi orvosok is állami tisztviselők (1942 : XII. t.-c.).

A városi, illetve községi orvos városának, illetve községének gyógyító orvosa, aki a lakosokat a szabályrendeletben megállapított díj ellenében, a szegény betegeket pedig díjmentesen gyógykezelési és közreműködik a m. kir. tisztiorvos egészségügyi közfeladatainak elvégzésében.

2. A megelőző állami egészségvédelmi szolgálatot a zöldkeresztes egészségvédelmi körök, továbbá a járási, megyei és városi egészségvédelmi szolgálat látja el (1000/1940. B. M. sz. r.).

3. A gyógyítás és betegápolás céljára nagyszámú *intézet* szolgál. A kórházakat három csoportra osztjuk: *a.* közkórházak, *b.* magánkórházak (gyógyintézetek), *c.* orvosi (járóbetegkezelésre szolgáló) rendelőkintézetek. A közkórházaknak két csoportja van: *a.* az állam által fenntartott kórházak, vagyis az állami kórházak, a tudományegyetemi klinikák, az állami bábaképző-intézetek és egyéb állami gyógyintézetek; ezeket minden feljogosítás nélkül közkórháznak kell tekinteni; *b.* a közületek, alapítványok vagy magánosok által fenntartott azok a kórházak (gyógyintézetek), amelyeket a belügyminiszter közkórházi jelleggel felruházott.

A közkórházi jelleg azt a kötelezettséget jelenti, hogy az ilyen intézet minden jelentkező beteget, akár helybeli vagy vidéki lakos, akár magyar állampolgár vagy külföldi, személyi különbség nélkül köteles ápolásba venni, ha betegsége a kórházi ápolást feltétlenül szükségessé teszi. A közkórház a felvételt csak akkor tagadhatja meg, ha megfelelő férőhely már nincs. A beteg ápolási költségeit a törvény értelmében fizetésre kötelezett hozzátartozóknak kell megfizetniük, és az ápolási díjat közadók módjára kell behajtani. A szegénybetegek ellátásáért az állam a kórházfenntartónak ellenszolgáltatást nyújt (nyilvános betegápolási átalány), amelynek fedezetéül a nyilvános betegápolási és gyermekgondozási pótdíj szolgál.¹

4. A belügyminiszter hatáskörébe tartozik az *állami gyermekvédelem* is, amelynek szintén számos intézete van. Így főleg a gyermekmenhelyek (1901 : VIII. t.-c.)

5. Ugyancsak a belügyminiszter hatáskörébe tartozik a *társadalombiztosítás* (l. 240. l.).

6. Az *Országos Nép- és Családvédelmi Alap* (ONCSA) (1940 : XXIII. t.-c.). Ennek célja a leginkább támogatásra szoruló néprétegek gazdasági, erkölcsi és szellemi felemelése útján az életviszonyok javítása és a társadalmi kiegyenlítődés elősegítése, továbbá a népesség szaporodásának előmozdítása. Erre a célra is van egy külön

¹ L. Atzél Elemér: A magyar egészségügyi közigazgatás kézikönyve. I—III. 1937—1940.

adó: a nép- és családvédelmi pótagó. Az alap a célját a törvényhatósági közjóléti szövetkezetek útján igyekszik elérni.¹

A pénzügyminisztérium alá rendelt szervek.

155. 1. A földadókataszter igazgatásának szervei a következők (l. 26. §):

a. A budapesti m. kir. háromszögélőhivatal. Feladata a részletes (kataszteri) felmérések alapjául szolgáló háromszögelési hálózat elkészítése az ország egész területén, valamint az ezzel kapcsolatos tudományos mérések végzése.

b. M. kir. állami földmérési felügyelőségek (18). Feladatuk a földadókataszter elkészítéséhez szükséges földméréseket, a háromszögelési pontok alapulvételével, községenként elvégezni, községenként részletes kataszteri térképeket készíteni és a telekkönyvi betétszerkesztésnél közreműködni. Közvetlenül a pénzügyminiszter alatt állnak. A Budapesten székelő 22. sz. felügyelőség hatáskörébe tartozik az ország egész területén a birtokrendezési munkálatok hitelesítése és az azzal kapcsolatos felmérési teendők végzése.

c. M. kir. kataszteri helyszínelési felügyelőségek (5). Feladatuk az állami földmérés által részletesen felmért községek határaitra vonatkozó földadókataszteri becslés (osztálybasorolás) elkészítése. Közvetlenül a pénzügyminiszter alatt állnak.

d. A m. kir. állami földmérési térképtár. Feladata a kataszteri térképek és a hozzájuk tartozó földmérési munkálatok megőrzése és azokról másolatok kiszolgáltatása. A pénzügyminiszternek van alárendelve.

e. M. kir. földadónyilvántartási biztosok. Minden pénzügyigazgatáshoz beosztva a földadókataszterben (tulajdonos személyében, művelési ágban, minőségi osztályban) beállott változások felvételét és a földadókivetésnél való érvényesítését végzik.

2. A műszaki ellenőrzés közegei. Feladatuk a cukorgyárak, cukorszabadraktárak, sörfőzdék, szeszfőzdék, szeszszabadraktárak, ecetgyárak és ásványolajfinomító gyárak, valamint az ezen vállalatok felügyeletére kirendelt közegek jövedéki és különösen műszaki szempontból való állandó ellenőrzése.

3. M. kir. központi állampénztár. Az 1924. évig a magyar állam összes pénztárainak gyűjtőpénztára volt. Amióta az állami pénzkezelést a postatakarékpénztár vette át (488. l.), a központi állampénztár egyrészt, mint a pénzügyminisztérium házipénztára, másrészt mint államadóssági pénztár működik, amelynek feladata az államadóssági kötvények kezelése.

4. A pénzügyminisztérium alá tartozó fontosabb üzemek:

a. M. kir. postatakarékpénztár (l. 63. §.)

¹ L. A szociális vármegye. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 33. sz.

b. M. kir. állami nyomda. Feladata az állami hatóságok és hivatalok számára szükséges nyomtatványok előállítása, a megrendelő pénzügyi szerveknek ezekkel való közvetlen ellátása, az állami földmérés által készített térképek sokszorosítása, értékpapírok és bélyeges értékjegyek előállítása.

c. M. kir. állami pénzverő. Feladata a pénz- és éremverés.

A földművelésügyi minisztérium alá rendelt szervek.

156. A földművelésügyi minisztériumnak van a legfőbbféle szakszerve, számos közintézete és köztisztviselője. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezen a téren szervezet és eredményesség tekintetében fontos feladatok megoldására nem várnának.

1. Erdészeti igazgatás (1935 : IV. t.-c.) *a.* A m. kir. erdőigazgatóságok (17) közvetlenül a miniszternek vannak alárendelve. Öröködnék az erdészeti és természetvédelmi érdekek fölött, irányítják és ellenőrzik az erdőfelügyelőségek működését, javaslatokat tesznek az erdőrendészeti és más hatóságoknak, ellátják az erdőgazdasági üzemrendezési feladatokat.

b. A m. kir. erdőfelügyelőségek (39) ellátják az erdőknek és a természetvédelmi rendelkezések alapján védett területeknek közvetlen állami felügyeletét, kezelik az államerdészeti kezelésbe átvett erdőt, eljárnak, mint az erdőrendészeti hatóságok végrehajtó szervei.

c. A m. kir. erdőhivatalok. Az állami erdőgazdaságok kezelését, továbbá az olyan erdőgazdaságok kezelését, amelyekben a földművelésügyi miniszter külön megállapodás alapján a termelési és egyéb erdőgazdasági munkák szakszerű elvégzését is elvállalta, az erdőigazgatóság irányítása és ellenőrzése mellett a m. kir. erdőhivatalok látják el. Oly erdőigazgatási kerületben, ahol az állami erdők csekély kiterjedése miatt külön erdőhivatal felállítása nem indokolt, az állami erdők kezelését az erdőfelügyelőség látja el.

2. A m. kir. gazdasági felügyelőségek (1921 : XLII. t.-c., 84.251/1923. F. M. sz. r.) A vármegyei törvényhatóságok székhelyein m. kir. vármegyei gazdasági felügyelőségek és a járások székhelyein m. kir. járási gazdasági felügyelőségek működnek. Több járásnak lehet egy gazdasági felügyelője. Feladatuk kettős: részben állami, részben önkormányzati. Állami feladatuk, hogy mint a földművelésügyi minisztérium külső (dekoncentrált) hivatali szervei, a minisztert működési területük mezőgazdasági viszonyairól mindenkor szakszerűen tájékoztassák, és a földművelésügyi minisztériumnak a mezőgazdaság előmozdítását célzó kezdeményezéseit működésük területén megvalósítsák. Feladatuk kiterjed a mezőgazdaság mindazon ágaira, amelyek szolgáltatára a földművelésügyi minisztérium a vármegye területén külön (dekoncentrált) szakszervekkel nem rendelkezik. A földművelésügyi minisztérium meglévő egyéb szakszerveivel is állandó érintkezést és együttműködést kell fenntartaniok. Fontosabb feladataik: *a.* a mező-

gazdaságról szóló 1894 : XII. t.-c. végrehajtása körüli szakszolgálat; *b.* az osztatlan közös legelők használatának felügyelete; *c.* a mezőgazdasági termelés összes ágainak előmozdítása; *d.* az állattenyésztés emelése érdekében teljesítendő szakszolgálat, kivéve a lótenyésztést; *e.* birtokrendezési és tagosítási eljárásokban való részvétel; *f.* gazdasági munkásügyek; *g.* a mezőgazdasági hírszolgálatban való közreműködés; *h.* gazdatársadalmi és szövetkezeti ügyek előmozdítása.

A vármegyei m. kir. gazdasági felügyelőség vezetője egyúttal a vármegyei törvényhatósági bizottságnak, közigazgatási bizottságnak, az alispánnak és az árvaszéknek, a járási m. kir. gazdasági felügyelőség vezetője pedig a főszolgabírónak mezőgazdasági ügyekben szaktanácsadója és azok felhívására mezőgazdasági szakkérdésekben véleményt adni és javaslatot tenni köteles. Saját kezdeményezésére is tehet nekik előterjesztést és javaslatot, amelyet azoknak tárgyalniok kell. A vármegyei gazdasági felügyelőségeknek a törvényhatósági igazgatásban kifejtett működését az alispán, a járási gazdasági felügyelőnek ugyanilyen természetű működését a főszolgabíró irányítja.

A gazdasági felügyelőknek felsőfokú mezőgazdasági tanintézeti végzettséggel kell bírniok. Semmiféle mellékfoglalkozást, sem magánosok részéről szakértői megbízást nem vállalhatnak.

A földművelésügyi miniszter a m. kir. gazdasági felügyelők feletti felügyeletet a minisztériumokba beosztott kerületi gazdasági felügyelők (6) útján gyakorolja.

A gazdasági munkaügyi feladatok ellátására a gazdasági felügyelőségekhez *gazdasági munkaügyi felügyelők* vannak beosztva (123.456/1940. F. M. sz. r.).

3. *Állategészségügyi igazgatás* (1928 : XIX. t.-c.). Az állatorvosi közszolgálatot a m. kir. állatorvosok látják el, és pedig járási (városi) és törvényhatósági m. kir. állatorvosok, akik alárendeltségi viszonyban vannak a törvényhatóságokhoz, azok első tisztviselőjéhez és a közigazgatási bizottságokhoz. A földművelésügyi miniszter a felettük való szakszerű felügyeletet és ellenőrzést m. kir. állategészségügyi felügyelők (5) és a m. kir. állategészségügyi főfelügyelő útján látja el.

4. *Szőlészeti és borászati felügyelőségek* (18). Feladatuk a bortörvény (1936 : V. t.-c.) rendelkezéseinek betartása feletti ellenőrzés gyakorlása, a szőlőtelepítések és borkezelés ellenőrzése, az okszerű szőlőművelésre és borkezelésre való kioktatás.

5. *M. kir. selyemtenyésztési felügyelőségek* (33) és országos selyemtenyésztési főfelügyelőség.

6. *M. kir. kertészeti felügyelőségek* (15).

7. *M. kir. méhészeti kerületi felügyelőségek* (9).

8. *M. kir. folyammérnöki hivatalok* (11). Mint dekoncentrált szakhivatalok, az állami igazgatás alatt álló folyóvizeken végrehajtják és ellenőrzik az árvízvédelmi rendelkezéseket. Felügyelnek a folyók

medrének és partjának állapotára, terveket készítenek azok szabályozására, végrehajtják, illetve ellenőrzik az idevonatkozólag elrendelt munkálatokat, valamint azt, hogy az ármentesítő társulatok törvényes kötelességeiknek eleget tegyenek.

9. *M. kir. kultúrmérnöki hivatalok* (17). Feladatuk a műszaki talajjavításokkal (lecsapolások, alagsövezés, sáncolás stb.) kapcsolatos munkálatok megtervezése és végrehajtása, a nem állami kezelés alatt álló vízfolyások rendezése és fenntartása, a vízjogi törvény (1885 : XXIII. t.-c.) végrehajtásával és a vízjogi engedélyezésekkel összefüggő teendők elvégzése.

10. *M. kir. Országos Öntözésügyi Hivatal* (1937 : XX. t.-c.). Feladata az öntözéses gazdálkodás lehetővé tétele érdekében szükséges munkálatok végrehajtása, még pedig elsősorban a Tisza és Hármas-Körös folyókon duzzasztó művek és szivattyútelepek, továbbá ezekkel kapcsolatos öntözőcsatornarendszerek megépítése, valamint ezeknek az öntözőműveknek kihasználásával az öntözéses gazdálkodás előmozdítása. Céljainak elérésére az Öntözési Alap pénzügyi eszközei szolgálnak.

11. *Hatósági gazdasági munkaközvetítés* (200.600/1941. F. M. sz. r.) Feladata a mező-, szőlő-, kert- és erdőgazdasági termelés, valamint a földmunkák terén a hazai munkakeresletnek és munkakínálatnak kiegyenlítése, a munkapiac nyilvántartása, a gazdasági üzemeknek kellőszámú munkaerővel való ellátása és a gazdasági munkavállalóknak megfelelő munkaalkalomhoz juttatása.

Szervei: *a.* a m. kir. Országos Gazdasági Munkaközvetítő Hivatal, amely a földművelésügyi miniszter közvetlen felügyelete és ellenőrzése alatt áll; *b.* a vármegyei gazdasági munkaközvetítő hivatalok, amelyek hatásköre a törvényhatósági jogú városokra is kiterjed. Feladatkörüket a m. kir. gazdasági felügyelőségek töltik be, amely célra azokhoz lehetőleg munkaügyi felügyelő van beosztva; *c.* a községi (városi) gazdasági munkaközvetítő hivatalok. Ezek feladatkörét városokban a polgármester által kijelölt tisztviselő, községben a vezetőjegyző látja el.

12. *Földbirtokrendezési szolgálat*. A különböző földbirtokpolitikai, telepítési, valamint a kishaszonbérletek alakításának, kisbirtokok és házhelyek szerzésének előmozdításáról szóló törvények végrehajtására van hivatva. A földművelésügyi minisztériumba beosztva működik.

13. *Intézetek*. A földművelésügyi minisztérium ügykörébe nagyszámú intézet is tartozik: *a.* mezőgazdasági szakoktatási intézetek (gazdasági akadémiák, közép- és alsófokú szakiskolák és tanfolyamok); *b.* mezőgazdasági tudományos és kísérletügyi intézetek.

14. *Köztisztviselők*. *a.* Mezőgazdasági bizottságok és kamarák; *b.* legelőtársulatok; *c.* vizeitársulatok; *d.* erdőtársulatok; *e.* hegyközségek. (L. 33. §.)

15. *Közüzemek.* A földművelésügyi minisztérium hatáskörébe tartoznak az állami üzemek közül az állami erdőgazdasági birtokok, az állami mezőgazdasági birtokok, a lótenyésztéssel és a selyemtenyésztés.

Az iparügyi minisztérium alá rendelt szervek.

157. 1. *M. kir. kerületi iparfelügyelők* (1893 : XXVIII. t.-c.). Feladatuk: *a.* gyárak és ipartelepek megvizsgálása; *b.* gőzkazánvizsgálat; *c.* iparfejlesztési ügyek. Az iparfelügyelői kerületek száma egy ideig a kereskedelmi és iparkamarákéval volt egyenlő. Számuk ma: 23.

2. *Országos ipari munkaügyi felügyelőség,* amelynek feladata az iparban (kereskedelemben) alkalmazottak munkaviszonyára vonatkozó jogszabályok megtartásának ellenőrzése (4430/1942. M. E. sz. r.)

3. *Állami munkaközvetítés.* Az ipari (kereskedelmi, bányászati) munkaközvetítés ezidőszereint csak részben van államosítva.

Az Állami Munkaközvetítő Hivatal a fővárosban és a budapesti kerületben végez munkaközvetítést,¹ s egyúttal a hatósági ipari munkaközvetítés központi hivatala. Vidéken 11 állami és azonkívül városok által fenntartott hatósági munkaközvetítő hivatalok vannak. A munkaközvetítést részben magánjellegű munkaadói vagy munkavállalói szervezetek (szakszervezetek), illetve egyesületek által fenntartott irodák végzik.

4. *Az ipari anyaggazdálkodás szervei.*² Az 1931-ben kitört gazdasági válság és az 1939-ben megindult háború rendkívüli gazdasági viszonyokat idéztek elő. Ezek miatt szükségessé vált, hadi érdekből is, az ipari anyaggazdálkodás állami irányítása, evégből az iparügyi miniszter előbb 19 ipari anyaggazdálkodási szakbizottságot (vas- és acélipar, ásványolajipar, vegyészeti ipar, faipar stb. részére), majd ezek helyett m. kir. Ipari Anyaghivatalt szervezett (2340/1942. ME. sz. r.). Ez megállapítja és nyilvántartja a működési körébe utalt vállalatok termelőképességét, figyelemmel kíséri az egyes nyersanyagok, félkész- és készárúk, valamint azok előállításához szükséges üzemanyagok hazai vagy külföldi forrásból történő beszerzését, termelését, zár alá vételét, forgalmát, elosztását, felhasználását és áralakulását, nyilvántartja a meglévő készleteket és tanulmányozza a pótlóanyagok kérdését.

5. *Intézetek.* *a.* A m. kir. technológiai és anyagvizsgáló intézet. Feladata mindennemű anyag, szerkezet, készülék, gép és gyártási módszer kémiai és mechanikai vonatkozásokban való megvizsgálása,

¹ L. Gortvay György: A m. kir. állami munkaközvetítő hivatal 1940. évi jelentése a munkaközvetítés és a munkapiac állásáról. 1941.

² L. Schmidt Zoltán: A rendkívüli gazdálkodás közigazgatása. Közigazgatástudomány. 1940. évf. 313. sk. 1.

ipari kísérletezés, szakvélemény- és szaktanácsadás. *b.* M. kir. bányászati és mélyfúrású szakiskola, Pécs.

6. *Köztestületek.* *a.* A mérnöki kamara; *b.* az ipartestületek (33. §).

7. *Közüzemek.* *a.* A m. kir. állami vas-, acél- és gépgyárak; *b.* bányahidai erőtelep; *c.* állami ércbányászat (arany, ezüst, réz, ólom stb.) Recsk, Csucsom, Nagybánya, Jászómindszent; *d.* állami ásványolajbányaüzem; *e.* állami kőszénbányászat.

A kereskedelem- és közlekedésügyi minisztérium alá rendelt szervek.

158. 1. *M. kir. államépítészeti hivatalok* (1877 : XXIV. t.-c.). Feladatuk: *a.* az állami közutak építése, fenntartása és kezelése; *b.* a törvényhatósági utak építése, fenntartása és kezelése; *c.* egyéb út- és vámügyek intézése, amelyeket jogszabályok rájuk bíznak; *d.* magasépítés; *e.* az állami és törvényhatósági utakon lévő hidak építése és karbantartása. Államépítészeti hivatal minden vármegye székhelyén van (42), s a törvényhatóságokhoz való jogviszonyuk hasonló a vármegyei m. kir. gazdasági felügyelőéhez. Az állami hidaknak Budapesten miniszteri megbízottjuk van.

Az államépítészeti hivatalok feletti felügyeletet a közúti kerületi felügyelők (9) teljesítik.

Az állami közutak hossza 1941. év végén 8200 km, a vármegyék és törvényhatósági városok által fenntartott közutaké pedig 38.000 km.

2. *Országos Magyar Idegenforgalmi Hivatal* (OMIH), a kereskedelem és közlekedésügyi minisztériumban van szervezve az idegenforgalom egységes fejlesztése érdekében. Ügykörébe tartozik az egész ú. n. vendégforgalom, tehát a külföldről származó szorosabb értelemben vett idegenforgalom mellett a hazai belső turistaforgalom, hétfélig üdülési és hazai nyaralási forgalom is.

3. *Központi Mértékügyi Intézet,* amely az 1907 : V. t.-c. értelmében a mértékügynök az egész ország területére kiterjedő egységes műszaki vezetését látja el. Alája 32 mértékhiatalozó hivatal tartozik.

4. *Köztestületek:* a kereskedelmi és iparkamarák (33. §).

5. *Közüzemek:* *a.* A m. kir. posta (1936 : XXXV. t.-c.). A posta látja el a távíró- és távbeszélőszolgálatot, valamint a rádiót is, kizárólagossági joggal.

A posta szervezete a következő: élén a postavezérigazgatóság áll, amely a kereskedelem- és közlekedésügyi minisztériumnak egyik szakosztálya. A postaigazgatóságok (8) és a budapesti távíró- és távbeszélőigazgatóság vannak alája rendelve. A kezelő szolgálatot a postaigazgatóságok vezetése alatt a postahivatalok látják el. Összesen 174 kinstári és 2584 postamesteri hivatal, valamint 811 postaügynökség működik. A kinstári hivatalok a városokban állami személyzettel, a nem kinstári hivatalok a nagy- és kisközségekben szerződéses alkalmazottakkal (postamesterek és egyéb közegek) működnek. A nem

kinestári hivatalok forgalmuk szerint 1—4. osztályúak vagy posta-ügynökségek. A posta az emberi és gépi erővel lebonyolított forgalmát munkaegységekben fejezi ki.

b. A m. kir. államvasutak. (A MÁV üzemi szervezetét a 8022/1924. M. E. sz. rendelet, az üzletszabályzatot a 4020/1928. M. E. sz. rendelet, a vasúti szolgálati rendtartást [ú. n. pragmatikát] az 1924 : XVII. t.-c. állapítja meg.)

A MÁV szervezete a következő: az igazgatóság, amelynek élén az elnökigazgató áll, a miniszternek van alárendelve. A legfontosabb ügyek eldöntése az igazgatóság együttes ülése elé tartozik, melynek tagjai az elnök, az elnökhelyettes s a pénzügyi és kereskedelemügyi miniszternek két-két kiküldöttje. Az igazgatóság főosztályokra oszlik. Az igazgatóság alá rendelt üzletvezetőségek (8) működnek, amelyek a forgalom lebonyolítását vezetik. Az államvasutak tulajdonában és kezelésében levő üzleti vonalhossz 11.600 km.

A MÁV gépkocsiüzemet is tart fenn személy- és tehergépkocsikkal. A társasgépkocsik 8400 km hosszban bonyolítanak le vonatpótló személyjáratokat (MÁVAUT).

c. Közforgalmi repülés. Hat állami repülőteret tart üzemben és a Magyar Légiforgalmi Részvénytársaságot (MALERT) államsegélyben részesíti.

d. M. kir. Nemzeti Szabadkikötő és Tengerhajózási Vállalat, Csepel.

e. M. kir. Folyam- és Tengerhajózási r.-t. (MFTR).

f. Magyar Duna- és Tengerhajózási r.-t.

A vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá rendelt szervek.

159. 1. A tankerületek és a népoktatási kerületek (1935:VI. t.-c.). Az ország területe a közoktatásügyi közigazgatás és nevelési felügyelet szempontjából tankerületekre oszlik (14). A tankerület élén a tankerületi kir. főigazgató áll, aki közvetlenül a vallás- és közoktatásügyi miniszternek van alárendelve. A kir. főigazgató tankerületében a közoktatásügyi igazgatás vezetője, a nevelés és oktatás irányítója. Hatásköre kiterjed a tankerületében lévő középiskolákra, középfokú iskolákra, szakiskolákra, népiskolákra, valamint a középiskolai, középfokú iskolai, szakiskolai, népiskolai internátusokra, nevelőintézetekre, előkészítő és ismétlő tanfolyamokra.

A tankerületek népoktatási kerületekre oszlanak (45), amelyek rendszerint egy-egy vármegye és a vármegye határain belül eső törvényhatósági jogú város területét foglalják magukban. A népoktatási kerület élén a kir. tanfelügyelő áll.

A vallás- és közoktatásügyi miniszter az egyházi hatóság alatt álló iskolák felett az állami főfelügyeletet a tankerületi kir. főigazgató útján gyakorolja.

A középiskolák, középfokú iskolák és szakiskolák tanulmányi felügyeletében tanulmányi felügyelők, a népiskolák ellenőrzésében körzeti iskolafelügyelők működnek közre.

2. Iskolánkívüli népművelési tükárok. Az iskolánkívüli népművelés szervezését és irányítását végzik népoktatási kerületenkint.

3. A kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem m. kir. gazdasági igazgatósága. A vallás- és közoktatásügyi miniszternek közvetlenül alárendelt utalványozó hatóság, amely az egyetem gazdasági igazgatását az egyetemi gazdasági bizottság és a klinikai bizottság közreműködésével végzi és gondoskodik arról, hogy az egyetem gazdálkodásában minél nagyobb tervszerűség és szakszerűség uralkodjék. A többi egyetemek gazdasági ügyeit utalványozási jog nélkül az egyetem gazdasági hivatala intézi.

4. Az ifjúság honvédelmi és testnevelésének országos vezetője (5520/1941. M. E. sz. r.). Az ifjúság honvédelmi nevelésének és a testnevelésnek egységes vezetésére és irányítására van hivatva. Feladatkörébe tartozik: *a.* a leventeügy vezetése és a leventeképzés; *b.* a honvédség testnevelésének irányítása; *c.* a lövészkötelezettséggel kapcsolatos sporttevékenység megszervezése és irányítása; *d.* az iskolánkívüli leányifjúság önkéntes honvédelmi nevelésének és testnevelésének irányítása; *e.* az iskolai ifjúság testnevelésének irányítása; *f.* a társadalmi sport, valamint a sportszövetségek és sportegyesületek ügyeinek intézése, továbbá a sportorvosi szolgálat megszervezése és irányítása; *g.* az ifjúság egészségügyi nevelésének és fejlődésének figyelemmel kísérése.

Az országos vezető az *a.—c.* pontokban megjelölt tennivalók tekintetében közvetlenül a honvédelmi miniszternek, a többiek tekintetében közvetlenül a vallás- és közoktatásügyi miniszternek van alárendelve; intézkedéseit ezeknek a minisztereknek a nevében teszi meg. Az országos vezető az *a.—c.* pontokban megjelölt teendőit a leventék országos parancsnoka, a többi tennivalóit pedig a társadalmi sport és a testnevelés vezetője útján látja el.

5. A közalapítványi kir. ügyigazgatóság. Feladatköre a következő: *a.* képviseli a peres és perenkívüli jogi ügyekben a vallás- és közoktatásügyi miniszter által főkegyúri jog címén kezelt, ú. n. közalapítványokat, ú. m. a magyar katolikus vallásalapot és a magyar katolikus tanulmányi alapot. *b.* Hasonlóképpen képviseli azokat az egyéb alapítványokat, amelyek kezelése főfelügyeleti jog címén bármely kormányhatóság hatáskörébe tartozik. *c.* Képviseli a bíróságok és közigazgatási hatóságok előtt az összes közérdekű alapítványok feletti felügyeletet gyakorló illetékes minisztereket. *d.* Képviseli (az 1934 : VIII. t.-c. alapján) a Magyar Nemzeti Múzeumot. *e.* Képviseli a nagyobb katolikus egyházi javadalmak feletti főkegyuraságot, a javadalmak megüresedésekor pedig magát a javadalmat. *f.* Jogi véleményező szerve az összes minisztériumoknak főkegyúri és alapítványi jogi kérdésekben.

Az ügyigazgatóság szervezetenként a vallás- és közoktatásügyi miniszternek közvetlenül van alárendelve. Nem állami, hanem királyi hivatal. Nem is az állam, hanem az ú. n. hozzájárulási alap tartja fenn, amelyhez az ügyigazgatóság által képviselt alapok és alapítványok évenként hozzájárulást fizetnek.

6. *Közintézetek.* A vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá tartozik a legtöbb közintézet, amelyek részben államiak, részben felekezeti, községi (városiak) és alapítványiak.

Tanintézetek a következők:

- a. Egyetemek és főiskolák.
 - b. Gimnáziumok.
 - c. Líceumok és tanító(nő)képző-intézetek.
 - d. Gazdasági irányú (mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi) középiskolák.
 - e. Polgári iskolák.
 - f. Népiskolák és továbbképző tagozatok.
 - g. Művészeti tanintézetek.
 - h. Egészségügyi szakoktatási intézetek (kiseddévónó-képző-, bábaképzőintézetek, gyógyító nevelő iskolák).
- Másfajta intézetek:
- i. Színházak.
 - j. Múzeumok.
 - k. Levéltárak.
 - l. Tudományos kutató intézetek.
 - m. Kollégiumok és internátusok.
 - n. Stadionok, uszodák, sport-, lőterek stb.

Az intézetek közt önálló jogi személyisége van a budapesti kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetemnek és a Magyar Nemzeti Múzeumnak (1922 : XIX., 1934 : VIII. t.-c.).

7. *Köztetületek:*

- a. Kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem, mint „universitas personarum“ a köztetületek közé sorozandó.
- b. Színházi kamara.
- c. Filmkamara (33. §).

Az igazságügyminisztérium alá rendelt szervek.

160. Az igazságügyminisztérium alá tartoznak, mint hatóságok a kir. bíróságok és vádhatóságok (ügyészségek). Ezek azonban nem számíthatók a közigazgatáshoz. Ellenben a közigazgatáshoz tartoznak a következők:

1. *Közintézetek:*

- a. Országos büntetőintézetek.
- b. Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivatal (175. l.).
- c. Igazságügyi országos megfigyelő és elmegőgyintézet.
- d. Állami nevelő- és átmeneti otthonok.

2. *Köztetületek:*

- a. Ügyvédi kamarák.
- b. Közjegyzői kamarák (33. §).

A honvédelmi minisztérium alá rendelt szervek.

161. 1. *Katonai képző- és nevelőintézetek.*

2. *Leventék országos parancsnoka* (l. 363. l.).

A közellátási minisztérium alá rendelt szervek.

162. *Közellátási felügyelőségek* (103.200/1942. K. M. sz. r.). Minden törvényhatóságban működnek azzal a feladattal, hogy a közellátási minisztert működési területük közellátási viszonyairól tájékoztassák, a közellátási kormánybiztosnak és a törvényhatóság első tisztviselőjének közellátási ügyekben szaktanácsadói legyenek és végezzék a közellátási igazgatás keretében felmerülő mindazokat a tennivalókat, amelyeket a jogszabályok rájuk ruháznak, továbbá amelyeket a közellátási miniszter állandóan, vagy esetről-esetre rájuk bíz.

42. §. A jogorvoslati fokozatok.

A jogorvoslati hatóságok fajtái.

163. A közigazgatási hatóságok többfokúak. A fokozatok számát a szervezés szempontjai szerint állapítják meg. Az alsófokú hatóságok határozataival szemben magasabb hatóságokhoz jogorvoslatoknak (88. §) lehet helye. A jogorvoslatok száma azonban korlátozott és ezért a jogszabályok kijelölik azokat a magasabb hatóságokat, amelyek fellebbezési jogorvoslatok elbírálására hivatottak. A jogorvoslati hatóságok részben csak jogorvoslatok elbírálására alakított szervek és részben olyanok, amelyek ügyintéző és felügyeleti hatáskörük mellett látnak el jogorvoslati hatáskört.

A 35. §-ban felsoroltak kiegészítése végett először a tisztán jogorvoslati hatóságokat kell megismernünk, hogy azután a jogorvoslati fokozatok tárgyalására térhessünk át.

Tisztán jogorvoslati hatóságok.

164. Tisztán jogorvoslati hatóságok:

1. *A kihágási tanács* (1929 : XXX. t.-c. 59. §, 287/1930. B. M. eln. sz. r.). A belügyminisztériumban van szervezve olyan kihágások feletti harmadfokú döntés céljából, amelyek nem a belügy-, hanem valamely más miniszter hatáskörében merültek fel. A kihágási tanács három tagból áll. Elnöke a belügyminiszter vagy az általa kijelölt helyettese; egyik tagja a belügyminiszter által a belügyminisztérium fogalmazási karából kijelölt tisztviselő, másik tagja az illető szakminiszternek a határozat előkészítésével megbízott tisztviselője, aki az ügynek előadója is. A belügyminiszter hatáskörébe tartozó ki-

hágási ügyeket a miniszter maga bírálja el. A kihágási tanács a kihágási bíráskodásban a jogegység biztosítására alkalmas.

2. *A fegyelmi bíróság* (1929:XXX. t.-c. 87. §.) A belügyminisztériumban működik, mint az önkormányzati (községi, törvényhatósági, székesfővárosi) tisztviselők harmadfokú fegyelmi hatósága. Elnöke a belügyminiszter, akadályoztatása esetén az általa kijelölt helyettese; tagjai két közigazgatási bíró és két belügyminisztériumi (legalább az V. fizetési osztályba tartozó) tisztviselő. Olyan önkormányzati tisztviselő fegyelmi ügyében, aki valamely másik miniszter fennhatósága alá tartozik, a két belügyminisztériumi tisztviselő egyike a helyébe az illető miniszter által kijelölt hasonló rangú tisztviselő lép.

3. *Az adófelszámolási bizottság* (KKHÖ. 106. §.) Minden m. kir. adóhivatali kerületben kell alakítani az általános kereseti adó, valamint a jövedelem- és vagyoadó jogossága és mérve ellen beadott fellebbezések elbírálására. Ha valamely m. kir. adóhivatali kerülethez város is tartozik, a pénzügyminiszter a város területére nézve önálló adófelszámolási bizottságot, sőt a törvényhatósági jogú városok területére nézve több bizottságot is alakíthat. Az adófelszámolási bizottság 9 rendes és 8 póttagból áll, akiknek megbízatása három évre szól. Ezek közül a pénzügyminiszter nevezi ki az elnököt, továbbá három rendes és három póttagot. Öt rendes és öt póttagot a törvényhatósági bizottság választ és pedig egy rendes és egy póttagot az illetékes mezőgazdasági kamara jelölése alapján, egy rendes és egy póttagot az illetékes kereskedelmi és iparkamara kereskedelmi osztálya, egy rendes és egy póttagot ugyanannak ipari osztálya, egy rendes és egy póttagot az illetékes ügyvédi kamara jelölése alapján és végül egy rendes és egy póttagot a törvényhatósági bizottság tagjai sorából.

4. *Az országos döntőbizottság* (1940:VII. t.-c. 39. §.) A társulati adó, a tantiemadó és a társulati vagyoadó kivétele során a pénzügyigazgatóság másodfokú határozata ellen a törvényben meghatározott esetekben a Budapesten alakított országos döntőbizottsághoz fellebbezésnek van helye.

Az országos döntőbizottság elnökből, továbbá a pénzügyminiszter által meghatározott számú bizottsági tagból öt év tartamára alakul. A tagokat felerészben a pénzügyminiszter nevezi ki, felerészben pedig egymásközt egyenlő számban a Magyar Nemzeti Bank, a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara, a Takarékpénztárak és Bankok Egyesülete és a Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége küldi ki a bizottságba. A bizottság elnökét is a pénzügyminiszter nevezi ki s ugyancsak ő jelöl ki elnökhelyetteseket a tagok sorából. Az elnök és a tagok működésük megkezdése előtt ünnepélyes fogadalmat tesznek.

5. *Országos Sajtótanács* (6070/1938. M. E. sz. r. 27. §.) Elnökét és elnökhelyetteseit a miniszterelnök nevezi ki. Tagjait felerészben a

m. kir. Közigazgatási Bíróság elnöke a bíróság ítélőbírái közül jelöli ki, felerészben pedig a sajtókamara igazgatóválasztmánya választja meg. A sajtótanács a sajtókamara fegyelmi bírósága felett a fellebbviteli fegyelmi bíráskodást gyakorolja, és részben egyéb kérdésekben is eljár.

6. *Mérnöki tanács* (1923:VII. t.-c. 27. §.) Jogorvoslati fórum a mérnöki kamara választmányának nem vagyonnevelési ügyekben hozott határozatai ellen beadott fellebbezések elbírálására. Az elnökön és két alelnökön kívül 30 tagja van. Ezek között ötöt bírói képesítésű tagjai sorából a m. kir. közigazgatási bíróság, ötöt pedig a m. kir. szabaddalmi bíróság küld ki. Az elnökséget az iparügyi miniszter nevezi ki.

7. *A közigazgatási bíróság orvosi tanácsa* (1936:I. t.-c. 44. §.) Felerészben bíró-, felerészben orvostagokból áll és az orvosi kamarák tagjai felett a másodfokú fegyelmi bíráskodást gyakorolja.

8. *A kir. kúria ügyvédi tanácsa* (L. 33. §.)

A jogorvoslati fokozatok.

165. A jogorvoslati hatóságok nem egyöntetűen vannak megállapítva, hanem a lehető egységesítésre való törekvés ellenére is az ügyek természete szerint, különbözőképpen.

A legfontosabb hatósági fokozatokat az 1929:XXX. t.-c. (57—59. és 85. §), valamint a pénzügyi közigazgatás számára a KKHÖ (600/1927. P. M. sz. r. 97—104. §) állapítják meg a következőképpen:

A. *Közigazgatási (általános) ügyekben* a hatóságok hatásköre a következőképpen alakul (1929:XXX. t.-c. 57. §):

1. elsőfokon az a közigazgatási hatóság jár el, amelyet a hatályban álló jogszabályok elsőfokú hatóságként kijelölnek. Bányakisajátítási ügyekben elsőfokon a törvényhatóság első tisztviselője jár el. Azokban a közigazgatási ügyekben, amelyekre nézve az elsőfokú hatóságot más jogszabály alapján megállapítani nem lehet, a főszolgabíró, illetve a polgármester határoz (1933:XVI. t.-c. 14. §.);

2. másodfokon intézkedik (határoz): a. ha elsőfokú hatóságként a törvényhatóság első tisztviselőjénél (alispán, polgármester) alsóbb önkormányzati hatóság járt el, közérdekű ügyekben — a községi költségvetések jóváhagyásának és a községi zárszámadások felülvizsgálatának kivételével — a kisgyűlés, egyesek magánügyeiben¹ a törvényhatóság első tisztviselője; a községi költségvetések jóváhagyása, valamint a községi zárszámadások felülvizsgálása kérdésében az alispán;

b. ha elsőfokú hatóságként a törvényhatóság első tisztviselője, vagy vele egyenrangú, vagy magasabb hatóság járt el, az illetékes miniszter; azokban az ügyekben azonban, amelyekben a közigazga-

¹ Azt, hogy mi tekintendő közérdekű ügynek és mi magánügynek, lásd 613. l.

tási bíróság előtti eljárásnak van helye, már az elsőfokú határozat ellen van helye panasznak a közigazgatási bírósághoz.

B. A közigazgatási bizottság egyes különleges alakulatainak (36. §) első- és másodfokú hatásköre a fenti (A. alatti) rendelkezések mellett is érintetlenül marad, amennyiben azt a minisztérium rendelettel megállapítja, vagy törvény kimondja (1929 : XXX. t.-c. 58. §). Pl. erdőrendészeti ügyekben elsőfokon a törvényhatóság közigazgatási bizottságának gazdasági albizottsága, másodfokon a földművelésügyi miniszter jár el (1935 : IV. t.-c. 226. §.)

C. Hatóságok kihágási ügyekben (1929 : XXX. t.-c. 59. §.)

A rendőri büntetőbíráskodás körébe tartozó ügyekben dönt:

1. elsőfokon:

a. kis- és nagyközségekben a főszolgabíró vagy szolgabíró; abban a községben pedig, amelynek területére a m. kir. rendőrség működése kiterjed, a m. kir. rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben¹ a m. kir. rendőrkapitányság vagy kirendeltség vezetője, vagy helyettük a belügyminiszter által megbízott tisztviselő;

b. megyei és törvényhatósági jogú városokban a m. kir. rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben a rendőrkapitányság vezetője, vagy helyette a belügyminiszter által megbízott tisztviselő, egyéb ügyekben a képviselőtestület által, vagy a törvényhatósági bizottság által megbízott tisztviselő;

c. Budapesten a m. kir. rendőrség hatáskörébe utalt ügyekben a rendőrség kerületi kapitánya, vagy helyette a belügyminiszter által megbízott tisztviselő, egyéb ügyekben a kerületi előljáró, vagy helyette a törvényhatósági bizottság közgyűlése által megbízott tisztviselő;

2. másodfokon:

a. kis- és nagyközségekben az alispán; abban a községben pedig, amelynek területére a m. kir. rendőrség hatásköre kiterjed, a rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben, a m. kir. rendőrség illetékes főkapitánya;

b. megyei és törvényhatósági jogú városokban a m. kir. rendőrség hatáskörébe utalt ügyekben a m. kir. rendőrség illetékes főkapitánya, egyéb ügyekben a törvényhatóság első tisztviselője;

c. Budapesten a m. kir. rendőrség hatáskörébe utalt ügyekben a m. kir. rendőrség budapesti főkapitánya, egyéb ügyekben a polgármester;

3. harmadfokon:

a belügyminiszter, illetőleg olyan kihágásban, amely valamelyik szakminiszter ügykörébe tartozó ügyekben merült fel, a belügyminisztériumban szervezett kihágási tanács.

¹ Arra nézve, hogy mely ügyek tartoznak a m. kir. rendőrség hatáskörébe, lásd 570. l.

Mezőrendőri és erdei kihágási ügyekben, ha a kár (vagy az 1894 : XII. t.-c. 110. §-ában jelzett kárdíj) 40 pengő értéket nem halad meg, a feljelentés a községi bírónál is megtehető, amely esetben a községi bíróság a rendőri büntető eljárás szabályai szerint ítélkezik. Az ítéletében meg nem nyugvó fél a községi bírónál 15 nap alatt kérheti, hogy az eljárást a főszolgabíró előtt újra kezdjék. Ezekben az ügyekben végsőfokon az alispán dönt.

D. Az állami alkalmazottak fegyelmi hatóságai. Az államnál minden magasabbfokú (közép-, vagy felsőfokú) hatóságnál fegyelmi bizottságokat kell alakítani, amelyek elnökből és legalább két ülnökből állnak. Ez a bizottság jogosult a fegyelmi vétségek miatt szükséges intézkedéseket megtenni (tehát a vizsgálatot is megtartani) és a büntetéseket ítéletileg kimondani. A fegyelmi bizottságok ítélete ellen a miniszterhez van jogorvoslatnak helye.

Egyes szolgálati ágak közhivatalnokainak fegyelmi hatóságait a rájuk vonatkozó jogszabályok részletesebben szabályozzák. Így a pénzügyi hatóságokról szóló 1889 : XXVIII. t.-c. (26—34. §), a számvéviségi tisztviselőkre nézve az állami számvitelről szóló 1897 : XX. t.-c. (91—94. §), a vasúti alkalmazottakra nézve az 1914 : XVII. t.-c. (30—50. §) stb.

E. Önkormányzati alkalmazottak fegyelmi ügyében fegyelmi hatóságként eljár:

1. elsőfokon:

a. a kis- és nagyközségi alkalmazottaknak, továbbá a polgármester, a főjegyző, a tanácsnokok és az ügyész kivételével a megyei város tisztviselőinek, valamint a vármegye kezelő tisztviselőinek fegyelmi ügyében az alispán, a törvényhatósági jogú város kezelő tisztviselői fegyelmi ügyében a polgármester, mint egyéni hatóság;

b. a megyei város polgármestere, főjegyzője, tanácsnokai és ügyésze, továbbá az *a.* pont alatt kivett törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeiben a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya;

2. másodfokon:

a. a törvényhatóság első tisztviselője által elsőfokon elbírált fegyelmi ügyekben a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya;

b. a fegyelmi választmány által elsőfokon elbírált fegyelmi ügyekben a fegyelmi bíróság;

3. harmadfokon:

a megengedett esetekben a fegyelmi bíróság.

F. A pénzügyi közigazgatás hatósági fokozatai. Az 1929 : XXX. t.-c. rendelkezései nem terjednek ki az adó- és illetékügyekre (97. §.) A pénzügyi közigazgatásnak külön fórumrendszere van, amely szintén nem egységes.

Pénzügyi jogorvoslati hatóságok a következők:

1. a m. kir. adóhivatal;

2. a pénzügyigazgatóság;

3. az adófelszólamlási bizottság;
4. a közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága;
5. a központi vámigazgatóság;
6. a pénzügyminiszter;
7. az országos döntőbizottság;
8. a közigazgatási bíróság.

A fontosabb állami közszolgáltatások ügyében eljáró hatóságok a következők:

Egyenesadók:	I. fok	II. fok	III. fok
Földadó	Község	Pénzügyigazg.	Közigazg. bíróság
Házadó	"	"	"
Általános ker. adó	M. kir. adóhivatal	Adófelszól. biz.	"
Alkalmazottak ker. adója	M. kir. adóhivatal	Pénzügyigazg.	"
Társulati adó, társulati vagyonadó és tantiemadó	"	"	" és Döntő bizottság.
Jövedelemadó	"	Adófelsz. biz.	Közigazg. bíróság
Vagyonadó	"	"	"
Hadfelszerelési adó	Község	Közigazg. bizottság adóügyi biz.	"
Nyilvános beteg-ápolási pótagó	"	"	"
Rokkantellátási adó	"	Pénzügyigazg.	"
Alkalmazottak külön adója	"	"	"
Gépjárművek közúti adója	M. kir. adóhivatal	Közigazg. bizottság adóügyi biz.	"
Forgalmi adók	Forg. adóhivatal	Pénzügyigazg.	"
Illetékek	M. kir. adóhivatal	"	"
Fogyasztási adók	—	"	Pénzügymin.
Vámjövédék	Vámhivatalok	Közp. vámigazg.	"
Szeszegyedáruság	—	Közp. igazg.	"
Dohányjövédék	—	"	"
Sójövédék	—	"	"

A fenti áttekintés kiegészítésére a következőket kell tudnunk:

Az állami egyenesadókat, a forgalmiadókat és az illetékeket a törvényhatóságok és a községek (városok) közreműködésével, a m. kir. pénzügyigazgatóságok közvetlen felügyelete mellett, a m. kir. adóhivatalok kezelik. Az egyenesadók közül a föld- és a házadót, valamint az együttes kezelésbe tartozó összes pótagókat¹ egyénenkint a m. kir. adóhivatal felügyelete mellett a község, a többieket maga a m. kir. adóhivatal veti ki.

¹ Azt, hogy mit jelent a közszolgáltatások együttes kezelése, I. 59. §-ban.

A m. kir. adóhivatal tehát elsőfokú hatóság. A m. kir. adóhivatalnak jogorvoslati hatásköre mindössze arra terjed ki, hogy a végrehajtási eljárásnál netalán előfordult törvényellenesség, valamint az adóbehajtási illetékek felszámítása ellen benyújtott panaszok tárgyában határozzon.

A forgalmi adók kivetésére és kezelésére külön körzeti adóhivatalok szolgálnak.

Az illetékek kiszabására és kezelésére Budapesten a Központi Illetékkiszabási Hivatal hivatott.

A társulati adó kivetése és kezelése a pénzügyigazgatóság székhelyén levő m. kir. adóhivatal, Budapesten az V/a. kerületi m. kir. adófelügyelőség, a gépjárművek közötti adójának kivetése és kezelése Budapesten a IV. kerületi m. kir. adófelügyelőség hatáskörében van összevonva. A közszolgáltatások kivetésének jogossága és mérve ellen irányuló fellebbezések elbírálására a pénzügyigazgatóság illetékes, ha csak valamely jogszabály mást nem rendel. Az egyenesadók terén a kivétel két hatóságra vonatkozik: az adófelszólamlási bizottság a második fok az általános kereseti adó, valamint a jövedelem- és vagyonadó jogossága és mérve elleni fellebbezések tekintetében, a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának másodfokú hatásköre pedig főleg a pótagókra terjed ki. Az alapadók ellen irányuló jogorvoslatokat ugyanis az azok alapján kivetett pótlékok ellen irányulónak is kell tekinteni és az eljáró fórumra nézve ilyenkor az alapadó irányadó. Ha azonban az alapadót fellebbezéssel nem támadták meg, hanem a fellebbezés csak az annak alapján kivetett pótlékok ellen irányul, annak elbírálása a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának hatáskörébe tartozik. Ugyanehhez a bizottsághoz tartozik az összes helyhatósági szolgáltatások (községi, törvényhatósági pótagó stb.) jogossága és mérve elleni fellebbezés.

A fogyasztási adókat a m. kir. műszaki ellenőrzés és a pénzügyörtség, illetőleg a cukoradónál ezeken kívül a m. kir. cukorgyári ellenőrzés közreműködésével a m. kir. pénzügyigazgatóságok, az állami jövedékeket pedig a vonatkozó jövedéki törvényekben megállapított hatóságok és hivatalok kezelik, pl. a dohányjövédék központi igazgatósága, a szeszegyedáruság központi igazgatósága stb. Ezeknél a közszolgáltatásoknál tehát a pénzügyigazgatóság, illetve a jövedéki igazgatóság határozata az elsőfokú, s az ellen közvetlenül a pénzügyminiszterhez van jogorvoslatnak helye.

A közigazgatási bírósághoz az egyenesadók, forgalmi adók és illetékek jogossága és mérve ellen van panasznak helye. Ez alól újabban egy kivétel van, a társulati adó, amelynél egyes kérdésekben a közigazgatási bíróság helyett az 1940: VII. t.-c. óta az országos döntőbizottság a harmadik fok.

Mindazoknak a közszolgáltatásoknak elbírálása, amelyek ellen a közigazgatási bíróság előtt panasznak nincs helye, de a harmad-

fokú jogorvoslat meg van engedve, a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozik.

G. A közigazgatási bíróság hatáskörét részletesebben I. a 89. §-ban.

H. A kárpátaljai területeken a közigazgatás eltérő szervezete miatt a jogorvoslati fórumok a következők:

1. Azokban a közigazgatási ügyekben, amelyekben elsőfokon a községi elöljáróság, a községi képviselőtestület, a főszolgabíró vagy az árvaszék határozott, másodfokon a közigazgatási kirendeltség vezetője határoz.

2. Az ügy tárgya szerint illetékes miniszter határoz azokban a közigazgatási ügyekben, amelyekben első- vagy másodfokon a közigazgatási kirendeltség vezetője, vagy elsőfokon a kormányzói biztos járt el (6200/1939. M. E. sz. r. 12. §).

43. §. A közigazgatási szervezet egysége és alkalmazása a változó viszonyokhoz.

A közigazgatási szervezet rendszertelen képe.

166. A magyar közigazgatás szervezetének az a képe, amely ennek a fejezetnek részleteiből összetevődik, igen változatos. A változatosság oka többféle. Egyrészt következik a végzendő munka sokféleségéből, ami a tagolás összes megismert elveinek alkalmazását (2. §) szükségessé teszi, másrészt a közigazgatás nagyarányú növekedéséből, amely a szervezeti egységek formáinak szaporítását kívánja. Harmadsorban a változatosság magyarázatára figyelembe kell vennünk a történeti tényezőt: azt, hogy a közigazgatás szervezetében olyan részek is vannak, amelyek a gazdaságosság és eredményesség mai szempontjainak ugyan nem eléggé felelnek meg, de megszüntetésük, vagy átalakításuk olyan akadályokba ütköznék, hogy a szervezet egységeiként továbbra is meghagytatnak. A történeti tényezőnek a legnagyobb szerepe van a települési egységek fenntartásában: abban, hogy hol van község, vagy város és az milyen; nemzeti formák magyarázatában, pl. a vármegye; vagy egyes előjogok (vásárjog, kegyúri jog stb.) máig való fennmaradásában. Végül számos szervezeti egység szerepe és alakja csak a véletlennek, nem pedig a tudatosságnak tulajdonítható. Így pl. az a körülmény, hogy a különböző dekoncentrált szakszervek illetékességi körének határai, azaz területi beosztásuk nagy összevisszaságot mutatnak fel (nem fedik egymást a pénzügyigazgatóságok, tanfelügyelőségek, államépítészeti hivatalok, kultúrmérnökségek, törvényszékek, lisztiorvosok, állatorvosok, gazdasági felügyelőségek, kamarák, egyházmegyék stb. területe), csak azzal magyarázható, hogy azokat egymásra való tekintet nélkül szabályozták; más részletek pedig a tehetetlenségi nyomatéknál fogva maradtak fenn, vagy tartották meg régi alakjukat, a nélkül, hogy megőrzésük mellett valamely nyomós közérdek volna. métrikus, hanem magán viseli a történeti fejlődés nyomait. Meg-

ismerése tehát csak logikai elvek segítségével nem lehetséges, hanem a részletekre is kiterjedő tanulmányt kíván.

A közigazgatási szervezet egysége.

167. Az összes szervezeti egységek együttvéve alkotják a magyar közigazgatást, mint legnagyobb egységet. A közigazgatás egysége elkerülhetetlen szükségesség, mert a magyar állam, amelynek a közigazgatás a cselekvését jelenti, egységes, mert a szervezeti egységek közt olyan hatásköri és illetékességi munkamegosztás van, amely együttvéve az összes feladatok ellátását biztosítja, és mert az életviszonyok, amelyek közt az emberek élnek, oly szövevényesek és egymásba nyúlnak, hogy az azokba való közigazgatási beavatkozás csak egységes irányítás mellett vezethet kielégítő eredményre. A közigazgatás egysége tehát nem öncél, hanem a hivatása magaslatán álló közigazgatás követelménye.

A közigazgatás egységét az egységes vezetés van hivatva biztosítani. Az egységes vezetés nem azt jelenti, hogy a központ, a legfelső fok, minél több ügyet magához vonjon és maga intézzen, hanem azt, hogy az összes szervezeti egységeket áttekintse és irányító akaratát azokra át tudja vinni. Erre szolgál a hierarchia.

A közigazgatás egységét elvben mindenki helyesli, a gyakorlati megvalósítása azonban nem könnyű feladat. Könnyebb volt a múltban, amikor (100 év előtt) kicsi volt a méret, és nem sokféle a feladat. Egészen más a helyzet azóta, amióta a közigazgatás szervei nemcsak megsokasodtak, hanem egyúttal a szakfeladatok ellátására szolgáló szakszervek fajtái (közintézmények, közintézetek, köztisztviselők és közüzemek alakjában) nagyon megsaporodtak.

A szakszervek magasabb szakszerveknek lévén alárendelve, két probléma áll elő: egyrészt az, hogy az alsófokon, amellyel az emberek érintkeznek, nagyszámú közigazgatási szerv működik és a mai szervezetben nincs olyan szerv, amely ezek közt a kellő összhangot kellőképpen biztosítani tudná. A különböző hatóságok, hivatalok és más szervek közt hatásköri surlódások, féltékenységek, részben hézagok, részben kettősmunka és jogbizonytalanság áll elő, a hatósági apparátus egyre növekszik és drágul, az emberek pedig nem ismerik közlük ki magukat, küldözik őket egyik szervtől a másikhoz, és ennek eredményeként a közönség bizalma a közigazgatás iránt nemcsak megerősödni nem tud, hanem egyre fogy. Az alsó szervek egymással legfeljebb laza kapcsolatban vannak. Azok, akik legközelebb vannak az emberekhez, nem ezekhez igazodnak, hanem mindenben a saját felettes szakszervekhöz, azok pedig a minisztériumhoz fordulnak, ami odavezet, hogy a központ helyi, sokszor kisjelentőségű ügyek tömegével kénytelen vesződni, mert nincs az alsó-, vagy legfeljebb a középfokon (a nagytájbán) olyan szerv, amely az emberek felé a közigazgatási szervek szükséges összhangját biztosítani tudná.

A minisztériumok tehermentesítése tehát nem lehetséges az alsó- és középfokú integráció megoldása nélkül.¹

A másik probléma, hogy mivel a közigazgatási apparátus egységes szervezet, bármely rész módosítása az egészet is érinti. Nem lehet tehát újfajta szervet, vagy új szervezeti egységet létesíteni a nélkül, hogy ez a meglévő régi szervekre kihatással ne lenne, s ezért a részletekben jelentkező szervezési szükséglet mellett a szervezet egységének szempontját is állandóan érvényesíteni kell.

Az élet változó viszonyaihoz igazodva a közigazgatás szervezete a részletekben gyakran módosul. A közigazgatás méreteinek az a nagy megnövekedése, amely hazánkban 1870 óta lefolyt, számos ilyen részletnövekedés útján, lehet mondani, észrevétlenül történt. Az egész szempontja ugyanakkora súllyal nem esett a latba, ezért a fejlesztés tervszerűsége nem állapítható meg. A változó viszonyokhoz való alkalmazkodásra azonban nemcsak az egyes igazgatási ágaknak, hanem a közigazgatás egészének is szüksége van. A helyett, hogy ez állandóan tudatos lenne, azt látjuk, hogy az egész szervezet alkalmazkodása csak időnkint, nagy átalakulások, vagy nemzetközi eszmeáramlatok hatása alatt történik. Nálunk a legjelentősebb ilyen nagyban való alkalmazkodás az ú. n. centralisták által előkészített központosítás volt, a független minisztériumnak 1848-ban való felállítása révén, majd a hivatásos közszolgálat rendszerére való áttérés, amely az abszolútizmus alatt indult meg, és ilyennek indult az ú. n. Szapáry-féle közigazgatási reform is, melynek a vármegyék és a járások átrendezésére vonatkozó javaslatát 1873-ban nyújtották be, de amely csak kismérvűben valósult meg. Újabb mélyreható alkalmazkodást sürget a posztindusztriális fejlődés, amely számos államban már nagyrészt megtörtént, és amely, mint láttuk, legtudatosabb előkészítés mellett az Amerikai Egyesült Államokban folyik.

A magyar közigazgatás összes eddigi szervei közt nincs olyan, amely alkalmas volna az egész apparátus egységének gondozására és a változó viszonyokhoz idejében és legcélszerűbben való alkalmazásának biztosítására. A probléma megoldásával a VIII. fejezetben fogunk foglalkozni.

¹ L. W. Stuckart: Zentralgewalt, Dezentralisation und Verwaltungseinheit. Festgabe für Heinrich Himmler. 1941. 1—32. l.

VI. FEJEZET.

A közigazgatás személyzete.

44. §. A közhivatalnok fogalma.¹

A közhivatalnok fogalma.

168. A közigazgatás, mint minden szervezet, emberekből áll. A posztindusztriális korban a közigazgatás szervezete állandó működésre van hivatva és az általános szervezési elvek szerint: munkamegosztás és vezetés útján gondoskodik feladatainak megoldásáról. Szervezeti egységeket létesít és azokat a szükséges számú és szükséges szakképzettségű munkaerőkből állítja össze. Így meg tudja mondani, hogy összesen hány és milyen munkaerőre van szüksége. Ez a szám a feladat változatlan mérete esetén nem változik, ha a munkaerők személyében változások történnek is. Meg kell tehát különböztetnünk az állásokat, amelyek állandók, az emberektől, akik azokat betöltik és változók.

Annak eldöntése, hogy a szervezet munkahelyeit személy szerint kik töltsék be, a szervezéshez éppúgy hozzátartozik, mint a szervezeti egységek létesítésének és a munkahelyek számának elhatározása.

A munkahelyek, azaz állások száma és minősége a közigazgatásban a közszükségletre igazodik. Amíg a feladat fennáll, kell az elvégzését is biztosítani. A közfeladatok nagy része pedig állandó, mint maga az állam, a közigazgatás működése éveken, nemzedékeken át szakadatlanul folyik. Az állásokat ezért rendszerint nem meghatározott időre, hanem a szükséglet tartamára, további intézkedésig szervezik. A fentartásukhoz szükséges összegek az évi költségvetésekben, mint állandó tételek, a rendes kiadások közt mindig szerepelnek. Ezt úgy szokás mondani, hogy az állások intézményesítve vannak.

Az emberek, akik az állásokat elfoglalják, hosszabb-rövidebb ideig töltik be azokat. Meghalnak, lemondhatnak, szolgálatképtelenné vagy érdemtelenné válhatnak s ezekből az okokból megszűnnek a közigazgatás szervezetének tagjai lenni. Lehetséges azonban az is, hogy őket a szolgálat érdekében más állásra helyezik át, de az illető

¹ V. ö. a közszolgálat fajairól a 19. §-ban mondottakat.

emberek nem szűnnek meg a közigazgatás szervezetéhez tartozni. A két ok bármelyikéből üresedik is azonban meg egy állás, azt másik emberrel kell betölteni, mert az a közigazgatás munkamegosztásában ellátatlan nem maradhat. Az olyan állás, amely ellátatlan maradhat, felesleges és meg kell szüntetni.

A közigazgatás szervezeti egységeit a szervezet oldaláról nézve intézményes munkahelyeket látunk, az azokat betöltő emberek oldaláról nézve pedig a közhivatalnok fogalmát ismerjük meg.

Közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadónak elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap.¹ Ez a meghatározás bővebben kifejtve a következő elemeket tartalmazza:

1. Az, akinek a közhivatalnok szolgálatában áll, az ő szolgálatadója. A szolgálatadó nem mindig azonos azzal, aki a közhivatalnok alkalmazásához szükséges közigazgatási aktust elvégzi. Így pl. az OTI alkalmazottait az állam nevezi ki. Szolgálatadó lehet maga az állam, vármegye, város, község és más köztestület, amelynek ezt a képességét törvény vagy más jogszabály elismeri, pl. az 1927:XXI. t.-c. 115. §-a az OTI alkalmazottaira nézve.

2. Egy közigazgatási szervezeti egység tagjává bárki csak úgy lehet, ha erre megbízást kap. A megbízás mindig a munkamegosztásnak megfelelő valamely állás betöltésére, tehát sohasem általános feladatkörre (pl. a közszolgálatra) vonatkozik. Minden közhivatalnok tehát a szervezetnek indokolt része, munkakörének betöltése a többi részek és az egész szempontjából jelentős s ezért szokás őket, az emberi szervezetről vett hasonlaltal *szerveknek*, a közigazgatás szerveinek nevezni.

3. A közigazgatás munkájában való közreműködésre valaki különféle jogi formában kaphat megbízást. Ha magánjogi munkaszerződéssel kapja a megbízást (pl. mérnök egy híd tervezésére, vagy ápoló kórházi szolgálatra), akkor nem válik közhivatalnökká. Közhivatalnok csak akkor lesz, ha megbízatása közigazgatási aktussal (egyoldalú közigazgatási akaratkijelentéssel) történik. A közigazgatási aktus fogalmával a 85. §-ban foglalkozunk.

¹ Az 1940: XVIII. t.-c. 3. §-a: „A Btk. 461. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

A büntetőtörvények alkalmazása szempontjából az állam, a törvényhatóság vagy a község közigazgatási, igazságszolgáltatási, közoktatási, honvédelmi vagy gazdálkodási tennivalóinak teljesítésére, úgyszintén az állam, a törvényhatóság vagy a község intézeteiben, közintézményeiben, közműveiben vagy üzemeiben való működésre hivatalánál, szolgálatánál vagy különös megbízatásánál fogva köteles minden személyt — ideértve a m. kir. honvédségnek tényleges szolgálatot teljesítő minden tagját is — közhivatalnokoknak kell tekinteni. Közhivatalnokok a kir. közjegyzők is.

A hatóság tagját, illetőleg a hatóság közeget megillető büntetőjogi védelem minden közhivatalnokra kiterjed.” L. a részletes indokolást is.

A közigazgatási aktus, amely a közszolgálati jogviszonyt létrehozza, többféle lehet: *a. kinevezés, b. választás*. Ezek közt a jogi hatás tekintetében nincs különbség: a kinevezett és a választott közhivatalnok jogállása ugyanaz. A különbség csak abban van, hogy a kinevezés egyéni szervtől, a választás pedig testületi szervtől származó közigazgatási aktus. Az egyén nem választ, a testület pedig nem tud kinevezni; *c. kisorsolás*, amely az esküdtszék tagjainál volt alkalmazásban.

A végzett munka természete alapján nem dönthető el a közhivatalnoki minőség, mert ugyanazt a munkát mindkétfele jogviszonyban lévő ember végezheti egymással, pl. kinevezett altiszt, aki közhivatalnok, és takarítónő, aki magánalkalmazott.

A közhivatalnoki minőségnek nem lényeges kelléke: *a. a megbízás állandósága*. Lehet ideiglenes alkalmazott, pl. a gyakornok, vagy a nem véglegesített közhivatalnok; *b. a fizetés*. Van fizetéstelen közhivatalnok, pl. fizetéstelen gyakornok; fizetést nem húz a tiszteletbeli közhivatalnok sem, aki feladatkörét *nobile officium*-ként látja el; *c. a szolgálat tényleges teljesítése*, pl. a közhivatalnok lehet felfüggesztett, rendelkezési állományba helyezett, vagy nyugdíjas.

4. Két olyan faja is van a közhivatalnoki minőségnek, amely átmenetnek tekinthető a magánalkalmazott fogalmához.

a. a másodlagos közszolgálati jogviszonyban állók. Az 1894: XII. t.-c. (74—92. §) értelmében a községek tartoznak a határ őrizetére mezőőrt alkalmazni, aki rendőri működést lát el, fegyver viselésére is jogosult, esküt tesz s ezért közhivatalnok. De joga van az olyan földbirtokosnak is, akinek birtoka 100 kat. holdnál nagyobb, saját mezőőrt alkalmazni, aki neki magánalkalmazottja, de ha megvan a szükséges erkölcsi tulajdonságai és alkalmassága, a főszolgabíró őt is elismerheti hivatalos rendészeti közegnek s tőle az esküt kiveszi. Ezáltal ez a magánalkalmazott is közhivatalnökká lesz éppúgy, mint a községi mezőőr, fegyvert is viselhet s vallomása bizonyító erő tekintetében ugyanúgy bírálendő el, mint más rendőr-közegé. Ha a földbirtokos elbocsátja, egyúttal megszűnik közhivatalnoki minősége is. Hasonló másodlagos közszolgálati jogviszonyban állhat az erdőtiszt és erdőőr (1935: IV. t.-c. 43. §), a hegyőr (85.000/1938. F. M. 23. §), a csatornaőr (1900:XXX. t.-c. 16. §), a halőr (1925: XLIII. t.-c. 8. §). Hasonló irányban fejlődik a házfelügyelő jogállása;

b. a másodlagos közszolgálati jogviszony fordítottja egyes, a közigazgatással kapcsolatos mellékszolgálatok esete.¹ Például: közjegyzők, hites tolmácsok, törvényszéki szakértők. Itt először az állammal szemben jön létre közhivatalnoki jogviszony s ezen az alapon magánjogi kötelezettségi, de nem szolgálati jogviszony magá-

¹ L. *Otto Mayer*: Deutsches Verwaltungsrecht. 2. kiad. II. kötet. 165. l.

nosokkal szemben. Más példa a esődtömeggondnok, gyám stb., akik magánügyeknek, főleg magánvagyonnövekedéseknek hatóság által ki-nevezett, bírói ellenőrzés és fegyelem alatt álló kezelői, akik együt-tal magánjogi viszonyban vannak azzal, akinek ügyét kezelik.

A közjegyzőről a törvény kifejezetten kimondja, hogy közhiva-talnok (1940 : XVIII. t.-c. 3. §.)

Hasonló eset a közigazgatásban a községi jegyző magánmunkája. (125.000/1902. B. M. sz. r. 84—95. §.)

45. §. A magyar községi közhivatalnokok szervezete.

A közhivatalnokok felosztása.

169. A magyar közhivatalnokok legnagyobb részének az állam a szolgálatadója. Ezért és az államra egyébként is háruló vezető-szerepnél fogva az állami községi közhivatalnokok szervezete mutatja a leg-nagyobb és legrégebb fejlettséget. A közigazgatás többi szolgálatadói-nak hivatalnokaira vonatkozó szervezeti megoldások és jogi rendel-kezések legnagyobb részben az államiakhoz igazodnak.

A közhivatalnokok nagy tömege különböző minőségű hivatal-nokokra oszlik. A felosztás alapja többféle lehet:

1. A *szolgálatadó* szerint vannak *a.* állami, *b.* vármegyei, *c.* vá-rosi, *d.* községi, *e.* köztisztviselői (egyházi, kamarai OTI stb.), *f.* köz-üzemi (államvasúti, postai stb.) közhivatalnokok.

2. Az *alkalmazás jellege* tekintetében, megkülönböztetjük a tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat. *Tisztviselő* az, akit az államfő vagy miniszter, vagy kinevezési joggal felruházott más hatóság a törvényileg megállapított fizetési osztályokba sorolt állások egyi-kére kinevez és hivatalos esküt tesz. Mivel azóta az állami tiszt-viselők egyes csoportjait kivették a fizetési osztályokból, ennél fogva tisztviselők azok is, akik tisztviselői fizetési csoportokba, vagy fize-tési fokozatokba tartoznak. *Egyéb alkalmazottak* alatt a kezelőket, díjnokokat, szakdíjnokokat és kisegítő szolgákat kell érteni.

Állami tisztviselők a következők:

a. az állami rendszerű I—XI. fizetési osztályokba tartozó tiszt-viselők, amely fizetési osztályokat az 1893 : IV. t.-c. állapított meg;

b. a kir. ítéldbírák és kir. ügyészek részére az 1920 : XX. t.-c. által megállapított külön fizetési csoportokba sorozott bírák és más tisztviselők;

c. a rendkívüli követek és meghatalmazott miniszterek (1928 : XXXVIII. t.-c. 9. § (2) bek.);

d. a főispánok (1929 : XXX. t.-c. 95. § (2) bek.);

e. az egyetemi nyilvános rendes és rendkívüli tanárok;

f. a gazdasági akadémiai rendes és rendkívüli tanárok;

g. a gimnáziumi, tanító(nő)képző-intézeti tanárok, gazdasági középiskolai, ipari középiskolai és ipari szakiskolai, kereskedelmi

középiskolai, polgári iskolai, gyógyítva nevelő iskolai, kiseddévönő-képző-intézeti és testnevelési tanárok, továbbá a közép- és felsőfokú gazdasági szakoktatási intézetek igazgatói és tanárai, a gazdasági tanárnokok és segédtanárnokok;

h. az ipari és kereskedelmi szakoktatás tanító(nő)i, az elemi népiskolai tanító(nő)k, gazdasági népiskolai szaktanító(nő)k, a fizetési fokozatokba tartozó méhészeti felügyelők és segédfelügyelők;

i. a kiseddévönők;

j. a gyakornokok;

k. a helyettes tanárok, a mezőgazdasági szaktanító(nő)k, a he-lyettes tanító(nő)k és segédőnők.

A *c.*, *e.*—*i.* alatt felsoroltak fizetési fokozatokba, a *j.*—*k.* alattiak egyetlen fizetési fokozatba tartoznak.

A honvédség tisztjei rangosztályokba vannak sorolva.

Állami kezelő(nő) az, akit kezelési vagy kisebb fogalmazási teendőknek segédmunkási minőségben való ellátására a miniszter, vagy kinevezési joggal felruházott más hatóság kezelő(nő)i állásra kinevez és hivatalos esküt tesz.

Állami díjnok az, akit az állami szolgálatban irodakezelési vagy más szakban kezelési vagy más segédteendők ellátására a díjnokok részére megállapított illetményekkel alkalmaznak és aki fogadalmat tesz.

Szakdíjnoknak kell tekinteni:

a. az olyan díjnokot, aki főiskolai képzettséghez kötött tiszt-viselői munkakört lát el, és akinek iskolai képzettsége megfelel arra az állásra előírt képzettségnek, amelynek munkakörét ellátja (pl. fő-iskolai képzettségű díjnok, aki mérnöki állás teendőit látja el);

b. az olyan díjnokot, akit különleges teendők végzésére alkal-maztak (pl. műszaki rajzoló, kisebb mérnöki, vegyész, fordítói teendőket teljesítő díjnokok).

Állami altiszt az, akit fizetés mellett a miniszter, vagy kinevezési joggal felruházott más hatóság állandó állami szolgálatba valamelyik altiszt csoportba (műszaki, szak-, I. o., v. II. o. altiszt) kinevez és aki hivatalos esküt tesz.

Állami kisegítő szolga az, akit az állami szolgálatban altiszt vagy más, kisebb jelentőségű munkakör ellátására kisegítő szolgál helyre kisegítő szolgál illetménnyel alkalmaznak és aki fogadalmat tesz.

3. A polgári hivatalnokok közt *alkalmazásuk minősége* tekinté-lyben megkülönböztetjük a következőket:

a. Élethivatásként, állandóan alkalmazottak. Ezek, mihelyt alkal-mazásuk véglegessé válik, abból szolgálatadójuk által csak a törvény-ben vagy más jogszabályban meghatározott okból bocsáthatók el. Ilyen okok: szolgálatképtelenség, testi vagy szellemi fogyatkozás, illetve betegség miatt, 40 éves szolgálat, betöltött 65., illetve 70. életév.

fegyelmi eljárás útján állásvesztésre vagy büntető ítélettel hivatalvesztésre ítéles, vagy az állás megszüntetése, ha a közhivatalnok féléven át más állásra át nem helyezhető. Önként bármikor lemondhatnak állásukról.

b. Ideiglenes alkalmazottak. Az ideiglenes alkalmazás oka vagy az, hogy a feladat nem állandó (pl. népszámlálás 10 évben egyszer, mozgósítás), vagy a személyben rejlő körülmény (pl. próbaszolgálat addig, míg végleges alkalmazásra való alkalmasságát nem igazolta). A gyakornokokat mindig ideiglenes minőségben alkalmazottaknak kell tekinteni (Kösz. Jogsz. Gyűjt. I. 49. §.) Az ideiglenes alkalmazás vagy meghatározott, vagy bizonytalan időre szól, a szolgálatadó által vagy a határidő lejártakor, vagy szabad belátása szerint megállapított időben minden további jogigény nélkül megszüntethető. A meghatározott idő megállapítása történhetik szerződés útján is.

c. Politikai tisztviselők. Ilyenek a miniszterelnök, a miniszterek, a politikai államtitkárok (minden minisztériumban legfeljebb egy), a főispánok, Budapest székesfőváros főpolgármestere. Ezek állásuktól bármikor indokolás nélkül felmenthetők, ezért velük szemben fegyelmi eljárásnak nincs helye s koruk vagy szolgálati éveik száma is közömbös. Nyugdíjban részesíthetők, ha arról jogszabály rendelkezik.

Több külföldi államban, így a Németbirodalomban és az Amerikai Egyesült Államokban az olyan vezető közigazgatási állást betöltő tisztviselők, akiknek ügyköre nemcsak közigazgatási, hanem kormányzati jellegű is (a mi rendszerünkben a miniszteri osztályfőnököknek megfelelők és azoktól felfelé), bármikor felmenthetők és rendelkezési állományba helyezhetők. Ezek nem politikai tisztviselők és ellenük fegyelmi eljárásnak lehet helye, de annál a magasabb közérdeknél fogva, hogy ezekben az állásokban a kormány bizalma nélkülözhetetlen, szükség volt a közigazgatási tisztviselőknél egyébként előnyös állandó alkalmazási rendszer lazítására.¹

d. Tiszteletbeli hivatalnokok azok, akik valamely hivatalt nem fizetés ellenében és nem élethivatásként, hanem a megtisztelés fejében és rendszerint meghatározott időre vállalnak és látnak el. Ez nem zárja ki azt, hogy az állás elfogadása kötelező legyen (pl. a községi bíró állása, 1886 : XXII. t.-c. 71. §), vagy hogy kiadásaik megtérítése címén számla szerinti, vagy általánosan megszabott összeget kapjanak. A tiszteletbeli hivatalnokok szerepe a rendi világban a mainál sokkal nagyobb volt, amikor a földbirtokos nemesség a vármegyei, továbbá a városi iparos és kereskedő elemek a városi igazgatás funkcióit legnagyobbbrészt nobile officiumként látták el.

4. *Képesítés* szerint a közhivatalnokok a következőképen oszlanak meg:

¹ L. Köttgen: Deutsche Verwaltung. 2. kiad. 127. l.

a. Tisztviselők, akiknek állásuk elnyeréséhez egyetemi (főiskolai) oklevéllel kell bírniok. Így a közigazgatásban a központi igazgatás, valamint a dekoncentrált és decentralizált hivatalok fogalmazási szakánál a jog- vagy államtudományi doktorátus, vagy a műegyetem közgazdasági karán a közigazgatási osztály elvégzése után szerzett közgazdaságtudományi doktori oklevél, középiskolai tanároknál a tanári oklevél, mérnöki állásoknál mérnöki oklevél stb.;

b. tisztviselők, akiknek állásuk elnyeréséhez középiskolai érettségi bizonyítvánnyal kell bírniok. Például: számvevőségi, rendőrségi felügyelői, statisztikai szakbeli, postai forgalmi, közegészségügyi védőnői stb. állások;

c. hivatalnokok, akiknek állása négy középiskola, polgári iskola, 8 osztályú elemi iskola elvégzéséhez van kötve. Ilyenek többek közt a segédhivatali (irodakezelési) tisztviselői, kezelői, díjnoki, rendőrségi detektívi, a postánál műszaki üzemi tisztviselői, telekkönyvvezetői állások;

d. iskolai végzettséghez nem kötött altiszti állások és kisegítő szolgai alkalmazások.

5. *A feladatkör (hivatás)* tekintetében vannak:

a. polgári hivatalnokok, akik az állam nem katonai személyzetét alkotják, és a honvédség tagjai, akikhez a honvédség tisztjei, tisztviselői és alkalmazottjai tartoznak;

b. a polgári hivatalnokok csoportján belül közigazgatási és igazságszolgáltatási hivatalnokok. Az utóbbiakhoz csak a bírák és ügyészek tartoznak, mert a börtönügyi, segédhivatali, telekkönyvi stb. hivatalnokok közigazgatásiaknak tekintendők;

c. a közigazgatási hivatalnokok körén belül meg kell különböztetni:

aa. a fogalmazási kart, amelynek feladata az állam szellemi hatalmát érvényesítő szervek munkájában, az állami akarat formálásában való részvétel;

bb. az ügyvédi kart (m. kir. jogügyi igazgatóság, that. ügyészek stb.), akik az államot, a területi önkormányzatokat vagy a köztisztviselőket magánjogi jogügyletek kötésénél és a rendes bíróságok előtt képviselik;

cc. a diplomáciai és konzuli kart, amely a külügyi szolgálatot látja el;

dd. az orvosi kart, amely a közegészségügyi szolgálat ellátására hivatott;

ee. a műszaki kart, amelyet a különböző mérnökök alkotnak (építész-, gépész-, vegyész-, kultur-, bányá-, erdőmérnök);

ff. a tanári karokat (egyetemi, középiskolai, polgári iskolai stb.) és tanítókat;

gg. az állatorvosi, gazdatiszti, gyógyszerészi, könyvtárosi, muzeumi, számvevőségi, földadókataszteri nyilvántartói, a községi jegyzői, segédhivatali, kertészi, tűzörségi stb. karokat.

6. Foglalkozások, amelyeket közszolgálatnak minősítenek, pedig valakinek, aki egyébként is közszolgálatban van, csak *mellékfoglalkozásai*, például egy tisztviselő előadói megbízást vállal egy egyetemen, rendőrorvos OTI orvosi megbízást is vállal stb.

A státusok.

170. Az állami hatóságok, hivatalok és más szervezeti egységek személyzeti és fizetési állományát az állami költségvetés részletes előirányzata évről-évre tartalmazza. Ezt *állományi rendszernek* nevezük (1897 : XX. t.-c. 33. § 2. bek.). Azt, hogy a tisztviselők milyen arányszámok szerint oszlanak meg az V—XI. fizetési osztályok közt, a m. kir. minisztérium állapítja meg.

Ily módon a személyzeti állomány tagolása a költségvetés tagozódásához igazodik. Rendszerint egy-egy költségvetési cím, azaz igazgatási ágazat állománya egybe van foglalva, például egy-egy ágazat a vallás- és közoktatásügyi minisztérium, a dekoncentrált tanügyi igazgatás, az egyetemek, a középfokú iskolák felosztva gimnáziumokra, polgári iskolákra, elemi iskolai tanító(nő)képző-intézetekre, az elemi népiskolák stb. Az ágazaton, illetve annak tagozásain belül is külön vannak választva a tisztviselők az egyéb alkalmazottaktól (kezelő, díjnok, altiszt), a tisztviselők közt a fogalmazási szak, a számvevőségi szak, a kezelési szak, esetleg az orvosi szak, a mérnöki szak stb. Ezenkívül minden állományon belül fel van tüntetve, hogy hányan tartoznak az egyes fizetési osztályokba.

Igy a szervezett állások száma és minősége költségvetési állományonként pontosan meg van állapítva. A személyek, akiket hivatalnokká kineveznek, mindig valamely meghatározott állásra és ezáltal egyúttal mindig valamely állományba is kerülnek. Például: ha valakit kineveznek tanügyi segédfogalmazóvá, az bekerül a vallás- és közoktatási tárca fejezete „Külső igazgatás“ elnevezésű címének fogalmazási szakában rendszeresített X. fizetési osztálybeli állások egyikére. A fogalmazási szak itt az 1942. évi költségvetési előirányzat szerint összesen 249 állással rendelkezik, amelynek megoszlása: V. fiz. o. 4, VI. fiz. o. 35, VII. fiz. o. 38, VIII. fiz. o. 43, IX. fiz. o. 43, X. fiz. o. 51, fogalmazó gyakornok 35. Akiket ennek a fogalmazási szaknak az állományába neveztek ki, azokat kinevezésük sorrendjében névjegyzékbe foglalják. Ezért ezt *rangsorozati névjegyzéknek* nevezzük. Azok a hivatalnokok, akik ugyanabba a rangsorozati névjegyzékbe tartoznak, egy státust alkotnak.

Az államtól különböző szolgálatadók.

171. A magyar közszolgálatnak az államtól különböző szolgálatadói:

1. A vármegyék. A hivatalnokaikra vonatkozó rendelkezések a leginkább simulnak az államiakéhoz. Fizetési osztályokba sorozásukról az 1929 : XXX. 69. §-a rendelkezik.

2. A törvényhatósági jogú és megyei városok. Tisztviselőik és egyéb alkalmazottaik ugyanolyan fizetéseket kapnak, mint az ugyanolyan minőségű állami hivatalnokok, de a városok tisztviselőik részére külön illetményt (pótilletményt) is engedélyezhetnek, ha azt a szolgálat indokolja és a város anyagi ereje megengedi (1927 : V. t.-c. 49. §.)

3. Budapest székesfőváros. Szolgálatára és hivatalnokaira az államiaktól leginkább eltérő rendelkezések vannak érvényben, amelyeket szabályrendelet a belügy- és pénzügyminiszter jóváhagyásával állapított meg. (1930 : XVIII. t.-c. 52. §.)

4. A nagy- és kisközségek. Főhivatású alkalmazottaik ugyanazokba a fizetési osztályokba és fokozatokba tartoznak, mint az államiak (62.000/1926. B. M. sz. r.).

5. Az OTI alkalmazottaira az állami alkalmazottakra vonatkozó rendelkezések nyerne alkalmazást (1927 : XXI. t.-c. 115. §).

Egyéb szolgálati viszonyok.

172. A közigazgatás szükségleteit azonban nemcsak közhivatalnokok látják el. Azok a munkaerők, akik nem közhivatalnoki minőségűek, többféle jogalapon vesznek részt a közigazgatás feladatainak megoldásában:

1. *Magánjogi munkaszerződés* alapján azok, akik körülírt konkrét szellemi feladat ellátását vállalják, például: mérnök egy híd vagy épület tervezését, vagy akik fizikai munka végzésére, esetleg tartósan vállalkoznak, például: az állami üzemek munkásai (állami nyomda, pénzverő, sóbányászat, dohánygyárak stb.). Kötelezettségeik és jogaik, járandóságai stb. tekintetében a mindenkori munkajogi jogszabályok rendelkezései, illetve a szerződés irányadók.

2. *Közszolgálati szerződés* alapján azok, akik szerződés alapján olyan feladatok tartós végzésére vállalkoznak, amelyek a közhivatalnokok feladatköréhez hasonlóak. Például a miniszterelnökség sajtóosztályának azok a tagjai, akik nem közhivatalnokok, a volt forgalmiadóellenőrök (az 1921 : XXXIX. t.-c. 36. §-a alapján kiadott pénzügyminiszteri rendeletek, főleg 911/1928. P. M. sz.), egyetemi tanár, ha nem nevezhető ki, mert nem magyar állampolgár, az OTI orvosai. Ezek a közigazgatási szervezetnek egy-egy intézményes munkahelyét töltik be, amely közhivatalnokkal is betölthető volna. Ezért működésükben a fölé- és alárendeltségi viszony rájuk is érvényesül a közszolgálaton belül, harmadik személyekkel szemben közhivatalnoknak számíthatók. A büntető törvények alkalmazása és a fokozott büntetőjogi védelem tekintetében is közhivatalnokoknak tekintendők. Jogviszonyaik, illetményeik megállapítása terén egyéni meg-

állapodásnak nincs helye, hanem azt a törvény, vagy miniszteri rendelet általános érvennyel szabályozza, s a szerződés csak egyoldalú nyilatkozat aláírásából szokott állni.

Az ezeket a szolgálatadóhoz fűző jogviszony tehát magánjogi formájú, de a közhivatalnoki jogviszony tartalmának csaknem teljesen megfelelő. A főkülönbség rendszerint az, hogy a szerződéses alkalmazottnak nincs nyugdíjra igénye. A szerződésből származó jogviták tekintetében az eljárás a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik (Hatásköri bíróság 1929. H. b. 2/6. számú határozata). Az ilyen szerződéses alkalmazottak beiktatásuk alkalmával a hivatali rend és fegyelem betartására, a hivatali hűségre, a titoktartási kötelezettség megtartására irányuló fogadalom tételére kötelesek.

3. Közmunkakötelezettség:

a. Természetbeni községi közmunka a községi utak építésére, kezelésére és fenntartására, valamint középítkezésekre vehető igénybe (1890 : I. t.-c. 48. §, 1920 : XXVII. t.-c. 3. §, 1928 : VI. t.-c. 11. §, 177.300/1924. B. M. sz. r. 12. §). Háromféle: kézi munka, amelyet emberi erő végez; igás munka, amelyet igavonó állatok (lovak, szarvasmarhák, öszvérek, szamarak) szolgálnak; és géperejű járművek (hengerlők, gőzekék, traktorok stb.) által végzett közmunka. Községi munkára a község minden lakosa köteles, ha csak a jogszabály nem mentesíti. A községi közmunkatartozását mindenki természetben ledolgozhatja vagy megválthatja, esetleg megváltani köteles. Ez a közmunka tehát közszolgalat (adó) természetével bír és kifejezetten közjogi jellegű.

b. Közveszély (hófúvás, árvíz, tűz stb.) esetén a község a veszély elhárítására az összes gyalog- és szekeres erőt felhasználhatja (1886 : XXII. t.-c. 136. §, 1890 : I. t.-c. 123. §).

c. Előfogat állítása katonai célra, vagy közigazgatási szolgálati célra (1844 : IX. t.-c. 13., 15. §, 177.300/1924. B. M. 13. §).

d. Személyes közszolgalatra való kötelezettség, így községi előjárói (esküdt) (1886 : XXII. t.-c. 63. sk. §), községi köteles tűzoltói és községi éjjeli őri szolgálat (180.000/1936. B. M. 21., 145. §). Ilyen volt az esküdtbíróági esküdti szolgálat (1897 : XXXIII. t.-c., felfüggesztette a 6898/1929. M. E. sz. r.). Az orvos rögtöni veszélyben forgó betegeknek (díjazás mellett) első orvosi segínyt nyújtani köteles (1876 : XIV. t.-c. 46. §).

e. Közérdekű munkaszolgalat (1939 : III. t.-c. 230. §), amelyet munkatáborban a katonai szolgálatra végleg alkalmatlannak osztályozott magyar állampolgár ifjak tartoznak teljesíteni életük 21—24. évében három hónapon keresztül. Annak, aki közérdekű munkaszolgalatot végez, emiatt hivatásos közszolgalati viszonyát megszüntetni nem szabad, ha pedig magánszolgalatban volt, munkaadója őt visszavenni köteles.

f. A honvédelmi szolgáltatások. Nemcsak háború idején, vagy az országot fenyegető háborús veszély esetében, hanem a törvényekben megállapított esetekben békében is (1939 : II. t.-c. 92. §) honvédelmi szolgáltatások igénybevételének van helye. A honvédelmi szolgáltatás tárgya vagy honvédelmi munka, vagy dologi természetű szolgáltatás. Honvédelmi munka címén az erre kötelezett 14—70 év közötti személytől képességeinek megfelelő bármilyen testi vagy szellemi munka teljesítése követelhető. A honvédelmi szolgáltatások célja a honvédség szükségleteinek kielégítése, továbbá a csendőrség, rendőrség, pénzügyőrség és a hadifoglyok szükségleteinek, továbbá a közigazgatás zavartalan működésének, valamint a polgári lakosság ellátásának, egészségügyi szükségleteinek, személy- és vagyonbiztonságának háború idején való biztosítása, végül, ha ez honvédelmi szempontból halaszthatatlanul szükséges, mezőgazdasági munkálatoknak és a háború eseményei következtében elpusztult vagy megrongált magánjavak helyreállításának közerővel való elvégzése is (1939 : II. t.-c. 132., 133. §).

A személyes légvédelmi kötelezettség még több személyre terjed ki, mint a honvédelmi munkakötelezettség, a 60 éven aluliak egy része pedig különös légvédelmi szolgálatra is kötelezhető. (1939 : II. t.-c. 81—94. §).

A 3. alatt felsorolt esetek a köz érdekében való munkakötelezettséget jelentenek sok ember (nemcsak állampolgárok) részére. A kötelezettség alapja sem nem közhivatalnoki minőség, sem nem szerződés, hanem itt egyoldalú állami parancson alapuló kötelezettséggel állunk szemben. Esküt vagy fogadalmat nem tesznek, de jogszabály, vagy szabályzat útján egyöntetűen megállapított alárendeltségi viszonyban vannak rendszerint közhivatalnoki minőségű feletteseikhez és engedelmességi kötelezettségük szankciói különböző büntető rendelkezések (kihágás, vétség, büntetés). A kötelezettség gyakran a polgári kereseti tevékenység megszakítását és az élet kockáztatását (tűzoltó, különös légvédelmi szolgálat) is megkívánja. Ezért a jogszabályok által meghatározott esetekben (pl. 1939 : II. t.-c. 93. és 94. §) térítést, a munka ideje alatt szerzett betegség alatt ingyenes gyógykezelést és gyógyszerellátást, a gyámolításra szoruló családtagok pedig segínyt kapnak. Szolgálatuk alatt rendszerint egyenruhát, vagy hivatalos jelvényt viselnek.

Mindez annak a megállapítására jogosít, hogy a 383. lapon és különösen a 2. és 3. pont alatt tárgyalt szervezeti megoldások növekvő jelentőségük a XX. századi államban, amely a technika haladása következtében a közigazgatás, közigazdaság és a honvédelem terén nagyszámú új feladatot vállal, amelyek részben az egész lakosság kötelező és a közigazgatás által szervezett és irányított közreműködését kívánják. Az így létrejövő kapcsolat azonban nem intézményes, hanem egy pillanatnyi feladatra (pl. árvíz), vagy ha hosszabb időre is,

kivételes állapot (sztrájk, háború) tartamára jön létre. Ezek a szervezési formák tehát a hivatásos közszolgálat kiegészítői, amelyek alkalmasak a közigazgatás teljesítő képességének a munkaerők ideiglenes szaporítása útján való nagy felfokozására anélkül, hogy az intézményes munkahelyek számát emelni kellene. A megoldás természetesen nem tetszés szerinti, hanem csak erre alkalmas feladatokra nézve használható. A közhivatalnokok és az ilyen kiegészítő közszolgálati formák közti viszony kezd hasonlítani a mai hadseregek és így a honvédség szervezésében alkalmazott megosztáshoz, egyrészt a hivatásos, tényleges, másrészt a tartalékos és póttartalékos szolgálati kötelezettségben levők közt.

A katonai szolgálat.

173. A közszolgálati kötelezettségnek különös esete a *katonai szolgálat*, amelyet a szolgálati alárendeltség és fegyelem különös szigorúsága és az eredményesség (a belső rend feltétlen megtartása, az ellenség legyőzése) szempontjának mindenek elé helyezése jellemez. Ennek tárgyalása azonban kívül esik a közigazgatás keretein.

Koncesszióval bíró magánvállalatok.

174. Foglalkoznunk kell azonban a közérdekű szolgálatok biztosításának még egy szervezési módjával. Az engedélyhez kötött iparok egy része olyan, hogy a hatóság az engedélyt kötelező üzemeltetés és a fogyasztókkal szemben való egyenlő elbánás kikötésével adja. Ilyenek főleg a közlekedési, egészségügyi, közmű (víz-, gáz-, villamos-áram szolgáltatási) vállalatok, személyszállító eszközöknek (bérkocsiknak, bérautóknak) közhelyeken a közönség számára való tartása (bérkocsiipar), temetkezési vállalatok (1922 : XII. t.-c. 34. § 23. és 26. pont); a közhasználati gépjárművállalatok (1930 : XVI. t.-c. a villamos energia fejlesztéséről, vezetéséről és szolgáltatásáról (1931 : XVI. t.-c., főleg 32. §); a távolsági, helyi érdekű és közúti vasút-vállalatok, hajózási vállalatok engedélyezésére vonatkozó jogszabályok. Mindezeknél a közönséggel szemben szolgálatok teljesítésére magánvállalatok vállalkoznak, a hatósági engedélykirat kikötései és a hatósági ellenőrzés útján azonban olyan üzemekké válnak, hogy a közönség üzemeltetésükre és igénybevételeikre éppúgy számíthat, mint a közigazgatás által fenntartott intézmények, intézetek és üzemek szolgálataira. Ezeknek a vállalatoknak a hatóság gyakran monopóliumot is biztosít, aminek fejében biztosítékot kell szereznie a vállalt feladatok kifogástalan teljesítésére. Itt tehát magánvállalatoknak magánfelekkel való jogviszonyairól van szó, amelyek azonban a hatósági engedélyezés és annak feltételei (koncesszió) következtében közigazgatási jogi elemekkel bővülnek és ezért vegyes jellegűekké válnak. A jogviszonyból származó jogviták eldöntése is a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozik.

A gyógyszerárak nem iparvállalatok, hanem állami engedély alapján felállított közegészségi intézetek (1876 : XIV. t.-c. 128. §), jogállásuk azonban a fenti vállalatokéval egyébként rokon.¹

46. §. A közhivatalnok jogállása.

A közszolgálati jogviszony tartalma.

175. Miután az előbbieken (44. §) a közhivatalnok fogalmát elhatároltuk, meg kell határoznunk annak tartalmát.

A közhivatalnok szolgálati jogviszonyban van a közzel, illetve valamely közigazgatási szolgálatadóval szemben. A közhivatalnok szolgálati jogviszonyát (*a közszolgálati jogviszony*) a magánjogi szolgálati jogviszonytól két fontos vonás különbözteti meg. Az egyik az, hogy mint jeleztük, nem magánjogi szerződéssel, hanem egyoldalú közigazgatási aktsussal (kinevezés) jön létre és közigazgatási jogi jellegű. A másik az, hogy az alkalmazott részéről teljes hűséget és odaadást kíván, amely annak egész egyéniségét igényli, a tőle telhető legjobb teljesítményt, esetleg az élete feláldozását is. Ez túlmegy a jogilag biztosítható kötelezettség határain, s ezért az állam a közhivatalnokot a legmagasabb erkölcsi biztosíték, a vallási eskü kivétele útján kötelezi a hűségre és odaadásra.² Az esküt alacsonyabbrendű vagy ideiglenes jellegű szolgálatoknál (gyakornok, kiegészítő altiszt) fogadalom helyettesíti.

A közszolgálati jogviszonynak egyoldalú közigazgatási aktsussal való létrehozása azt jelenti, hogy az állam egyoldalú kijelentésével jön létre s ő egyoldalúlag, alkudozás nélkül állapítja meg annak tartalmát is, mégpedig rendszerint nem individuálisan, egy konkrét esetre vonatkozólag, hanem jogszabállyal, általános érvennyel.

A jogi helyzet tehát, amelybe a közhivatalnok a kinevezés által jut, nem egyénileg különböző, hanem személytelen, általános tárgyi jogszabályon nyugvó.³ Ez egyaránt vonatkozik a kötelezettségekre és jogokra, a jogviszony keletkezésére és megszűnésére, a hatáskörre és a hatósági közegeknek kijáró védelemről szóló jogi rendelkezésekre. A közhivatalnoknak nincs azok megállapítására befolyása. Azt a jogi helyzetet, amelyet ezek az objektív jogszabályok a közhivatalnok számára megszabnak, az egyén vagy vállalja, vagy nem. Az állam a közhivatalnok jogi helyzetét később is bármikor, egyoldalúan módosíthat.

¹ L. Benárd Aurél és Karcsay Sándor: A német közszolgálati jog. A M. Közigazgatástudományi Intézet 36. sz. kiadványa.

Wacke, Gerhard: Empfiehlt sich ein Gesetz über das Arbeitsverhältnis des öffentlichen Rechts? Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1940. 170. l.

Münzner, Richard: Sonderformen des öffentlichen Dienstes in der staatlichen Verwaltung. U. o. 1941. 371. l.

² A hivatali esküt már az 1790 : XVIII. t.-c. előírja.

³ L. Gaston Jéze: Les principes généraux du droit administratif. 3. kiad. I. 10. l. — U. a. Cours de Droit Public. Le statut des fonctionnaires publics. 1929. 361. l.

hatja, emelheti, csökkentheti, a jogviszonyt meg is szüntetheti. Pl. a fizetést emelheti, vagy leszállíthatja, az előlépést új feltételekhez kötheti, új fegyelmi szabályzatot bocsáthat ki stb. A közhivatalnok a maga jogállását akként sem módosíthatja, hogy annak egyes elemeiről önként lemond. Ellenben a közszolgálati jogviszonyba csak olyan egyén kerülhet, aki azt önként vállalja. A kinevezésnek feltétele az, hogy azt az egyén kérje (érte folyamodjék), illetve elfogadja (pl. miniszter, főispán, meghívás esetén az egyetemi tanár stb.). És fordítva az egyén a közhivatalnoki minőségről bármikor lemondhat, joga van arra, hogy a közszolgálati jogviszony megszüntetését kívánhassa. Ez az önkéntes vállalás és lemondási lehetőség különbözteti meg a közhivatalnok jogállását a közmunkakötelezettségnek az előző 172. 3. alatt tárgyalt eseteitől.

A közszolgálati viszony jogi természetéről való felfogás az idők folyamán többszöri változáson ment keresztül. Mielőtt a közigazgatási jog kifejlődött, az önként vállalt hivatásos közszolgálatot jogilag egyszerű magánjogi szerződésnek fogták fel. Amikor az állam és a polgárok közti viszony közjogi jellegét, azaz a két félnek nem egyenrangú jogállását, hanem az állam hatalmi túlsúlyát felismerték, a közszolgálatot a mai közmunkakötelezettséghez hasonló kényszerű szolgálati viszonyként minősítették. A liberális jogállamban azonban nem volt jogalap erre a kényszerítésre, ezért újból a szerződési elmélethez fordultak és a jogviszonyt vegyes jellegűnek tartották, a közhivatalnoknak fizetésre és egyéb anyagi előnyökre való jogát magánjoginak tekintvén. Ez a felfogás azonban szintén nem volt fenntartható. Kétségtelen ugyanis, hogy a közszolgálati jogviszony létrehozásának és tartalma meghatározásának közjogi jellege van, tehát nem vegyes jellegű és nem is szerződés, de nem is alapul az egyénnel szemben kényszeren. Így fejlődött ki a mai felfogás, amely azt vallja, hogy a közszolgálati jogviszony az állam egyoldalú aktusával, határozatával jön létre, de az egyén önkéntes alávetése annak a feltétele.³

Az eskü a közszolgálati jogviszony keletkezésének nem feltétele, hanem annak lételemé a közhivatalnok első hivatali köteletségének tekintendő. A közszolgálati jogviszony az állam egyoldalú aktusával perferált, de ha a közhivatalnok az esküt nem teszi le, az ilyen hivatalnok kinevezését meg kell semmisíteni. Az eskü megtartásának biztosítéka a közhivatalnok egyéni vallásos meggyőződése. Megszegése esetén az államnak csak jogi (fegyelmi, büntetőjogi) szankciók állanak rendelkezésére.

A közhivatalnoki jogviszony joghatásai a közhivatalnokra nézve csak az eskü letétele napjával állnak be és hivatali működését is csak e naptól kezdheti meg. Az eskü letételének határideje rendszerint 8 nap.

³ L. Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. II. kötet. 3. kiad. 147. l.

A szolgálati kötelezettség tartalma.

176. A közhivatalnoktól az állam oly nagyfokú odaadást, hűséget és érzelmi egységet kíván, hogy azt mástól, mint saját polgárától, nem várhatja. Ezért csak magyar állampolgár lehet magyar közhivatalnok. Az állampolgárságot minden állam megköveteli.

Ugyanebből az okból a közhivatalnoki jogviszony személyes kapcsolatot teremt a szolgálatadó és a hivatalnok közt. Ha akár a szolgálatadóban, akár a közhivatalnok személyében változás történik, új közszolgálati jogviszony jön létre. A hivatalnok magát más személlyel nem helyettesítheti. Ha valaki községi vagy megyei szolgálatból az állam szolgálatába lép, vagy fordítva, új jogviszony jön létre és új szolgálati esküt kell letennie. Mivel az esküben a közhivatalnok az államfő iránti hűséget is fogadja, az államfő személyében történő változás esetén is nemcsak a hadseregnek, hanem a közhivatalnokoknak is, az új államfőre újra fel kell esküdniök. Ha a szolgálatadó nem változik, a közhivatalnoknak új szolgálati beosztás vagy előlépés esetén csak akkor kell új esküt tennie, ha ezt jogszabály, vagy a szolgálati szabályzat előírja. Így Budapest székesfővárosnál van érvényben az a másutt nem található és nem indokolt szabály, hogy a tisztviselők minden előlépés alkalmával újból esküt tesznek.

A közhivatalnoki jogviszony különös jogi hatalmat ad a köznek a hivatalnok felett, hogy szolgálatának teljesítésére kényszerítse és abban vezesse.

A közhivatalnok kinevezése nem általában a köz szolgálatára, hanem valamely konkrét szolgálat ellátására vonatkozik: fogalmazási, számvevői, mérnöki, tanítói, altiszti stb. szolgálatra. Azonkívül konkrétan megjelölt egyéni munkahelyre kell beosztást kapnia: a m. kir. pénzügyminisztérium VI. ügyosztályába, az aszódi állami polgári iskolához, a müncheni m. kir. főkonzulátushoz stb.

A beosztás azzal jár, hogy az illető hivatalnok főnököt kap, tehát az alá- és fölérendeltség azonnal érvényesül. A főnök, mint szolgálati előjáró és annak a főnökei, gyakorolják a közhivatalnok felett a köz különös hatalmát, amellyel nem bír olyan állampolgárok felett, akik közszolgálati jogviszonyban nem állnak. A szolgálati hatalmat a közhivatalnokkal szemben kétféle úton lehet gyakorolni: szolgálati parancs és a fegyelmi jog útján.

A szolgálati kötelezettség tartalma meg van jelölve a kinevezés, beosztás, jogszabályok (törvény, rendelet), szolgálati szabályzat útján. Hogy mi a konkrét tennivaló, azt a közhivatalnoknak ezekből kell megállapítania. De a főnökétől konkrét utasítást, parancsot is kaphat, ami azt jelenti, hogy az általános szabály keretében nem az alárendelt, hanem a főnöke dönti el, hogy miként járjon el. Ha a főnök nem dönt maga, akkor az alárendelt saját legjobb belátása szerint járhat el.

A felettes nem szükségképen hatóság.

A szolgálati parancs lehet egy ügyre vonatkozó, vagy általános. Az általános parancsot szolgálati szabályzatnak, utasításnak stb. szokás nevezni. Nem minden felettesnek van hatásköre arra, hogy általános szolgálati parancsokat, szabályzatokat bocsásson ki, hanem rendszerint csak a legmagasabbnak.

A szabályzat nem jogszabály, ha nem kifejezetten jogszabály alakjában bocsátották ki. A szolgálati parancs akár konkrét ügyre vonatkozó, akár általános, csak a közszolgálaton belül, a főnökök és alárendeltek között érvényesül. Ez magyaráz a szolgálati szabályzatot és a jogszabály közti több lényeges különbséget. A szolgálati szabályzatot nem kell közzétenni, elég, ha az alárendeltekkel közlik. A szolgálati szabályzat azonnal hatályba léphet. A szolgálati szabályzatnak nincs elsőbbsége a konkrét parancs fölött.¹

A szolgálati parancs hatása az engedelmisségi köteleesség. Az alárendelt engedelmisségi köteleességét a főnök parancsaival szemben 8. § alatt tárgyaltuk.

A jogos parancs nem teljesítése a szolgálati köteleesség megsértése. Ennek megtörésére a szolgálati köteleesség teljesítésének kikényszerítésére a főnök kezében a fegyelmi jog szolgál (52. §).

A közhivatalnokok viszonya egymáshoz.

177. A közhivatalnokok közszolgálati jogviszonyban csak szolgálatadójukkal, valamint alá- és fölérendeltjeikkel vannak. Egymáshoz való viszonyuk azonban szintén jogos figyelmet érdemel. Akik ugyanegy munkaegységben tartósan együtt dolgoznak és köztük munkamegosztás van, akik egymást helyettesítik, akiknek életviszonyai annyira hasonlóak, akik ugyanannak a szolgálatadónak a szolgálatában állanak, s ott esetleg 40 évet, egy egész életet együtt töltenek, azok egymás iránt közönyösek nem lehetnek, azoknak a sorsa közös, azok egymás bajtársai, s köztük erős és sokoldalú emberi kapcsolatok fejlődnek ki. Közös munkájuk, sőt végső sorban az egész közszolgálat szempontjából is fontos, hogy ez az egymáshoz való emberi viszonyuk barátságos, vagy ellenséges-e és ezért a bajtársiasság szellemének ápolása, a bajtársi magatartás biztosítása a köznek is érdeke, arra tehát a főnököknek is figyelmet kell fordítaniok.

A bajtársiasság követelménye a hadseregben már régen elismertést talál. A honvédség szolgálati szabályzata erre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz.² De fontossága a közigazgatásban sem kisebb, főleg amióta az a hivatásos közszolgálat rendszerére tért át. Jellemző, hogy az új, 1937. évi január 26-i német tisztviselőtörvény

¹ L. Otto Mayer i. m. 183. l.

² L. 6. § 26—32.

a „bajtársi együttműködés“-ről már megemlékezik.¹ Minden szolgálati szabályzatnak hiánya, ha a bajtársiasság követelményéről hallgat.

A közszolgálati jogviszony külső oldala.

178. A közhivatalnokok szolgálatadójuk ügyeit intézik, e közben az emberekkel állandóan érintkeznek. Szolgálatadójuk nevében járnak el, de jogviszonyba kerülnek másokkal. Ezt a közigazgatási jogban a közszolgálati jogviszony külső oldalának szokás nevezni. De ez is jogviszonynál sokkal több. A vallási eskü, amelyet a közhivatalnoknak tennie kell, mutatja, hogy a közhivatalnoknak nemcsak jogi kötelezettsége van. Ki iránt? Az állam, az államfő és az alkotmány iránt. De lehet-e az államot elképzelni az emberek nélkül? Ha nem az emberek a nemzet és az állam, akkor mi az? És a közhivatalnokok nem ugyanezek közül az emberek közül valók-e, nem tartoznak-e ők is a nemzethez? Nincs senkinek előjoga a közhivatalnoki állásokra és a közigazgatás nem tehet különbséget emberek és társadalmi osztályok közt. A közigazgatás nem egyes emberek hatalma a többiek fölött, hanem a közigazgatás a nemzet szervezete közös céljainak megvalósítására, közös szükségleteinek kielégítésére. A közigazgatásnak nincs más létjogosultsága és más mértéke, mint az emberek, a nemzet szolgálata. A közhivatalnok működése nem egyszerű munka a fizetésért, hanem odaadó, önfeláldozó szolgálat a közület jólétéért.

A hatóságok és hatósági közegek fokozott büntetőjogi védelme.

179. A közhivatalnok jogállásának jellegzetes vonása a fokozott büntetőjogi védelem, amelyben a törvény minden közhivatalnokot részesít. Nálunk az erről szóló 1914 : XL. t.-c. e védelmet biztosítja minden állami, törvényhatósági és községi, minden közigazgatási és bírói, akár polgári, akár katonai hatóság, és a hatóságok közegei részére. A hatósági közegek körének meghatározásánál a törvény külön felsorolja a „közszolgálatra rendelt polgári és katonai örököt, továbbá a hatóság által feleltetett mezőőrököt, hegyőrököt, erdőtisztiket... és vízműőrököt, végül a magyar szent korona országainak területén üzemben tartott közforgalmú vaspályák és tömegszállításra rendelt egyéb géperejű közforgalmi közlekedési vállalatok, valamint az állami és más közhasználatú vagy közérdekű távvidák, távbeszélők és egyéb villamos jelzőberendezések felügyelő és kezelő személyzetének tagjait, úgyszintén a m. kir. posta alkalmazottait“, akiket „a büntetőtörvények alkalmazása szempontjából úgy kell tekinteni, mintha a hatóság közegei volnának“ (5. §). Az 1940 : XVIII. t.-c. mondja ki azt, hogy a hatóság tagját, illetőleg a hatóság közegét megillető büntetőjogi védelem minden közhivatalnokra kiterjed (3. §).

¹ L. 3. §. A német tisztviselőtörvény magyar fordítása megjelent a Közigazgatástudomány 1941. évfolyamában. Továbbá: Bénárd—Karcsey: A német közszolgálati jog. A M. Közigazgatástudományi Intézet 36. sz. kiadványa. 1942.

A fokozott védelem abból áll, hogy aki a fenti hatóságok bármelyikét vagy azok tagját vagy közegét csoportosulással, vagy a nélkül, akár erőszakkal, akár veszélyes fenyegetéssel hivatásának jogszerű gyakorlásában akadályozza, vagy intézkedésre kényszeríteni akarja, vagy a hatóságot gyakorló személyt, vagy a hatóság tagját hivatásából folyó eljárása alatt, vagy pedig bosszúból hivatásának gyakorlása miatt tetteleg bántalmazza, büntettet, vagy vétséget követ el, amely súlyos beszámítás és büntetés alá esik.

A hatóság fokozott büntetőjogi védelmének kérdéséhez tartozik a fegyverviselésre jogosult közhivatalnokok *fegyverhasználati jogának*, illetve a fegyverhasználat beszámításának szabályozása. E tekintetben a legfontosabb rendelkezéseket a m. kir. rendőrség fegyverhasználati jogáról szóló 1932 : XIII. t.-c., illetve annak részletes szabályozását adó 185.100/1932. B. M. sz. r. tartalmazza.

E szerint „a rendőrségnek fegyverviselésre jogosult tagja, vagy közegé hivatásának jogszerű teljesítése közben fegyvert használni a következő esetekben jogosult: 1. támadás elhárítása végett, vagy az életet, testi épséget, személyes szabadságot veszélyeztető magatartás esetén; 2. az életet, testi épséget, vagy a személyes szabadságot veszélyeztető fenyegetésben, vagy tettelegességben nyilvánuló ellenszegülés legyőzése végett; 3. olyan felfegyverzett egyén lefegyverzése végett, akit el kell fogni, ha lefegyverzése fegyverhasználat nélkül nem látszik lehetségesnek; 4. súlyos bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vagy e miatt elítélt olyan egyén kézrekerítése végett, akit el kell fogni, s kézrekerítése fegyverhasználat nélkül nem látszik lehetségesnek; 5. súlyos bűncselekmény elkövetésének megállítására végett, ha másképp, mint fegyverhasználat útján nem gátolható meg; 6. oly néplöveg szétosztása végett, amelynek szétosztását a hatóság elrendelte, vagy amelynek szétosztása a közbiztonság érdekében szükséges.“ (Idézett t. 1. §.)

Súlyos bűncselekmény miatt elítéltnak azt kell tekinteni, akit a bíróság bármily bűncselekmény miatt legalább ötévi szabadságvesztésre, vagy szigorított dolgházra ítél.

„A fegyverhasználat módja és mértéke a fegyverhasználat céljához igazodik. A fegyverhasználat célja az, hogy a rendőrség szolgálatának jogszerű teljesítése közben a közbiztonság, illetőleg a közrend fenntartására irányuló kötelességét minden esetben habozás és meghátrálás nélkül bátran teljesíthesse.“ (Idézett r. 10. §.) „Ha a fegyverhasználat célját elérte, a fegyvert tovább használni nem szabad.“ (U. o. 20. §.)

Annak elbírálása, hogy a rendőr fegyverét jogosan használta-e, az erre illetékes parancsnokság, illetve a rendes bíróság hatáskörébe tartozik. Három eset lehetséges: 1. ha a fegyverhasználat jogos volt, további eljárásnak nincs helye, illetve a bíróság a rendőrt felmenti; 2. ha a rendőr nem szolgálati kötelességből eredően, s nem hivatásá-

nak jogszerű teljesítése közben, hanem, mint magánszemély használ fegyvert, vagy ha a fegyverhasználat nem felelt meg a szabályoknak, azt teljesen a büntetőtörvények szerint kell elbírálni; 3. ha a fegyverhasználat a 2. pont alá esik is, de a jogos védelem szempontjából nem kifogásolható, a fegyverviselésre jogosult rendőrközeg javára alkalmazni kell a jogos védelem szabályait. Ezek közül az 1. pont alatti eset magánszeméllyel nem, hanem csak közhivatalnokkal fordulhat elő, mert ennél az esetnél lényeges tényálladási elem a fegyvert használóknak közhivatalnoki minősége, illetve hivatali hatásköre.

A szolgálati pragmatika.

180. A közhivatalnokok jogállását egységes rendszerben szabályozó törvényt *közszolgálati pragmatikának* szokás nevezni.¹

A magyar közhivatalnokok szolgálati jogviszonyai sem teljesen, sem egységesen kodifikálva nincsenek. A magyar közszolgálati jog törvényekben, rendeletekben, szabályrendeletekben, minisztertanácsi határozatokban, kúriai, közigazgatási bírósági és hatásköri bírósági ítéletekben és döntvényekben és újabban, 1936. óta, a m. kir. pénzügyminisztérium által kiadott „Közszolgálati jogszabályok gyűjteménye“-ben található.² De ezek a szétszórt rendelkezések következzelenségeket és fontos hiányokat tüntetnek fel.

Vannak törvényeink, amelyek az egész magyar közszolgálatra kiterjedő hatályúak. Ilyen az 1883 : I. t.-c. a köztisztviselők minősítéséről. Ez az állami, törvényhatósági és községi szolgálatra egyaránt vonatkozik.

Az állami közszolgálatot részben törvények, részben rendeletek szabályozzák. Így az állami tisztviselőknek I—XI. fizetési osztályokba sorozását az 1893 : IV. t.-c. mondja ki. Az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról az 1912 : LXV. t.-c. (ú. n. nyugdíjtörvény) és az 1934 : I. t.-c. szól.

Az állami alkalmazottaknak azonban sem egységes szolgálati szabályzata, sem egységes fegyelmi szabályzata nincs. E téren az a helyzet, hogy a m. kir. pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok (*Pénzügyi Szolgálati Szabályok*) 1874. évben első, 1896. évben második kiadásban jelentek meg, és a többi minisztériumok, saját szolgálati szabályaik nem lévén, értelemszerű változtatásokkal ezt alkalmazzák. Ugyanez vonatkozik a Pénzügyi Szolgá-

¹ L. Mártonffy Károly: A köztisztviselők szolgálati pragmatikája. Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből, ú. n. Némethy-Emlékkönyv. 1932. 298. l.

² I. kötet. Az állami és vármegyei alkalmazottak illetményei. 1940. 4. kiadás. II. kötet. Az állami és vármegyei alkalmazottak lakáspénze, családi pótléka, kiküldetési és átköltözködési illetményei. 1941. 3. kiadás.

III. kötet. Az állami és vármegyei közszolgálatra képesítő kellékek. 1938.

IV. kötet. Az állami alkalmazottak nyugellátásai. 1937.

V. ö. Szaniszló József: Közszolgálati jogszabályok gyűjteménye. Kodifikációs tanulságok. Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. 1940. 87. l.

lati Szabályok IV. fejezetére, amely a szolgálati vétségekről, azok büntetéséről és a fegyelmi eljárásról szól. A Pénzügyi Szolgálati Szabályokat a minisztertanács az állami szolgálat összes ágaira kiterjesztette.¹ A m. kir. közigazgatási bíróság szerint is a P. Sz. Sz. az állami közzolgálati jogban törvényesen alkalmazásba vehető jogszabály akkor, ha a hatályos törvények és egyéb törvényes jogszabályok az adott esetre kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak (8478/1929. sz.).

Az állami közzolgálatra számos részleges (speciális) törvény és rendelet vonatkozik. (V. ö. Közzolgálati Szabályok Gyűjteménye, I—IV. k. Jogforrásjegyzék.)

Különleges a helyzet azokra a közzolgálati ágakra nézve, amelyek szabályozását alkotmányunk a törvényhozásnak tartotta fenn: ilyenek a kir. bíróság és az ügyészség tagjai és a törvényhatóságok tisztviselői. Az 1869 : IV. t.-c. a bíró hatalom gyakorlásáról, az 1920 : XX. t.-c. a kir. ítélőbírak és a kir. ügyészek státusáról, az 1936 : III. t.-c. a kir. ítélőbírak és a kir. ügyészség tagjainak fegyelmi felelősségéről, áthelyezéséről és nyugdíjazásáról tartalmaznak sokirányú szabatos rendelkezéseket. A törvényhatóságokról az 1886 : XXI. és az 1929 : XXX. t.-c., Budapest székesfőváros alkalmazottairól az 1930 : XVIII. és 1934 : XII. t.-c. hasonlóképen. Így például az a helyzet állott elő, hogy az állam korszerű fegyelmi jogot állapított meg az önkormányzati alkalmazottakra nézve, míg saját alkalmazottaira nézve az 1874. évből való kevésbé kielégítő rendelkezések vannak hatályban.

Az államvasúti alkalmazottak szolgálati rendtartását pragmatikáját az 1914 : XVII. t.-c. tartalmazza. Ez is egységes jogalkotás.

A közzolgálatra vonatkozó összes alapvető kérdések szabályozása végett feltétlen szükség van „a közzolgálatról” szóló törvény megalkotására, amely közzolgálatunkat önhibáján kívüli eddigi elmaradottsága és stagnálása helyett a nemzet életében rá váró nagy szerepnek betöltésére fokozottan képessé fogja tenni.

47. §. A közzolgálati alkalmazás feltételei.

Az alkalmazás általános és különös feltételei.

181. A közzolgálati alkalmazásnak általános és különös feltételei vannak. Ezeket nagyrészt a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883 : I. t.-c. állapítja meg, amelyet számos más törvény és rendelet egészített ki.

Általános kellékek azok, amelyek mindennemű közhivatalnoki alkalmazásnál szükségesek, különös kellékek azok, amelyek az egyes állások természetétől függenek.

¹ A pénzügyminiszter a képviselőháznak 1902. február 12-én tartott ülésén jelentette be. V. ö. a Közigazgatási Bíróságnak 1925. sz. elvi jelentőségű határozatát.

Az általános kellékek a következők:

1. magyar állampolgárság;
 2. erkölcsi megbízhatóság, amin az értendő, hogy az illető gondnokság, csőd alatt nem áll, büntett vagy vétség miatt vád alá helyezve vagy általában szabadságvesztésbüntetés hatálya alatt nincs, nyereségvágyból eredő büntett vagy vétség miatt elítélve nem volt, hivatalvesztésre szóló ítélet hatálya alatt nem áll és erkölcsi tekintetben alapos kifogás alá nem esik;
 3. egészség, amely őt a szolgálattal egybekötött kötelességek teljesítésére testileg és szellemileg teljesen képessé teszi;
 4. nem. Vannak állások amelyekre csak férfiak, mások, amelyekre csak nők s olyanok, amelyekre férfiak és nők egyaránt alkalmazhatók;
 5. megfelelő életkor. Aki életének 18. évét még el nem érte, közzolgálatba fel nem vehető. A felső korhatár, hogy 40 éves koron túl bárki csak korengedéllyel volt felvehető, megszűnt;
 6. elméleti képzettség, amely megfelel a törvény előírásának a szolgálat azon nemére nézve, amelyet az illető elnyerni kíván;
 7. nemzetlűség szempontjából való megbízhatóság. Pl. kommunisták vagy zsidók (1939 : IV. t.-c.) ennek a követelménynek nem felelnek meg;
 8. az államnyelv ismerete, ami törvényben nincs kimondva, de a gyakorlatban alig, magasabb állásban egyáltalán nem nélkülözhető.
- A közzolgálati alkalmazás *különös kellékei* az általánosakon felül szükségesek s így azokhoz képest szigorítást jelentenek. Így bírói hivatalt csak az viselhet, aki életének 26. évét betöltötte. A rendőri őrszemélyzet tagjainál 170 cm testmagasság szükséges. A külügyi szolgálat fogalmazási szakán 25 évesnél nem magasabb életkor és a német és francia nyelv ismerete stb.
- Az *elméleti képzettség*, amennyiben egyes szolgálati ágakra nézve külön jogszabályok másként nem intézkednek, a fontosabb szolgálati szakok szerint a következő:

A közigazgatás körében (állam, vármegye, törvényhatósági és megyei városok) a fogalmazási tennivalók ellátására hivatott állásokra gyakornokként is csak az alkalmazható, aki a tudományegyetemen jogi, vagy államtudományi doktori, vagy a József nádor műszaki és gazdaságtudományi egyetem közgazdaságtudományi karának közigazgatási osztályán közgazdaságtudományi doktori oklevelet szerzett (1929 : XXX. t.-c. 65. §).

Azon minisztériumok központi igazgatásánál, amelyeknél külön szakképzettséget igénylő ügyek is intézettek el, valamint az állami legfőbb számvevőszéknél, azon teendők ellátására, amelyek különleges szakképzettséget igényelnek, a fogalmazási szakon oly egyének is alkalmazhatók, akik az illető külön szakra nézve megállapított képzettséget igazolják.

Számvevőségi tisztviselő az lehet, aki középiskolai érettségi vizsgát tett és az államszámviteltani vizsgát letette.

Segédhivatali (irodakezelési) tisztviselő csak az lehet, aki a középiskola, vagy a polgári iskola négy osztályát szabályszerűen elvégezte.

A legfőbb állami számvevőszék fogalmazási szakán a fenn megjelölt egyetemi doktori oklevelén kívül az államszámviteltani vizsga letétele is szükséges.

Az orvosi szakon az egyetemes orvostudományok tudori oklevele az előírt képesítés.

A műszaki szakon a József nádor műszaki és gazdaságtudományi egyetemen szerzett, vagy általa honosított mérnöki oklevél van előírva.

Középiskolában tanár csak középiskolai tanári oklevéllel bíró egyén lehet, amelynek előfeltétele valamely egyetem bölcsészettudományi karának és a tanárképző-intézetnek elvégzése.

A bírákra és kir. ügyészekre megállapított elméleti képesítés a jogtudori oklevél.

A polgári iskolai és a különböző szakiskolai tanárok, az elemi iskolai és a különböző szaktanítók számára a megfelelő képzőintézetek elvégzése után szerzett oklevél az előírt képesítés.

Községi jegyző az lehet, aki középiskolai érettségi vizsgát tett és elvégezte a négy féléves közigazgatási (jegyzőképző) tanfolyamot (1900 : XX. t.-c.).

A miniszteri, politikai államtitkári, főispáni, Budapest székesfővárosi főpolgármesteri és a miniszterelnökség sajtóosztályán rendszeresített sajtóelőadói állásokra képesítés megállapítva nincs.

A gyakorlati képesítés.

182. Az elméletin felül a törvény, vagy más jogszabály sok álláshoz *gyakorlati képesítést* is előír. A gyakorlati képesítés fontosabb fajtái a következők:

1. A *gyakorlati közigazgatási vizsga*.¹ (1933 : XVI. t.-c. 39. §, 2300/1934. M. E. sz. r.) Jogi képesítéshez kötött olyan közigazgatási állásra, amely a IX., újabban a VIII.² vagy magasabb fizetési osztályba van sorolva, csak azt lehet alkalmazni, és csak azt lehet előléptetni, aki a megkívánt elméleti képzettségen felül a gyakorlati

¹ *Magyary Zoltán*: A közigazgatási tisztviselők gyakorlati szakképzésének problémája. Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. U. n. Némethy Emlékkönyv. 1932. 298. l.

Mártonffy Károly: A közszolgalat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata. A M. Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 20. sz. II. kiad. 1937.

² 1941 : XIX. t.-c. 8. §.

közigazgatási vizsgát is sikerrel letette. Törvényhatóság első tisztviselőjévé és megyei város polgármesterévé az is megválasztható, aki a gyakorlati közigazgatási vizsgát nem tette le.

A gyakorlati közigazgatási vizsgára az bocsátható, aki a megkívánt elméleti képesítés megszerzése után főiskolai képesítéshez kötött közigazgatási állásban legalább háromévi gyakorlatot töltött el. A gyakorlati idő tartama alatt a beosztás (munkakör) időnkinti megváltoztatásával módot kell nyújtani arra, hogy annak az igazgatási ágának a keretén belül, amelynél a jelölt alkalmazásban van, a jelölt az illető igazgatási ágazat egész területét felölelő áttekintést és gyakorlatot szerezhessen (2310/1934. M. E. sz. r.). A közalapítványi kir. ügyigazgatóságnál, a kir. ügyészségnél, a kir. bíróságnál, valamint az ügyvédjelölti és közjegyzőjelölti minőségben eltöltött gyakorlatból legfeljebb egy év valamennyi alkalmazott gyakorlati idejébe beszámít.

A gyakorlati közigazgatási vizsga általános vizsgára és szakvizsgára oszlik. Az általános vizsga a közigazgatás egész területét felölelő általános gyakorlati ismeretekre terjed ki. Ezt a vizsgát minden jelentkezőnek le kell tennie. A vizsga általános részének letétele után külön szakvizsgát kell letenni, amely az egyes igazgatási ágakban szükséges részletes gyakorlati szakismeretekre terjed ki. Négyféle szakvizsgát lehet letenni:

a. belügyi vizsgát, amely a miniszterelnök, a belügyminiszter és a honvédelmi miniszter,

b. pénzügyi szakvizsgát, amely a pénzügyminiszter,

c. vallás- és közoktatásügyi és nevelési igazgatási szakvizsgát, amely a vallás- és közoktatásügyi miniszter,

d. közigazgatási és közlekedésügyi szakvizsgát, amely a földművelésügyi, kereskedelem- és közlekedésügyi és iparügyi miniszter vezetésével álló minisztériumokban, illetőleg az alájuk rendelt közigazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselők véglegesítéséhez szükséges.

Az általános vizsga szóbeli, a szakvizsga írásbeli és szóbeli.

Azt, aki a gyakorlati közigazgatási vizsgát a jogi képesítéshez kötött állásra való alkalmazásának napjától számított hat év alatt nem teszi le, a IX. fizetési osztályánál magasabb állásba nem kerülhet (1941 : XIX. t.-c. 8. §).

2. *Az egységes bírói és ügyvédi vizsga* (1913 : LIII., 1925 : VIII. t.-c. 43. §). (67.300/1913. I. M., 17.600/1918. I. M., 31.300/1925. I. M. sz. r.)

A vizsgára azt lehet bocsátani, aki legalább három éven át joggyakorlaton volt.

A vizsga tárgyai: a magánjog és a büntetőjog anyagi és alaki részének összes ágai, nevezetesen az általános polgári, az úrbéri és

a telekkönyvi jog, a kereskedelmi, a váltó-, a csőd- és a bányajog, a polgári peres és nem peres eljárás, a büntetőjog és bünvádi eljárás, úgyszintén a magyar közjog, valamint a közigazgatási és a pénzügyi jognak azok a szabályai, amelyeknek ismerete a bírói és ügyvédi hivatalhoz szükséges. A vizsga írásbeli és szóbeli. A vizsga két részben is letehető.

3. Az államszámviteltani államvizsga (1440/1928. P. M. sz. r.).

Erre a vizsgára az bocsítható, aki a középiskolai érettségi vizsga letétele után az államszámviteltant valamely főiskolán két féléven át (illetve ha valamely főiskolán a nemzetgazdaságtanból és pénzügytanból sikerrel vizsgázott, egy féléven át) hallgatta. A vizsga írásbeli és szóbeli.

4. A statisztikai szakvizsgák (1929 : XIX. t.-c., 5760/1934. M. E. számú rendelet).

5. A tisztiorvosi tanfolyam és vizsga (245.800/1937. B. M. sz. r.).

6. A belügyi kezelői vizsga (3400/1913. eln. B. M. sz. r.).

Az állami és vármegyei állások elméleti és gyakorlati képesítéséről szóló kimutatást és a különböző közigazgatási gyakorlati vizsgákra és tanfolyamokra vonatkozó rendeleteket a Közzolgálati Jogszabályok Gyűjteménye III. kötete tartalmazza.

Van példa arra, hogy némely szakban két gyakorlati szakvizsga van rendszeresítve: alsófokú és felsőfokú. Így a statisztikai szakban, ahol a felsőfokú statisztikai fogalmazási vizsgát legalább a VII. fizetési osztályba sorozott tisztviselők tehetik le. (5760/1934. M. E. sz. r.) A honvédség viszont nagyszámú tanfolyamot és vizsgát rendszeresített, magas állásokban levő tisztjei számára is (törzstiszti, ezredesi stb. előléptetés előtt).

A magyar közigazgatásra is alkalmazható az a megállapítás, amelyet Jèze a franciára tett: „Túl sok ismeretet kívánnak a szolgálat elején és nem elegendő a magasabb állásokban”.¹

Feltűnő és közzolgálatunkra káros hézag a rendelkezésekben az is, hogy míg a jogi képesítéshez kötött állásokat betöltő tisztviselőknek, akik tehát a jogból az egyetemen már szigorlatoztak, újabb, gyakorlati vizsgát kell tenniök, addig azok részére, akik a közigazgatásban más képesítéssel (orvos, mérnök, tanár, gazda, stb.) működnek, gyakorlati közigazgatási vizsga és azt megelőző tanfolyam úgyszólván sehol sincs rendszeresítve, tehát ezek a közigazgatásban többnyire minden közigazgatási képzettség nélkül teljesítenek, részben magas állásokban szolgálatot.²

¹ L. Gaston Jèze: Cours de Droit Public. Le statut des fonctionnaires publics. 1929. 69. l.

² Kivétel, hogy a tanügyi fogalmazási személyzet tanári képesítésű tagjai közigazgatási szakvizsgát tesznek (109.274—1938—IX. VKM. sz. r.), ami azonban szintén nem kielégítő megoldás.

48. §. A közhivatalnokok személyének kiválasztása.

A közhivatalnokok kiválasztási módjai.

183. Azoknak az egyéneknek a kijelölése, akik a közigazgatási szervezet munkahelyeit betöltik, különböző eljárásokkal lehetséges. A magyar közigazgatásban a következők fordulnak elő:

a. *Kinevezés, választás.* A közzolgálati jogviszony kinevezés vagy választás útján jön létre. A közigazgatási aktus, amely a közzolgálati jogviszonyt létrehozza, kinevezés, ha azt egyéni szerv végzi, és választás, ha testületi szerv hajtja végre. A kétféle aktus (kinevezés, választás) közt az alkalmazott szempontjából jogi különbség nincs, csak más az alkalmazási aktus kibocsátója (l. 587. l.)

Az állami hivatalnokok alkalmazási módja mindig a kinevezés. A kinevezés általában a miniszterek, egyes állásokra az államfő hatáskörébe tartozik. Ezekre nézve a miniszter javaslatot tesz. Az államfő kinevezési körébe tartoznak a VI. vagy ennél magasabb fizetési osztályba sorolt közigazgatási állások, továbbá az összes bírói állások, a honvédség tisztjeinek és a diplomáciai fogalmazási karnak állásai. A miniszter a kinevezési jogot alárendelt szervekre átruházhatja.

A törvényhatósági és megyei városi hivatalnokoknál az alkalmazás módja részben választás, részben kinevezés. A választás a törvényhatósági bizottság, illetve a képviselőtestület hatáskörébe, a kinevezés rendszerint a főispán (főpolgármester), Budapest székesfővárosnál részben a polgármester (1934 : XII. t.-c. 13. §) hatáskörébe tartozik. A visszacsatolt Felvidéken, Kárpátalján, Erdélyben és a Délvidéken ideiglenesen a belügyminiszter nevezi ki a fontosabb törvényhatósági és megyei, városi tisztviselőket.

A községi hivatalnokokat mind választják: részben a választóközönség (a községi bírót, a tanácsbelieket és a közgyámot), részben a képviselőtestület (a többieket). A visszacsatolt területeken ideiglenesen a községi (kör-)jegyzőket a belügyminiszter, az előljáróság többi tagjait és az egyéb alkalmazottakat a főszolgabíró nevezi ki.

A keletkeztető aktus nem különbözik, akár végleges, akár határozott időre szóló (pl. alispánnál 10 évre), akár ideiglenes, akár tiszteletbeli az alkalmazás.

b. *Szerződés.* Azoknál, akik magánjogi munkaszerződés, vagy közzolgálati szerződés alapján vesznek részt a közigazgatás munkájában, nem közzolgálati, hanem más jogviszony keletkezik, melynek alapja a szerződés.

c. *Behívás.* A közmunkakötelezettség különböző eseteiben a kötelezettség egyéni behívó, vagy általános felhívás alapján áll be. Ezek az egyoldalú közigazgatási aktusnak a kinevezéshez, vagy a választáshoz hasonló példái.

d) *Kisorsolás* a választást a véletlenre bizza. Ennek példája az esküdtek intézményének fennállása idején az esküdtek kisorsolása volt.

e. *Besorozás* a katonai szolgálati kötelezettség megalapításának módja az egyén fizikai alkalmasságának megvizsgálása alapján.

A kiválasztási módok tökéletesítése.

184. A fenti aktusok bármelyike jogi hatállyal eldönti a személy kijelölését és egyúttal annak a köz nevében való eljárásra felhatalmazást ad. Ezt a francia jogban investitúrának (investiture) nevezik.¹

Az a magyar közmondás, hogy „Akinek az Isten hivatalt ad, annak eszt is ad hozzá“, nyilvánvalóan még abban az időben keletkezett, amikor a hivatásos és szakképzett hivatalnoki rendszer még nem fejlődött ki. Ezért szem előtt kell tartanunk, hogy a kinevezés, az investitúra, adhat jogi hatáskört és fizetést, de nem biztosítja a hivatalnok képességeit és alkalmasságát. Az alkalmazottra van szükség az állás, nem pedig az állásra az alkalmazott kedvéért.

A liberális demokrácia, amely a XIX. században uralkodott, kedvezett a választás útján, még pedig meghatározott, négy évnél ritkán hosszabb időre való betöltés rendszerének. Ez a szabad belátás (diszkrecionális választás) teljes érvényesülését jelenti, amely politikai vagy érzelmi (érdek) szempontok érvényesítésére alkalmat nyújt, de az érték és arravalóság szerint legmegfelelőbb jelölt kiválasztását biztosítani nem tudja. Amily mértékben ismerte fel az állam a szakszerűség követelményét a közigazgatásban, olyan arányban kereste az alkalmazottak érték szerint való kiválasztásának lehetőségeit. A helyes kiválasztáshoz fűződő közérdek nagyon fokozódott azóta, hogy minden állam áttért a hivatásos közzszolgálatra, azaz hivatalnokainak életfogytig, illetve szolgálatképtelenségük bekövetkezéséig (legkésőbb 40 évi szolgálat, vagy 60—70 éves életkor eléréséig) való alkalmazására. A tapasztalat azt mutatja, hogy az érték szerinti, tárgyilagos kiválasztásra a kinevezési rendszer alkalmasabb, mint a választás. Ezért nyer tért a kinevezés mindenütt, még a törvényhatóságoknál is. Ebben az irányban való haladást jelent a vármegyei tisztviselőknek 5 év helyett életfogytig, az első tisztviselőnek 10 évre, Budapesten 6 évre való választása (1929 : XXX. t.-c. 68. §, 1934 : XII. t.-c. 13. §). Ez az egyik célja egyes önkormányzati igazgatási ágak államosításának is.

A kinevezés azonban, ha az teljesen a kinevező hatóság szabad mérlegelésére van bízva, még sok hibaforrást tartalmaz, amelyek a helyes kiválasztást veszélyeztethetik. Elsősorban a közigazgatás emberszükséglete ma már oly nagy, hogy a kinevezési jogot gyakorló hatóság a pályázókat egyénileg eléggé nem ismerheti. Nyilvános

¹ L. Jéze i. m. 211. l. és másutt.

pályázat nélkül nem mindig jelentkezik kellő kiválasztást biztosító számú pályázó. A pályázók tárgyi szempontok szerinti osztályozása és rangsorolása nélkül a politikai, családi és baráti összeköttetés (protekció) könnyen érvényesül.

A kiválasztást tökéletesítő intézkedésül alkalmasak a következők:

a. *Nyilvános pályázat* kötelező kiírása.

b. A kinevezésnek kötelező *közzététele* a hivatalos lapban, mint érvényességi kellék.

c. A jelölteknek a *képességvizsgáló módszerekkel való minősítése*.

d. *Felvételi vizsga* letétele. Ennek a módszerei különösen az Amerikai Egyesült Államokban vannak kifejlesztve.¹ A versenyvizsga rendszere viszont Franciaországban játszik nagy szerepet.²

e. *Próbaszolgálat*, amelynek eredményétől függ a véglegesítés.

f. A próbaszolgálat végén *gyakorlati vizsga* letétele a véglegesítés feltételéül.

Természetesen mindezeknél a módszereknél sok függ azok kidolgozásától és alkalmazásától. Amerikában és Angliában külön szakaszok (*Civil Service Commission*) működnek, amelyeknek kizárólagos feladata a felvételi vizsgák tartása és azok rendszerének állandó tökéletesítése. Ily módon nehezen utólérhető színvonalat tudnak elérni.³

A magyar közigazgatásban a fenti módszerek legnagyobb része ismeretes, de egyik sem általánosan kötelező és nem mind áll a fejlettség magas fokán. Így szabály az, hogy a kinevezéseket a hivatalos lapban közzé kell tenni, de a közlés a kinevezésnek nem érvényességi kelléke, és néha el is marad. Az állások jelentékeny részét nyilvános pályázat nélkül (kéz alatt) töltik be, úgyhogy arra csak a beavatottak pályázhatnak. A tehetségvizsgálat kevés állásnál nyer alkalmazást. A versenyvizsga a honvédség körén kívül alig fordul elő, a felvételi vizsga sines általánosan előírva. A közigazgatási gyakorlati vizsgát csak későn, 1934-ben vezettük be ténylegesen, bár már az 1883 : I. t.-c. előírta. Egyik módszert sem alkalmazzuk következetesen, a közzszolgálat egész területén. Így bár régen és kiváló eredménnyel működött a pénzügyi fogalmazói vizsga a pénzügyminisztérium és az egységes bírói és ügyvédi vizsga az igazságügyminisztérium fogalmazási karának kiválasztásában, a fogalmazói kar vizsgakötelezettségét a többi minisztérium 1934-ig mégsem vezette be. A gyakorlati közigazgatási vizsga sines, mint láttuk, minden szolgálati ágra kiterjesztve.

¹ L. Magyary Zoltán: Amerikai államélet. 1934. 170. l.

² L. Mártonffy Károly: A közzszolgálat utánpótlása. 37. sk. Jéze i. m. 66. sk. l.

³ L. Vécsekly József: A kínai közigazgatási vizsgarendszer. Közigazgatástudomány. 1942. évf. 15. l.

49. §. A közszoigálat megszűnése.

A közszoigálat megszűnésének módjai.

185. A közszoigátást ellátó személyek, akik annak munkájában való közreműködésre a 48. §-ban tárgyalt valamely módon megbízást és felhatalmazást (investiture) kaptak, különféle okból és módokon szűnhetnek meg a közszoigátás szervezetéhez tartozni (désinvestiture). Az általános szempont itt is a közérdek. Az alkalmazott lévén az állásért, nem pedig fordítva, a közszoigátáshoz való kapcsolatának meg kell szűnnie, mihelyt nyilvánvaló lesz, hogy azokkal a keltekekkel, tulajdonságokkal, tudással, buzgalommal vagy megbízhatósággal nem rendelkezik, amelyekre szükség van, vagy mihelyt az állás feleslegessé válik.

A közszoigálat megszűnése lehet *ideiglenes vagy végleges*.

Az ideiglenes megszűnés lehet tényleges (betegség), vagy jogi hatályú (pl. szabadság, felfüggesztés, rendelkezési állományba helyezés). Az ideiglenes megszűnés nem szünteti meg az egyénnek a közszoigálattal való jogi kapcsolatát, csak a munkahelyét (beosztását, hatáskörét) veszti el, pl. felfüggesztés, rendelkezési állományba helyezés esetén, vagy azt sem, hanem csak a munkateljesítése szűnik meg egy időre (betegség, szabadság).

A közszoigálat megszűnésének több módja van:

a. az alkalmazott *halála*;

b. az alkalmazott önkéntes *lemondása*. Az alkalmazott kéri a közszoigálati jogviszony megszüntetését, amely a szolgálatadó által való tudomásulvétel, illetve felmentés által következik be;

c. *hivatalvesztés*, amely a magyar állampolgárság elvesztése vagy a hivatali eskü megtagadása következtében áll elő, vagy büntető bírói ítélet útján következik be. Az 1878 : V. t.-c. 55. §-a szerint ugyanis a hivatalvesztésre ítélt elveszti kinevezését, vagy választás útján nyert közhivatalát, vagy szolgálatát; úgyszintén hatósági megerősítés folytán viselt hivatalát, szolgálatát, vagy állását s az ezek után járó nyugdíjigényét, nyug- vagy kegydíjait, továbbá a megjelölt hivatalok, szolgálatok és állások elnyerésére való képességét a bíróság által meghatározott idő tartamára;

d. a szolgálatból való *elbocsátás* fegyelmi büntetésképen. Ez a közszoigálati jogviszony felbontását jelenti a szolgálatadó részéről az alkalmazott hibájából;

e. *nyugdíjazás*. A nyugdíjazással a közszoigálati jogviszony megszűnik és helyette új, nyugdíjas közhivatalnoki jogviszony keletkezik. A nyugdíjazás a közhivatalnok kérelmére, vagy hivatalból történik. A közhivatalnok *kérelmére* a nyugalombahelyezést el *kell* rendelni, ha *aa.* olyan testi, vagy szellemi fogyatkozásban szenved, amely őt szolgálatának további ellátására véglegesen, vagy legalább huzamosabb ideig képtelenné teszi, vagy *bb.* a beszámítható javadalmozással

egyenlő összegű nyugdíjra igényt adó szolgálati idejét betöltötte, vagy cc. 60. életévét betöltötte. A nyugalombahelyezést *hivatalból* el lehet rendelni, ha a közhivatalnokra nézve a fenti *aa.* és *bb.* pontokban megkívánt feltételek valamelyike bekövetkezett, vagy, ha 65. életévét betöltötte, vagy betegsége okából több, mint hat hónap óta nem teljesített tényleges szolgálatot (1912 : LXV. t.-c. 31. §). Szabályszerű elbánás alá kell vonni, azaz nyugalomba kell helyezni azt a közhivatalnokot, akit jogerősen gondnokság, vagy csőd alá helyeztek, — ha csak az ellene e miatt esetleg indított fegyelmi eljárás során nem ítélték a szolgálatból való elbocsátásra (1912 : LXV. t.-c. 35. §), továbbá az 1934 : I. t.-c. óta azt, akiről „a hivatallal járó feladat kifogástalan elvégzéséhez szükséges szakképzettség, szorgalom, vagy egyéb fontos kellékek hiánya” megállapítást nyert, úgyszintén azt, akit fegyelmi úton áthelyezésre ítélték és az áthelyezést három hónap alatt nem lehetett foganatosítani, végül akit országgyűlési képviselővé választottak. A nyugdíjtörvény (1912 : LXV. t.-c. 31. §) szerint büntetésből senkit sem lehet nyugalomba helyezni. Ezt a rendelkezést az önkormányzati alkalmazottakra nézve az 1929 : XXX. t.-c. (90. §) megváltoztatta, mert azok fegyelmi büntetésül „a szolgálatból való felmentésre” ítéltetők, ami a szabályszerű elbánás alá vonással egyenlő hatályú. Az állami alkalmazottakra ehelyett az 1934 : I. t.-c. fenti rendelkezését alkalmazzák;

f. *végkielégítés*. A közhivatalnokok nyugdíjra csak akkor tarthatnak igényt, ha beszámítható szolgálati idejük 9 évet és 6 hónapot meghalad. Korábban csak végkielégítésre van joguk;

g. határozott időre választott tisztviselőknél a *határidő tejárta*. Így az alispán és a polgármester megválasztása 10 évre, Budapesten a polgármester, az alpolgármesterek és a tisztí főügyész megválasztása 6 évre, a községi bíró megválasztása 3 évre szól;

h. a *hivatal vagy állás megszüntetése*. Azt a közhivatalnokot, akit a hivatal vagy állás átszervezése, vagy megszüntetése miatt, vagy bármely más okból rendelkezési állapotba helyeznek, ha hat hónapon belül megfelelő állásba elhelyezni nem lehet, szabályszerű elbánás alá kell vonni (1912 : LXV. t.-c. 35. § és 1934 : I. t.-c. 2. §). Ez a szabály nyer alkalmazást akkor is, amikor valamely önkormányzati szolgálati ágat államosítanak;

i. *felmondás*, a szerződéses jogviszonyban álló alkalmazottaknál;

j. *felmentés*, az ideiglenes munkaerőknél.

Kivételes rendelkezések a közszoigálat megszüntetéséről.

186. A közszoigálat megszüntetését illetőleg, az egyes közszoigálati ágak különleges természete miatt, vagy a kivételes hatalom érvénye idején közérdekből a fentiekől eltérő rendelkezések vannak hatályban. Ezek az ágak

1. a kir. kúria ítélőbírái és velük egyenrangúak. (Közs. Jogs. Gy. 21. §.)
2. az egyetemi tanárok (1912 : LXV. t.-c. 31. §).
3. a honvédség tisztjei (1921 : XXXII. t.-c. 8. §).
4. a követek és megh. miniszterek (1939 : XI. t.-c.).
5. A kivételes hatalom alapján, amellyel a honvédelmi törvény a kormányt háború idején, vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében felruházza, a kormánybiztos a rendelkezése alatt álló állami, törvényhatósági és községi alkalmazottakat, a kir. bíróságok és ügyészségek személyzete kivételével, ha a szolgálat ellátására nem alkalmasak, azonnali hatállyal felmenti. A határozat jogerőre emelkedés után az ilyen alkalmazottat, ha a közérdek sérelme nélkül más szolgálati beosztásban el nem helyezhető, azonnal nyugdíjazni kell, illetve el kell bocsátani (1939 : II. t.-c. 144. §).

50. §. A közhivatalnok kötelességei és jogai.

A közhivatalnok kötelességei.

187. A közhivatalnok jogállásának tárgyalásánál (46. §) megállapítottuk, hogy a közszolgálati jogviszony az alkalmazottól az állam iránt teljes hűséget és odaadást követel, egész egyéniségét kívánja, esetleg az élete feláldozásáig. Ebből következik, hogy a közhivatalnok kötelezettsége nemesak pontosan körülírt teendőkre és magatartásra terjed ki, hanem a helyzetek és a közszükséglet által megszabott szolgálatra, amelynek tartalma változó, előre nem is látható. Mivel az egyéniség meg nem osztható, a közhivatalnok szolgálatonkívüli magatartása is szigorú elbírálás alá esik.

Amikor tehát a közhivatalnokok kötelességeiről beszélünk, nem lehet szó azoknak taxatív felsorolásáról, a kötelességek katalógusának megállapításáról, hanem csak arról, hogy a fontosabb, vagy jogszabályokban külön szabályozott kötelességeket felsoroljuk.

A közhivatalnok fontosabb kötelességei a következők:

A szolgálati teendők gyors és pontos ellátása. Nemcsak a hivatalos idő pontos betartásával, hanem azontúl is, amennyit a szolgálat megkíván. Tartozik munkanövelést is elfogadni.

A szolgálat személyes ellátása. Saját helyettesítéséről nem gondoskodhatik.

A hivatal székhelyén való lakás. A székhelytől távol csak illetékes előljárójának előzetes írásbeli engedélye alapján lakhatik.

A hivatalból csak előzetes engedély alapján maradhat távol (pl. szabadság). A betegséget utólag igazolni kell az előírásnak megfelelően.

Teljes odaadás. Más állása nem lehet.

Mellékfoglalkozást csak előljárója írásbeli engedélyével üzhet.

Összeférhetetlenséget megszüntetni köteles (1929 : XXX. t.-c. 72. §, 1930 : XVIII. t.-c. 63. §, P. Sz. Sz. 78.).

Titkos társulatoknak, vagy tiltott egyesületeknek tagja nem lehet (7502/1923. M. E. sz. r. és 1938 : XVII. t.-c.).

Hűség a haza és az államfő iránt. A közhivatalnokok nem pártokat vagy osztályokat, hanem a nemzetet szolgálják. Példát kell adniok a fokozott hazaszeretetre.

Szolgálati engedelmesség. A közhivatalnok felelős hivatali cselekményeinek törvényszerűségéért. Köteles előljárója parancsait követni, ha a törvény másképp nem rendelkezik; a felelősség ilyen esetben azt terheli, aki a szolgálati parancsot kiadta. Nem szabad olyan szolgálati utasítást követni, amelynek végrehajtása felismerhetően büntető törvénybe ütköznék. A főnök iránti engedelmisségi kötelesség határait a 17. § alatt tárgyaltuk.

Igazmondás a főnökökkel, alárendeltekkel és a felekkel szemben. Ezt nem szabad úgy érteni, hogy a félnek olyant is elmondjon, ami nem tartozik rá.

A hivatali titok megőrzése. Hivatali titoknak kell tekinteni mindazt, amit jogszabály, fennálló gyakorlat, szolgálati szabályzat, ügyrend, a hivatali felsőbbség utasítása hivatali titoknak nyilvánít, vagy e nélkül is mindazt, amiről a hivatalnok tudhatja, hogy közlése közérdeket, vagy jogos magánérdeket sért. Hivatali titoknak kell tekinteni az állam, törvényhatóság, vagy község intézetének, vagy üzemének üzleti vagy üzemi titkát is (1940 : XVIII. t.-c. 4. §).

Megfelelő viselkedés az előljárókkal, alárendeltekkel és bajtársakkal szemben. Kölcsönös bizalom.

Udvarias bánásmód a felekkel szemben. „A tisztviselő legszebb és legfontosabb kötelessége, amely polgártársainak a közügyek terén való előzékeny támogatásából áll.“ (7810/1924. M. E. sz. r.) A felekkel szemben való tárgyilagosság és pártatlanság. Ne bánják másként a befolyásos, mint az egyszerű emberrel.

A nemzeti kisebbségek nyelvének megtanulása, ha olyan vidéken teljesít szolgálatot, ahol azok nagyobb számban laknak.

Önállóság, felelősségvállalásra való készség, kezdeményezés.

Tanulás, állandó továbbképzés.

Haladásra, javításra való készség.

Szolgálatáért a felektől jutalmat (pénzt vagy más előnyt) nem fogadhat el, még kevésbbé követelhet.

Tilos a hivatali tevékenység önkényes abbahagyása, vagy többekkel egyetértésben való beszüntetése: sztrájk (1878 : V. t.-c. 480—481. §).

Erkölcös élet.

Rendezett anyagi helyzet.

Káros szenvedélyek (iszákosság, kártya, lóverseny) leküzdése.

Közbotrányokozás kerülése. Kerülése a betegség elhúzásának.

A közszolgálat tekintélyének megóvása.

Nem szabad túrnie azt, hogy vele közös háztartásban élő családtagja a köztisztességbe ütköző tevékenységet folytasson.

Ezek a kötelességek minden közhivatalnokra vonatkoznak.

Az *előjárónak* (*főnöknek*) ezeken felül még egyéb, fokozott kötelességei vannak:

Előrelátás, többtudás.

Emelkedjék alárendeltjei fölé. Tudjon tekintélyt tartani.

Parancsadás.

Fegyelmezés, összhang biztosítása.

Ellenőrzés.

Ne veszítse el soha higgadtságát. Jó főnök nem lesz öngyilkos.

Legyen erélye és szívós kitartása.

Ne legyen féltékeny és irigy alárendeltjeire.

Legyen igazságos és elfogulatlan. Ne legyen részrehajló, ne túrjon besúgást és hízelgést.

Járjon elő mindenben jó példával.

Ismerje el más érdemét. Tudjon jutalmazni.

Legyen követésre méltó példája alárendeltjeinek.

A főnöki funkció tartalmát a 2. §-ban tárgyaltuk.

A közhivatalnokok jogosítványai.

188. A közzolgálat nem kötelező. Az állampolgárok azt hivatásukká csak úgy választják, ha előnyökkel jár. Az előnyöket is a köz érdekében, a szervezet jó működése érdekében kell adni. Az előnyök megszabása a közzolgálat szervezésének fontos eszköze. Az előnyöktől függ, hogy az állam kap-e önkéntes vállalkozás alapján elegendő és megfelelő munkaerőket, közhivatalnokokat és azokat meg tudja-e tartani? A közelmúltban nálunk is megfigyelhető volt a kereslet és kínálat viszonyának hullámozása. Az ország feldarabolása után sok volt a menekült tisztviselő és rosszak a gazdasági élet lehetőségei. Akkor az államnak módjában volt válogatni kiváló képességű munkakerőkben és a fiatalság is boldog volt, ha közhivatalnoki állást kaphatott. Az utóbbi években az ország területének részben való visszatérése, a zsidótörvények következtében a gazdasági pályákon beállott üresedések, valamint a kötelező katonai szolgálat visszaállítása s a nagyobb tiszti szükséglet révén a keresztény fiatalság elhelyezkedési lehetőségei nagyon megjavultak és a közhivatalnoki pályára való tördülés jelentékenyen csökkent. Különösen a kiváló képességű pályázók száma apadt, és a közzolgálatból is sokan, gyakran értékes emberek válnak ki.

A közzolgálat nagy méretei és közigazgatási jogi jellege miatt az előnyöket, amelyeket a közhivatalnokoknak nyújt, nem személyek szerint, hanem tárgyi jogszabállyal egyoldalúlag állapítják meg s azok egyenlő nyújtása kötelező. Nem lehet az egyik tisztviselőt jobb, vagy rosszabb elbánásban részesíteni, mint a másikat. Az egyén ezt az állam

által általános érvénnyel, személytelenül megállapított jogállást csak vagy vállalhatja, vagy nem, de nem módosíthatja. Az állásért való folyamodvány beadásával kifejezésre juttatja elvállalási készségét. Az alkalmazás tehát nincs hatással az előnyök nagyságára, csak investitúrát, behelyezést jelent. Akit azonban alkalmaztak, azaz egy állásba jogerősen behelyeztek, annak számára megnyílnak az álláshoz kötött előnyök. Így az előnyök alanyi jogokká válnak. Az egyén nem is mondhat le a jogszabályban megszabott előnyökről, csak azt teheti, hogy tényleg nem veszi azok egyikét-másikat igénybe. De gyakran az igénybevétel is kötelező. Pl. a szolgálati lakás elfoglalása, a csendőrnél a kinstári egyenruha viselése stb.

A közhivatalnokokat megillető előnyök, illetve jogok a következőképpen csoportosíthatók:

1. *Pénzbeli előnyök.* Ezek nagyszámúak: fizetés, lakáspénz, családi pótlék, képezési pótlék, hadipótlék, kiküldetési és átköltözési illetmények, nyugdíj, özvegyi és árvaellátás, adómentességek, államasítási utazási, városi alkalmazottaknál közüzemi (víz-, gáz-, villanyáram) kedvezmények stb.

A pénzbeli előnyöknek a magyar közzolgálatban érvényes rendszerével az 51. §-ban fogunk foglalkozni.

2. *Természetbeni előnyök.* Ezek is többfélék, de többnyire nem általánosak. Általános az évi szabadság, amely rendszerint a magasabb fizetési osztályban (tehát a magasabb korban) hosszabb (2–6 hét). Nem általános előnyök az illetményföldek (egyes községi jegyzőknél, felekezeti tanítóknál), szolgálati lakás, fajárandóság (az erdészetenél), szolgálati gépkocsi, fogat, ingyen étel, szolgálati egyenruha, tisztiszolga stb.

3. *Eszmei előnyök.* Ilyenek a címzés („nagyságos“ a VII., „méltóságos“ az V., „nagyemlétségű“ a II. fizetési osztálytól kezdve felfelé), a rang (az udvari etikett szerint), a kitüntetések, amelyek a köz érdekében tett kiváló szolgálatok jutalmazására szolgálnak és így a közzolgálatban többen érdemlik ki, mint mások, egyes szolgálati ágazatokban egyenruhaviselés, másokban ezenfelül fegyverviselés és az abból származó tekintély stb.

4. *Jogi előnyök.* A tárgyi jog által megszabott közhivatalnoki jogállásból az egyénre alanyi jogok származnak: az állandó alkalmazásra, a fokozott büntetőjogi védelemre (391. l.), a fizetésre, előlépésre, nyugdíjra, felelősségrevonás esetén a fegyelmi eljárás szabályainak betartására, illetmény- és nyugdíjkérdésekben a közigazgatási bírósághoz való panaszra (1896 : XXVI. t.-c. 53. §) stb.

Idetartozik a közhivatalnokok egyesülési joga, szakmai egyesületek alakításának, illetve azokba tagul való belépésnek a joga, amennyiben az megtiltva nincs.

51. §. Az illetmény- és nyugdíjrendszer.

A közhivatalnokok pénzbeli előnyei.

189. A közhivatalnoknak a tényleges szolgálatban *illetmény*, a tényleges szolgálatból való kilépés után a törvényben megállapított esetekben *nyugellátás* jár, amelyet *nyugdíjnak*, illetve *végkielégítésnek* nevezünk, ha a közhivatalnok, és *ellátási díjnak*, ha a közhivatalnok özvegye, vagy árvái élvezik.

A közhivatalnokok mai illetmény- és nyugdíjazási rendszere hosszú fejlődés eredménye. Irányadó az állami alkalmazottakra kialakult rendszer. A többi szolgálatadók is illetmény- és nyugdíjazási rendszerükben az államhoz igazodnak, rendszerint csak a részleteket érintő eltérésekkel.

Az állami tisztviselőknek I—XI. fizetési osztályba sorozását az 1893 : IV. t.-c. vezette be. Ez az illetményrendszernek ma is az alapja.

Az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak és azok özvegyeinek és árváinak nyugellátására vonatkozó legfontosabb hatályos törvény az 1912 : LXV. t.-c.

Az illetményrendszer.

190. Az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak — szolgálatuk tartama alatt — *rendszeres járandóságként* a következő illetményekben részesülnek:

- a. fizetés (havidíj, havibér);
- b. lakáspénz, vagy ehelyett természetben való lakás;
- c. családi pótlék;
- d. egyéb pótlékok.

Az állami tisztviselők, kezelő(nő)k és altisztek *fizetésben*, a szakdíjnyokok és díjnyokok *havidíjban*, a kisegítő szolgálók pedig *havibérben* részesülnek.

ad a. *A fizetés.* Az állami tisztviselők fizetési osztályokba tartoznak, amelyek fizetési fokozatokra oszlanak. Egy részük azonban fizetési csoportokba és azokon belül fizetési fokozatokba (bírák, ügyészek), más részük csak fizetési fokozatokba tartozik (tanárok, tanftók, óvónők, kezelő(nő)k, díjnyokok, altisztek, szolgálók). A honvédség és csendőrség havidíjasai (tisztjei) rangosztályokba és azokon belül havidíjfokozatokba, a honvédség, csendőrség és rendőrség altisztjei és legénységi állományú egyénei rendfokozatokba és azokon belül fokozatokba tartoznak.

A fizetési osztályokba, fizetési csoportokba és rangosztályokba sorolt állások számát az állami költségvetés állapítja meg. Az alsóbb fizetési osztályból vagy csoportból a magasabbba a tisztviselő kinevezés útján akkor jut, ha üresedés van; az alacsonyabb fizetési fokozatból ugyanannak a fizetési osztálynak magasabb fizetési fokozatába pedig fokozatos előléptetés útján akkor, ha az előírt ú. n. várakozási időt eltöltötte, ami rendszerint három év. Azoknál, akik csak fizetési foko-

A KÖZSZOLGÁLATI ALKALMAZOTTAK ILLETMÉNYEINEK RENDSZERE

a 8.500/1941 M.E.sz. rendelet szerint.*)

Évi fizetés P-ben	TISZTVISELŐK (TISZTEK)											KEZELŐK DÍJNYOKOK			ALTISZTEK													
	ÁLLAMI TANSZEMÉLYZET											ÁLL. ÜZEMEK			ÁLL. RENDSZERŰ			ÁLL. ÜZEMEK			FEGYVERES TESTÜLETEK							
	1. Kivétel	2. K.	3. K.	4. K.	5. K.	6. K.	7. K.	8. K.	9. K.	10. K.	11. K.	Fizet. osztály	Fok.	Fokozat	Fizet. csoport	Fok.	Fokozat	Fiz. csoport	Fok.	Fokozat	Fokozat	Fok.	Fok.	Fok.	Fok.	Fok.	Fok.	
33.420	I.																											
22.204	II.																											
15.696	III.																											
12.648	IV.	1																										
11.472		2	8.																									
9.654	V.	1	4.	7,6,5																								
8.484		2		3,2																								
7.386	VI.	1	1	6	12																							
6.678		2		5	11																							
5.988		3		4	10																							
5.322	VIII.	1		3	6	9	12																					
4.854		2		2	5	8	11																					
4.386		3		1	4	7	10																					
3.930	VIII.	1		3	6	9	12																					
3.660		2		2	5	8	11																					
3.456		3		1	4	7	10																					
3.126	IX.	1		2	5	8	9																					
2.916		2		3	6	9	8																					
2.712		3		1	4	7	7																					
2.580	X.	1		3	6	6																						
2.442		2		2	5	5																						
2.310		3		1	4	4																						
2.172	XI.	1		3	3																							
2.064		2		2	2																							
1.956		3		1	1																							
1.900																												
1.850																												
1.800																												
1.750																												
1.700																												
1.650																												
1.600																												
1.550																												
1.500																												
1.450																												
1.400																												
1.350																												
1.300																												
1.250																												
1.200																												
1.150																												
1.100																												
1.050																												
1.000																												
950																												
900																												
850																												
800																												
750																												
700																												

Az évi fizetés összege 33.420-1056 P-ig az állami rendszerű fizetési osztályok szerint, attól lefelé 50 P-és különbözettel vannak feltüntetve. Az egyes számoknak a további (feljebb, vagy lejjebb) helyezésre, a fizetésnek a feltüntetett összegű való eltérést jelenti.

* Kiterjed az állami, városi, államvasúti, állami vas, acél és gépgyári, állami köznevelési, állami gazdasági és egyéb alkalmazottakra; honvédség, csendőrség rangosztályokba sorolt havidíjasaira és legénységi állományú egyéneire, az államrendőrség díjazásának körébe nem tartozókat. Nem terjed ki a városi és községi tisztviselőkre és egyéb alkalmazottakra.

1) = főiskolai minőségű költői állás
2) = középiskola 8. osztályának elvégzéséhez költői állás

I) = alhadnagy
II) = főhadnagy
III) = százados
IV) = százados
V) = százados
VI) = százados
VII) = százados
VIII) = százados
IX) = százados
X) = százados
XI) = százados

I) = őrmester
II) = őrmester
III) = őrmester
IV) = őrmester
V) = őrmester
VI) = őrmester
VII) = őrmester
VIII) = őrmester
IX) = őrmester
X) = őrmester
XI) = őrmester

I) = őrnagy
II) = őrnagy
III) = őrnagy
IV) = őrnagy
V) = őrnagy
VI) = őrnagy
VII) = őrnagy
VIII) = őrnagy
IX) = őrnagy
X) = őrnagy
XI) = őrnagy

és Zombor; a III.-ba Baja, Eger, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Kiszep, Máramaros-sziget, Nyíregyháza, Pestszenterzsébet, Rákospalota, Sátoraljaújhely, Szabadka, Újpest és Újvidék; a IV.-be 40, az V.-be 82 további város és nagyközség, az összes többi állomáshely pedig a VI. lakáspénzosztályba tartozik.

A tisztviselők és egyéb alkalmazottak részére fizetési osztályonkint és lakáspénzosztályonkint kétféle lakáspénz van megállapítva. A kisebb összegű lakáspénzt azok kapják, akik legfeljebb két, a nagyobb összegűt azok, akik legalább három családi pótlékban részesülnek.

ad c. A családi pótlék (Bevezette az 1912 : XXXV. t.-c.). A családi pótlékre igényjogosultak négy csoportba tartoznak. Az alkalmazottak családi pótlékre igénye van a felesége és gyermekei után (24, illetve 20 és 16 éves korig), és méltányossági alapon családi pótlékban részesíthető a most említett életkort már elért gyermeke, az édeszüllők, a szülőtlén törvényes unoka és a nevelt, vagy örökbefogadott gyermeke után. A családi pótlék havi összege csoportonkint, valamint a gyermekek száma szerint különböző, de a fizetési osztály szerint nem emelkedik.

ad d. Egyéb pótlékok:

aa. Korpótlék, amelyben a VIII—XI. fizetési osztályba tartozó tisztviselők részesülnek, ha fizetési osztályuk legmagasabb fizetési fokozatában három évet eltöltöttek és a magasabb fizetési osztályba nem nevezhetők ki (1938 : XXXVII. t.-c.).

bb. Birói képesítési pótlék (1930 : XLIII. t.-c.).

cc. Rendőrségi pótdíj, amelyben a rendőrség tényleges szolgálatot teljesítő, fegyver és egyenruha viselésére jogosított tagjai, orvosai és detektívjei részesülnek (3260/1930. M. E. sz. r.).

d. Hadi pótlék, amelyben a háborúban résztvevő tűzharcosok részesülnek.

e. Veszélyességi pótlék (közkórházak járványosztályain alkalmazottak részére).

f. A vármegyei tisztviselők személyi pótléka, amelyben azt az érdemes tisztviselőt részesítheti a törvényhatósági bizottság, aki az állásában elérhető legmagasabb fizetési osztályban öt évet már eltöltött (1929 : XXX. t.-c. 69. §).

g. Közlekedési segély, amelyben a Budapesten állomásozó tisztviselők és egyéb alkalmazottak részesülnek a VII. fizetési osztálytól kezdve lefelé.

Az állami tisztviselők részére magasabb fizetési osztályba (csoportba) való kinevezés nélkül magasabb tisztviselői állás címe, vagy címe és jellege, vagy csak jellege, mint kitüntetés adományozható. Az adományozás mindig az államfő hatáskörébe tartozik.

A magasabb tisztviselői állás címe az ezzel felruházott tisztviselőnek a címzésen kívül semmi más jogot, vagy előnyt nem biztosít.

A magasabb tisztviselői állás címe és jellege, vagy csak jellege a

tisztviselőnek a magasabb állással járó fizetésre és lakáspénzre, valamint napidíjra való igény kivételével, a magasabb állással összekötött minden más előnyre (pl. ranghelyre) jogot ad.

Az állami tisztviselők rangsorozati névjegyzékében a rangsort megállapítja: a. az államfő által kinevezetteknel a legfelsőbb elhatározásnak, b. más kinevezetteknel a kinevezési okirat keltének napja (1893 : IV. t.-c. 4. §).

h. A köztisztviselőknek és egyéb alkalmazottaknak belföldi és külföldi kiküldetések, valamint más állomáshelyre hivatalból való áthelyezés alkalmával kiküldetési, illetve átköltözködési illetményekre van igényük.

A kiküldetési és átköltözési illetményeket nem rendszeres és változó, a többieket rendszeres és állandó illetményeknek nevezzük.

i. Adómentesség. Az állami alkalmazottak fizetése, valamint a nyugdíja és ellátása után állami adók fizetendők. De mentesség illeti meg az állami alkalmazottakat az állami jövedelemadó, továbbá a törvényhatósági, vagy községi adó és útdó, valamint a községi közmunka alól (1929 : XXIII. t.-c. 6. §, 500/1927. P. M. sz. r. 5. §, 1893 : IV. t.-c. 15. §, 1890 : I. t.-c. 25. §).

Az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak számára az Országos Tisztviselői Betegápolási Alap (OTBA) betegség, gyermekágy, műtét és temetés esetére számos anyagi előnyt biztosít (1921 : XLVI. t.-c. 1. §, 1938 : XXXIX. t.-c., 9900/1938. M. E. sz. r.).

A nyugdíjrendszer.

191. Az állami alkalmazottak nyugdíjrendszerének legfontosabb alapelvei a következők:

Igényjogosultak az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak és azok özvegyei és árvái, akiknek körét a törvény részletesen megállapítja.

Az ellátások *állandók, vagy egyszersmindenkorra szólók*. Állandók: az alkalmazottat megillető nyugdíj, lakáspénz és családi pótlék, illetve nyugbér, az özvegyet megillető nyugdíj és özvegyi lakáspénz, a gyermekek nevelési járuléka 24, illetve 16 éves korig, egyes gyermekek részére méltányosságból engedélyezett életjáradék. Egyszersmindenkorra szóló ellátás a végkielégítés és a temetési segély.

Az ellátás megállapításánál a tisztviselőnek, vagy egyéb alkalmazottnak beszámítható szolgálati ideje és a tényleges szolgálatban utoljára élvezett beszámítható javadalmazása szolgál alapul.

A szolgálati idő tartamát a polgári időszámítás szerint (év és hónap) kell meghatározni. Annál a tisztviselőnél azonban, akinek egyetlen, vagy más főiskolán szerzett képesítése van és aki tanulmányait a tényleges szolgálatba történt belépését megelőző időben fejezte be, valamint a rendőrségnél a felügyelői, detektívi, vagy őrszemélyzeti álláson töltött időnek minden teljes hét hónapját nyolc

hónapnak kell számítani (35 év = 40 évvel). A törvényhatóságok szolgálatában töltött idő beszámítandó.

A nyugdíjbahelyezés végleges, vagy ideiglenes. Végleges akkor, ha a nyugalombahelyezendő a teljes javadalmazásával egyenlő összegű nyugdíjra igényt adó szolgálati idejét, vagy 60. életévét betöltötte. Minden más esetben ideiglenes. Az ideiglenesen nyugalombahelyezett közhivatalnokot, ha azt fontos szolgálati érdekek kívánják, testi és szellemi képességének, valamint szolgálati minőségének megfelelő szolgálattételre ideiglenesen be lehet rendelni.

A nyugdíjat a tényleges szolgálatban utoljára élvezett beszámítható javadalmazás alapján kell megállapítani akként, hogy 10 évi beszámítható szolgálat után a fizetés 40%-át, a tizedik éven túl bezárólag a 40. évig, minden év után további 2%-kát tegye ki. Így a nyugdíj 40 beszámítható szolgálati év után eléri az utolsó tényleges javadalom 100%-át.

A nyugdíjast a nyugdíjon felül lakáspénz és családi pótlék is megilleti.

A tényleges szolgálatban, vagy nyugdíjazott állapotban elhalt tisztviselő, vagy egyéb alkalmazott özvegyének a törvényben részletesen körülírt feltételek mellett *özvegyi nyugdíjra* van igénye. Az özvegyi nyugdíj a férj tényleges szolgálatban utoljára élvezett beszámítható javadalmazásának 50%-át teszi ki. Az özvegyet ezenfelül lakáspénz is illeti meg.

A tisztviselő minden egyes árvája után annak 24. éves kora betöltéséig, vagy korábban bekövetkezett ellátásukig, az altisztek és szolgák árvái után 16. éves korukig, kiválóan folytatott tanulmányok esetén 24. éves korukig *nevelési járulékot* kell megállapítani. A nevelési járulék összege árvánkint az anyát megillető özvegyi nyugdíj egyötöde. Szülőtlen árvák az egy gyermeket megillető nevelési járulék kétszeres összegét kapják.

Az alkalmazottak tényleges szolgálatuk tartama alatt *nyugdíj-járulékot* kötelesek fizetni és pedig a tisztviselők beszámítható javadalmazásuk 1.5%-át, az egyéb alkalmazottak 1%-át.

Az állami alkalmazottak nyugdíjjárandóságaira vonatkozó hatályos jogszabályokat a Közzolgálati Jogszabályok Gyűjteménye IV. kötete tartalmazza.

52. §. A közhivatalnokok felelőssége.

A közhivatalnokok hármass felelőssége.

192. Megkülönböztetjük a közhivatalnokoknak 1. fegyelmi, 2. büntetőjogi és 3. vagyoni felelősségét.

A közhivatalnokoknak, mint a közigazgatás egyéni szerveinek felelősségével rokon a testületi szervek, a törvényhatósági bizottságok és a képviselő testületek tagjainak felelőssége, akik azonban nem köz-

hivatalnokok és csak magánjogi felelősségük van a törvényekben szabályozva.

A közhivatalnokok fegyelmi felelőssége.

193. Minden közhivatalnok a közigazgatás szervezetéhez tartozó valamely szervezeti egység tagja. A szervezeti egység főnökből és a szükséges számú alárendeltből áll. Köztük munkamegosztás van. A szervezet munkateljesítménye attól függ, hogy tagjai hogyan végzik feladatukat? A főnöki funkció fontos eleme a parancsadás, a vezetés. az összhang biztosítása és az ellenőrzés (33. l.). A közhivatalnok azáltal, hogy kérte és vállalta a közzolgálatba való felvételét, különös engedelmisségi kötelezettségnek vetette magát önként alá és azt még esküvel is megerősítette. Ez az alapja annak, hogy a főnökei, a közvetlen főnöktől fel a legmagasabb főnökig, tőle állandóan a közzolgálatnak megfelelő magatartást, a szervezet munkamegosztásába való beilleszkedést, szervezeti egységének munkaiütemével való lépéstartást s amikor a közzolgálat érdeke kívánja, a tőle telhető legnagyobb teljesítményt, esetleg élete kockáztatásával is követelhetik és hogy a közhivatalnok minderre köteles is.

A főnök kötelessége arról gondoskodni, hogy a szervezet a feladatnak megfelelő legyen és hogy minden tagja tisztában legyen azzal, mi a kötelessége. Az irányítás történhetik részben közös eszme (33. l.), részben általános parancsok (jogszabályok, szabályzatok), részben konkrét szolgálati parancsok által.

A főnöknek számos és sokféle eszköz áll rendelkezésére a végből, hogy alárendeltjeit engedelmisségre szorítsa: a példa, a tanítás, a nevelés, a buzdítás, a jutalmazás, a hátrányban részesítés, az évenkénti minősítés és annak következményei: az előléptetés, vagy mellőzés stb. Az a köztisztviselő, akinél a főnök ilyen pszichológiai eszközökkel nem tudja elérni, hogy szolgálati kötelességeinek mindenben pontosan megfeleljen és főnökének a hivatala ellátására vonatkozó utasításait pontosan kövesse, szolgálati vétséget követ el, amely kényszerítő intézkedések, szankciók alkalmazását teszi indokoltá, amelyeket fegyelmi büntetéseknél nevezünk. Az alá- és fölrendeltség, a hierarchia fogalmához a főnök fegyelmi joga, illetve az alárendelt fegyelmi felelőssége mindig hozzátartozik. A szervezett munka eredménye e nélkül veszélybe kerülne, nem volna biztosítható. Ha az egyik munkaerő a maga részét nem végzi el, azt helyette másnak kell elvégeznie, ami a munkamegosztás megzavarását jelenti. Ezenfelül jogosult az aggály, hogy az a közhivatalnok, aki különböző főnöki pszichológiai ráhatás ellenére és számos kötelességtudó munkatárs közepette fegyelmi vétséget követ el, jól van-e kiválasztva a közzolgálatra, vagy nem fejlődött-e alkalmazása óta rossz irányba és így feltehető-e, hogy egyénisége a közzolgálat minden helyzetében helyt fog állni, megérdemli-e azt a bizalmat, amely minden

állandó együttműködésben nélkülözhetetlen, de amelynek fontosságát nagyon növeli, hogy a közszolgálat közérdekű állami ügyeket intéz.

A fegyelmi büntetések célja kettős: enyhébb esetekben javítás, annak az elérése, hogy a közhivatalnok megbízható és jól használható munkaerővé váljék (*poenae medicinales*), amely esetekben pedig erre nincs remény vagy lehetőség, az eltávolítás a közszolgálatból, mert ilyen egyén a szervezet teljesítőképességére és többi tagjaira káros (*Quod medicamenta non sanant, ferrum sanat*). A közszolgálat számára az eltávolítás lehetősége teszi a hivatásos, életfogytig (illetve 40 éven át) alkalmazott közszolgálati rendszert előnyössé, mert biztosítja az állandóság előnyeit a közhivatalnokok nagy többségénél, és a közszolgálati jogviszony felbontásának lehetőségét abban az aránylag kevés számú esetben, amikor a kiválasztás nem sikerült.

Tekintve a fegyelmi büntetések komoly jelentőségét, a közszolgálati jog azok alkalmazását nem hagyja egyedül a közvetlen főnök hatáskörében, hanem rendszerint a következő elvek szerint jár el:

a. a közvetlen, vagy a magasabb főnökök hatáskörébe utalja a fegyelmi eljárás elrendelését;

b. a fegyelmi büntetések kiszabását, az ítélkezést, legalább is végső fokon, az elrendelőtől különböző szervre, lehetőleg független szakbírószágra bízva (pl. Németországban a legfelsőbb közigazgatási bíróságra);

c. a fegyelmi eljárást a bünvádi eljáráséhoz hasonló alapelvek szerint részletesen szabályozza, kiterjeszkedve a vizsgálat, a vád, a védelem, a bizonyítás, a büntetések és jogorvoslatok kérdéseire.

Az ily módon szabályozott fegyelmi eljárási jog mind a közszolgálat érdekeit megvédi, mind pedig megadja a közhivatalnoknak a tárgyilagos elbírálás biztosítékait és így a gyengébb félnek is védett jogállást biztosít.

A fegyelmi eljárás, illetve büntetés alapja mindig valamely *fegyelmi vétség*, amelyet a közhivatalnok szolgálati, vagy szolgálaton kívüli magatartásával elkövet. A vétség elkövetése azonban nem vonja maga után szükségképpen a büntetést, mint pl. a büntetteknél. A fegyelmi vétség a főnököknek megadja ugyan a jogi lehetőséget a fegyelmi eljárás elrendelésére, az azonban, hogy elrendelik-e, szabad mérlegelésükre tartozik. Ez következik abból, hogy a közhivatalnok fegyelmi felelősségének elbírálásánál a vezérszempont a szolgálati engedelmesség kikényszerítése és a javítás, illetve a közhivatalnoki kar tekintélyének fenntartása. Ha ez a cél a fegyelmi vétség elkövetése esetén büntetés nélkül is elérhető, a büntetésnek nem okvetlenül kell bekövetkeznie. Ezért a főnökök a fegyelmi eljárás elrendelése előtt mérlegelni kötelesek nemcsak az eset összes körülményeit, hanem a vétkes közhivatalnok egész egyéniségét és a

fegyelmi eljárás elrendelésének vagy mellőzésének a többi hivatalnokokra várható hatását. Egy érdemes vagy szorgalmas hivatalnoknál mellőzhetik, egy hanyagnál ugyanolyan helyzetben elrendelhetik, a többnél egyszerre jelentkező hanyagság vagy vétség (pl. későn bejárás) esetén egynél vagy kettőnél elrendelik s ha ez a példa hat, a többi ellen mellőzhetik. Ilyenkor természetesen a személyek helyes kiválasztása, akik ellen az eljárást elrendelik, a főnöktől lélektani biztosságot kíván.

A közhivatalnok összeütközésbe kerülhet a büntető törvénykönyvvel is. Ez a fegyelmi eljárásra is okul szolgálhat. A két eljárás és esetleg kettős büntetés egymást nem zárja ki, mert a büntető eljárás és a fegyelmi eljárás célja és szempontjai nem azonosak. A *ne bis in idem* elve tehát kizár ugyanazért a cselekedetért két fegyelmi büntetést, de nem zár ki egy fegyelmi és egy büntetőbírói büntetést.

A fegyelmi büntetések tekintetében különös szigorúság jellemzi a katonai fegyelmi jogot. Ennek magyarázata a katonai szolgálat sajátossága, a katonai szolgálati parancs feltétlen teljesítésének követelménye, amely megengedi a testi büntetéseket (fogság, szigorított fogság, kikötés stb.) és a közvetlen fellebbvalónak is megadja ilyen büntetések kiszabása jogát. A kötelező katonai szolgálat kizárja a szolgálatból való eltávolítás lehetőségét, amit szintén a büntetések szigorításával ellensúlyoznak. Egyes fegyelmi vétségek a katonai büntető törvénykönyv súlyos büntető rendelkezései alá esnek.

A fegyelmi felelősségnek a szolgálattal való szoros összefüggéséből következik, hogy a közszolgálati jogviszony keletkezése előtti és megszűnése utáni időben elkövetett cselekmény, vagy tanúsított magatartás miatt nincs helye fegyelmi eljárásnak, mert ezekben az esetekben a szolgálat nincs érintve, annak javítása el nem érhető, ezért a fegyelmi eljárás alá vont közhivatalnok lemondásának elfogadása is az eljárás megszüntetését vonja maga után. Ha valaki kinevezése előtt olyan tettet követett el, amely miatt a közszolgálatba nem lett volna felvehető, de ezt eltitkolta, kiderülése után ellene nem lehet fegyelmi eljárást indítani, hanem a kinevezését, mint érvénytelen, hatálytalanítani.

Ha egy közhivatalnok más szolgálatadó szolgálatába lép, pl. törvényhatóságéból az államéba, az új szolgálatában a régi szolgálata idején elkövetett fegyelmi vétségért eljárásnak szintén ugyanebből az okból nincs helye (V. ö. 1929 : XXX. t.-c. 76. § és 43/1930. B. M. sz. r. 9. p.).

A nyugdíjas ellen tényleges szolgálata alatt, vagy után elkövetett cselekmény miatt fegyelmi eljárásnak csak akkor van értelme, ha a szolgálat javításán kívül, amiről már nem lehet szó, valamely mellékcél indokolja, pl. hivatali cím, rang vagy nyugellátás el-

vonása.¹ Az 1929 :XXX. t.-c. szerint, ha nyugdíjas önkormányzati alkalmazott ellen enyhébb büntetés alkalmazása volna indokolt, mint a hivatalvesztés, a fegyelmi vétséget meg kell állapítani, a büntetés kiszabását azonban mellőzni kell (90. §).²

A szolgálati viszonyon kívül a közhivatalnokok, mint minden más állampolgár, a rendes bíróságok elé tartoznak.

A fegyelmi vétségek és büntetések.

194. A magyar közhivatalnokok elleni fegyelmi eljárást a 86. §-ban tárgyaljuk (595. l.).

Az állami közigazgatási alkalmazottak, amennyiben rájuk vonatkozó külön fegyelmi szabályok nincsenek érvényben, ma is az 1874-ben alkotott Pénzügyi Szolgálati Szabályok IV. fejezetében foglalt fegyelmi szabályok alatt állnak. Ezek a fegyelmi eljárást nem kellő részletességgel szabályozzák és rendelkezéseik nem mindenben felelnek meg a fegyelmi büntetőjog mai fejlettségének.

A külön fegyelmi szabályok közt legfontosabbak és a modern követelményeknek is a legmegfelelőbbek: *a.* az önkormányzati törvényhatósági (beleértve a székesfővárost) és községi tisztviselők fegyelmi eljárása (1929 :XXX. t.-c. 75—94. §) és *b.* a kir. ítélőbírák és a kir. ügyészség tagjainak fegyelmi eljárása (1871 :VIII. és 1936 :III. t.-c.)

A fegyelmi vétségek a Pénzügyi Szolgálati Szabályok szerint háromfélék: 1. legsúlyosabbak, 2. súlyosak, 3. egyszerűek.

A legsúlyosabb szolgálati vétségek: *a.* a köteleességszerű hűség megszegése; *b.* hivatalos hatalommal való visszaélés; *c.* valamely hivatalos cselekményért vagy eljárásért ajándék követelése, vagy elfogadása; *d.* lényeges valótlanosságoknak a hivatalos iratokba és könyvekbe tudva való felvétele.

Súlyos szolgálati vétséget követ el a közhivatalnok, aki *a.* hivatalát oly mérvben hanyagolja el, hogy abból a kincstárra kár hárul, vagy háramolhatik; *b.* oly erkölestelen magaviseletű, hogy általános megbotrányozásra okot ad; *c.* a felekkel törvényellenesen, vagy durván bánik; *d.* tiltott mellékfoglalkozást űz; *e.* előljárói irányában a köteles tisztelettel és engedelmességgel nem viseltetik.

A többi apróbb vétségek egyszerű szolgálati vétségek.

Igen terhelő körülmények közt az egyszerű vétségek is lehetnek súlyosak, sőt legsúlyosabbak (P. Sz. Sz. 235—240. §).

A törvényhatósági és községi tisztviselők közül az ellen van fegyelmi eljárásnak helye, aki:

- a.* megsérti, vagy hanyagul teljesíti hivatali kötelességét, vagy
- b.* a köztisztviselői állás tekintélyével össze nem férő magatartá-

¹ L. Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. II. kötet, 2. kiad., 193. sk. 1.

² A német jog szerint helye van fegyelmi büntetésként a nyugdíj leszállításának is. Reichsdienststrafordnung vom 26. Januar 1937. 4. §.

sával állásának, vagy a tisztviselői karnak tekintélyét csorbítja, vagy a tiszteletre, vagy bizalomra méltatlanná válik; vagy

c. korlátlan cselekvőképességének elvesztése, testi, vagy szellemi erőinek fogyatkozása miatt, vagy egyéb okból hivatali állásának betöltésére alkalmatlanná lesz (1929 :XXX. t.-c. 76. §).

A fegyelmi eljárást elrendelheti állami közigazgatási tisztviselő és egyéb alkalmazott ellen minden felettes hatósága. Ez egyébként részletesen szabályozva nincs. Önkormányzati tisztviselőknél a pontos rendelkezés így szól:

„A fegyelmi eljárást elrendelheti:

1. a törvényhatósági tisztviselők, még pedig: a vármegye alispánja, főjegyzője, árvaszéki elnöke és t. főügyésze, továbbá a törvényhatósági jogú város polgármestere, helyettes polgármestere, főjegyzője, tanácsnokai, árvaszéki elnöke és t. főügyésze ellen: a közigazgatási bizottság, a kisgyűlés, a törvényhatósági bizottság közgyűlése, a belügyminiszter és a tárcája körébe eső ügyekben a belügyminiszterrel egyetértve az illető szakminiszter; a vármegye és a törvényhatósági jogú város többi tisztviselője ellen a felsoroltakon kívül a főispán és a törvényhatóság első tisztviselője is;

2. a megyei város polgármestere, főjegyzője, tanácsnokai és ügyésze ellen: a képviselőtestület, az alispán, a közigazgatási bizottság, a kisgyűlés, a törvényhatósági bizottság közgyűlése, a főispán és a belügyminiszter, a megyei város többi tisztviselője ellen a felsoroltakon kívül a polgármester is;

3. kis- és nagyközségek alkalmazottai ellen a járási főszolgabíró, az alispán, a közigazgatási bizottság, a kisgyűlés, a törvényhatósági bizottság közgyűlése, a főispán és a belügyminiszter.

A fegyelmi eljárást elrendelő határozat ellen nincs helye jogorvoslatnak.“ (1929 :XXX. t.-c. 78. §.)

A fegyelmi hatóságokat a 42. §-ban tárgyaljuk (369. l.).

A fegyelmi büntetések a következők:

1. állami alkalmazottaknál: *a.* írásbeli megróvás; *b.* pénzbírságok; *c.* a fokozatos előléptetés megvonása; *d.* a büntetésből való áthelyezés; *e.* a szolgálatból való elbocsátás (P. Sz. Sz. 242. §);

2. önkormányzati alkalmazottaknál: *a.* rosszalás; *b.* pénzbüntetés; *c.* az előlépés elvonása; *d.* a szolgálattól felmentés (egyenlő a szabályszerű elbánás alá vonással); *e.* hivatalvesztés a hozzátartozók ellátási igényeinek érintetlenül hagyásával; *f.* hivatalvesztés a hozzátartozók ellátási igényeinek elvonásával (1929 :XXX. t.-c. 90. §).

A büntetések sorozata, mint kitűnik, lényegesen eltérő az állami és az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi szabályai szerint. Így a pénzbüntetésről az állami szabályzat csak azt mondja, hogy az ott alkalmazandó, ahol azt különös szabályok elrendelik, de az összegre vonatkozólag korlátozás nincs. Az önkormányzati alkalmazottaknál a pénzbüntetés 10 pengőnél kevesebb és 1000 pengőnél több nem lehet. A fokozatos előléptetéshez való igény megvonása az állami alkalmazottaknál vagy bizonyos esetre, vagy határozatlan időre történhetik, amely utóbbi mindaddig érvényes, míg hatályon kívül nem helyezik; az önkormányzati alkalmazottaknál viszont ki van mondva, hogy három évnél hosszabb nem lehet. A leglényesebb különbség azonban az, hogy az önkormányzati alkalmazottak

fegyelmi büntetései közt szerepel a szolgálattól való felmentés, azaz a nyugdíjazás, valamint az, hogy különös méltánylást érdemlő esetekben a hivatalvesztésre ítélt alkalmazott hozzátartozói ellátási igényeinek érintetlenül hagyását a fegyelmi hatóság az ítéletben megállapíthatja, amely két fokozat az állami alkalmazottak büntetései közt nem is szerepel. Míg az 1912 : LXV. t.-c. 45. §-a azt az indokolatlanul enyhe rendelkezést tartalmazza, hogy a miniszter olyan állami nyugdíjasnak, akit a büntetőbíróság jogerős ítélettel hivatalvesztésre ítélt — méltánylást érdemlő körülmények fennforgása esetén és ha azt a vagyoni viszonyok is indokolják —, a nyugdíját meghagyhatja, sőt még akkor is, ha a bíróság szabadságvesztés-büntetést is állapított meg, a nyugdíját a szabadságvesztés büntetése alatt a felesége kezébe utalványozhatja, addig a tényleges állami alkalmazottak fegyelmi büntetései közt a büntetésből való áthelyezés, illetve olyan esetben, ahol ennek nem lehet helye, a fokozatos előléptetés megvonása után az állásvesztés következik az alkalmazott és hozzátartozói minden igénye elvesztésével. Ennek az elavult fegyelmi szabályzatnak az a hatása, hogy egyrészt az állam saját alkalmazottai rosszabb helyzetben vannak, mint amilyent az állam az önkormányzati alkalmazottaknak később biztosított, másrészt hátrányos az állami közszolgálatra, mert a fegyelmi hatóságok így számos olyan alkalmazottat meghagynak a tényleges szolgálalban, akinek eltávolítása kívánatos, mert nem akarják családjukat az ellátástól megfosztani.

Ezt az akadályt az állami hivatalnokokkal szemben most az 1934 : I. t.-c. szerinti eljárás alkalmazásával kerülik meg, amely gyorsabb, mint a fegyelmi eljárás, és a nyugdíjazást az 1912 : LXV. t.-c.-ben nem engedélyezett jogcímen lehetővé teszi.

Az 1936 : III. t.-c. szerint a kir. ítélőbírúk és a kir. ügyészség tagjainak hivatalvesztésre ítéltése esetén „a fegyelmi bíróság különös méltánylást érdemlő okból és ha ezt a vagyoni viszonyok is indokolják, kimondhatja, hogy az elítéltnak és az utána állami ellátásra jogosultaknak, vagy csupán az utóbbiaknak ellátási igénye az állammal szemben részben — és pedig a fegyelmi bíróság ítéletében meghatározott mértékben — fennmarad“ (13. §). Ez a rendelkezés tehát az állami alkalmazottak egy részére már kiterjesztette a megfelelő rendelkezéseket, ami az eltérést a többiekkel szemben annál súlyosabbá teszi.

A fegyelmi büntetésnél enyhébb a *rendbüntetés*, amelyet az önkormányzati alkalmazottra felügyelő hatóságainak bármelyike ki-
rőhat, ha enyhébb beszámítású mulasztást vagy szabálytalanságot követ el. A rendbüntetés öt pengőtől az alkalmazott napidíjának ötszöröséig terjedhető pénzbírság (1929 : XXX. t.-c. 75. §). Az állami alkalmazottaknál ezzel szemben ilyen esetben csak szóbeli dorgálásnak

van helye, „amely az ismételt köteleességszegés törvényszerű következményeire utal“ (P. Sz. Sz. 241. §).

A fegyelmi eljárás alá vont alkalmazott a fegyelmi szabályokban megállapított esetekben állásától felfüggeszthető, illetve felfüggesztendő. A felfüggesztett alkalmazott felfüggesztésének tartama alatt lakáspénzén és családi pótlékán felül élelmezési illetményben részesül, amely fizetésének egyharmadától feléig terjed.

A közhivatalnokok büntetőjogi felelőssége.

195. A közhivatalnok kötelességeinek megsértése lehet oly súlyos, hogy az nemcsak a közszolgálat érdekeibe, hanem a közérkölcsebe is ütközik. Ezeket a büntető törvénykönyv állapítja meg és üldözi. A közhivatali büntettek és vétségek külön fejezetet alkotnak és azokat az jellemzi, hogy elkövetőjüknek közhivatalnoki minősége a büntett vagy vétség lényeges tényálladási elemei közé tartozik.

A magyar büntetőtörvények a következő közhivatali büntetteket és vétségeket ismerik:

1. Hivatali sikkasztás (1878 : V. t.-c. 462—464. §).
2. Megvesztegetés (1942 : X. t.-c. 1—2. §).
3. Ajándék tiltott követelése és elfogadása (1942 : X. t.-c. 4. §).
4. Hivatali visszaélés (1878 : V. t.-c. 417. §).
5. A hivatali hatalommal való visszaélés (1878 : V. t.-c. 472—478. §).
6. Hivatali titok megsértése (1940 : XVIII. t.-c. 4. §).
7. Hivatali köteleesség megtagadása (sztrájk) (1878 : V. t.-c. 480—481. §).
8. Hamis községi bizonyítvány kiállítása (1878 : V. t.-c. 411. §).
9. A honvédelemmel összefüggő hivatali bűneselekmények (1939 : II. t.-c. 191—195. §).

A közhivatali büntettek és vétségek tárgyalása a büntetőjog körébe tartozik. Ezért azokkal itt részletesebben nem foglalkozunk.

A közhivatalnokok vagyoni felelőssége.

196. A közhivatalnokok vagyoni (magánjogi) felelősségén hivatalos működésükben egyrészt szolgálatadójuknak (állam, törvényhatóság, község, közintézet), másrészt harmadik személyeknek okozott károkért való felelősségét értjük.

A kérdés sem elméletileg, sem de lege lata nem tartozik a megoldott kérdések közé.

A történeti fejlődés a következő: Természetes és ösztönszerű cselekedet, ha az, akinek a közigazgatás kárt okozott, közvetlenül az azt elkövető alkalmazott ellen fordul kártérítésért. Ha azonban a kártérítési keresetek korlátozás és válogatás nélkül indíthatók, az alkalmazottak zaklató és alaptalan perek olyan tömegének lehetnek

¹ L. Angyal Pál: A magyar büntetőjog tankönyve. VII. kiad. 1940.

kitéve, hogy az a közszolgálat elbátortalanítására és megbénítására vezethet. Eleinte mindenütt elismerték a közhivatalnokok teljes felelősségét és közvetlen perelhetőségét a rendes bíróságok előtt. Az angol-szász államokban ez a rendszer ma is fennáll és ott a bíróságok feladata, hogy a közhivatalnokokat a zaklatástól megvédjék. Az európai kontinens államaiban viszont fokozatosan az a rendszer alakult ki, hogy a közigazgatás védelméről a szükséges mértékben az állam másként gondoskodott. Az egyik mód, amelyet Franciaországban 1797-ben vezettek be (a VIII. év alkotmányának 75. §-a), az, hogy a rendes bíróság előtt kártérítés a közhivatalnokok ellen csak akkor indítható, ha az államtanács ahhoz előzőleg hozzájárult.¹ Ehhez hasonló a mi jogunkban ma is az 1871 : VIII. t.-c.-nek az a rendelkezése, hogy bíró vagy bírósági hivatalnok ellen, ha hivatalos eljárásban cselekvése vagy mulasztása által valakinek akár szándékosan, akár vétkes gondatlanságból kárt okozott, kártérítési követelést csak úgy lehet érvényesíteni, ha a keresetőséget a fegyelmi bíróság előzetesen megállapította, vagy előzetes büntető ítélet keletkezik (66—70. §). A per anyaga meg van tehát osztva a fegyelmi bíróság és a polgári bíróság közt.

Más mód a közhivatalnok védelmére az, amely korlátozza a közhivatalnokok felelősségét, de viszont azokért a károkért, amelyekért felelősségre nem vonhatók, elismeri az állam felelősségét. A francia államtanács joggyakorlata a felelősségmegosztás alapjául fokozatosan kidolgozta a „személy tényei“ és a „szolgálat tényei“ (*fait personnel* és *fait de service*) közti megkülönböztetést. Személyi tényről van szó, ha feltehető, hogy a közhivatalnok tudatosan tért el a szolgálati utasításoktól, a jogszabályoktól és a gyakorlattól. Ezért érte a közhivatalnokot terheli a felelősség. Szolgálati ténnyel állunk szemben, ha olyan kárt okozó hanyagság, mulasztás vagy tévedés történik, amelyre az emberi gyarlóság miatt a szolgálatban számítani kell. Ez rendszerint szervezési hibára vezethető vissza: túlterhelésre, a vezetés, a fegyelem, az ellenőrzés hiányára stb. és ezért inkább a főnökök, mint a hibát közvetlenül elkövető alárendelt rovására írható. Ezért ilyen esetben a felelősség a közszolgálat szolgálatadóit (az államot, a törvényhatóságot, községet) terheli.² Ez a fejlődés a francia jogban 1870—73 körül fejeződött be.

A magyar jogfejlődésben fontos a Pénzügyi Szolgálati Szabályokban egy évvel később, 1874-ben, megjelent következő elvi rendelkezés:

„82. §.: Az állami alkalmazottak hivatalos minőségükben teljesített eljárásukért, a büneseteket kivéve, a polgári bíróság előtt felelősségre nem vonhatók.“

¹ L. Hauriou: Précis de Droit Administratif. 11. kiad. 1927. 314. sk. 1.

² L. Hauriou i. m. 332. 1.

Tudjuk, hogy a P. Sz. Sz. hatályát az egész állami szolgálatra kiterjesztették. De viszont csak rendeleterejű jogforrás. Hasonló értelmű törvényes rendelkezést az állami számvitelről szóló 1897 : XX. t.-c. 59. §-ában találunk, amely szerint:

„Vagyonkezeléssel megbízott állami tisztviselő által e minőségében a közalapoknak vagy magánfeleknek okozott károkért a kártérítési kötelezettség — a visszkereseti jog fenntartásával — elsősorban az állami kincstárt terheli.“

Mindkét rendelkezés tehát megegyezik abban, hogy nem tesz különbséget „személyi tény“ és „szolgálati tény“ közt, hanem a közhivatalnok minden károkozó cselekményért elsősorban az államot teszi felelőssé és csak másodsorban a közhivatalnokot.

Az állam és a közhivatalnokok vagyoni felelősségét általános érvénnyel rendező törvényünk máig sincs. Ha volna törvényünk a közszolgálatról, annak állást kellett volna ebben a kérdésben is foglalnia. Ilyennek hiányában a törvényhozás nem kerülhette el, hogy a törvényhatóságokról és a községekről szóló törvényekben azokra vonatkozó, tehát részleges (az államra nem vonatkozó) szabályozást alkosson.

A törvényhatóságokról szóló 1886 : XXI. t.-c. idevágó rendelkezései a következők:

„89. §. A tisztviselő mindazon kárért, melyet hivatalos eljárásában akár cselekvése, akár mulasztása által szándékosan vagy vétkes gondatlanságból az államnak, a törvényhatóságnak, községeknek, vagy egyeseknek jogtalanul vagy illetéktelenül okozott, ha a kár szabályszerű jogorvoslattal elhárítható nem volt, teljes kártérítéssel tartozik.“

90. §. Ha a tisztviselő illetékes meghagyásból s a meghagyás szerint járt el, a kártalanítási keresetek mindig azok ellen intézendők, akik a törvénytelen cselekvényt elrendelték.

91. §. Ha a károsult az elmarasztalt tisztviselő vagyontalansága miatt kielégítést ne nyerhetne, ..., a kárt visszkereseti jog fenntartása mellett a törvényhatóság téríti meg. A közpénzt kezelő tisztviselők által okozott kárt azonban elsősorban azok tartoznak viselni, akik a pénzkezelésre törvény szerint felügyelni tartoznak, ha kötelességüket vagy éppen nem, vagy nem szabály szerint teljesítették.“

A községekre nézve a fentiekkel teljesen egybehangzó rendelkezéseket tartalmaznak az 1886 : XXII. t.-c. 86—88. §-ai.

A Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930 : XVIII. t.-c. a következőket mondja:

„64. §. Kártérítési köteletség. Kártérítés alól mentesség.“

(1) Az önkormányzati tisztviselő, aki hivatali kötelességének vétkes megsértésével másnak kárt okoz, köteles e kárt megtéríteni, kivéve, ha a károsult a kárt jogorvoslattal elháríthatta volna s ezt elmulasztotta. Csak szándékosság, vagy súlyos gondatlanság esetében felel a tisztviselő, ha olyan ügyben okozta a kárt, amelyben célszerűségi (discretionális) tekintetek szerint kellett eljárnia.

(2) Nem tartozik kártérítéssel a tisztviselő akkor sem, ha hivatali felelősségének, vagy felettes hatóságának jogos hatáskörében kiadott rendeletéből és annak rendelete szerint járt el. Ilyen esetben kártérítéssel az tartozik, aki a károkozó cselekvést elrendelte.

(5) Ha a károsult az elmarasztalt tisztviselőnek ... vagyontalansága miatt kártérítésben nem részesült ..., a kárt — visszkereseti jogának fennmaradása mellett — a törvényhatóság téríti meg.

(6) Ha a közhivatalnok oly kárért, melyet gyám, gondnok, vagy idegen érdekek védelmére rendelt más személy okozott, az utóbbival együtt azért felelős, mert ennek kirendelésében, ellenőrzésében vagy jogügyleteinek jóváhagyásában hivatali kötelességét megsértette, egymásközötti viszonyukban a kártérítési kötelezettség egyedül a közvetlen károkozót terheli.

Mindezek a kártérítési keresetek Franciaországban a közigazgatási bíróság (államtanács), nálunk az idézett törvények szerint a rendes bíróság elé tartoznak.

Van azonban a mi jogunkban is rendelkezés, amely az ilyen kártérítési igényeket a közigazgatási hatóságok és végső fokon a közigazgatási bíróság elé utalja: a közadók kezeléséről szóló hivatalos összeállítás (600/1927. P. M. sz. r.) 131. §-a:

„Az adókimutatás előkészítése, az adóalanyok és az adótárgyak összeírása, a közadók kivetése (kiszabása), könyvelése, nyilvántartása — ideértve a földadó-kataszter-nyilvántartást is —, beszédese, beszéltetése, biztosítása és behajtása, illetőleg kimutatása alkalmával az állami vagy községi (városi) bizottságok, az államkincstárnak, helyhatóságnak vagy magánfeleknek jogtalanul okozott költségek vagy károk megtérítésén felül, ezzel egyidejűleg és ugyanabban a határozatban 100 pengőig terjedhető rendbíróságban marasztalhatók el. Ilyen ügyekben elsőfokon a pénzügyigazgatóság, másodfokon a közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága határoz, amelynek határozata ellen a közigazgatási bírósághoz van panasznak helye.”

Mivel, mint látjuk, az állam és a közhivatalnokok vagyoni felelősségének kérdése egységesen rendezve még nincs, *Magánjogi Törvénykönyvünk tervezete* is tett kísérletet ennek a hiánynak pótlására. Az 1913-ban a képviselőház elé terjesztett első törvényjavaslat tartalmazott rendelkezéseket az állam vagyoni felelősségéről:

„1495. §. Az állam felelős azért a kárért, amelyet hivatalnokai a hatáskörükhöz tartozó hivatalos eljárásban, vagy a reájuk ruházott hivatalos hatalom felhasználásával harmadik személynek jogellenesen és saját felelősségüket is megállapító cselekménnyel okoztak.

A telekkönyvi és bírói letéti ügyekben az állam tárgyilag helytelen hatósági intézkedés által okozott kárért akkor is felel, ha az intézkedő hivatalnokot vétkekesség terheli. Egyéb olyan kárért, amelyet a hivatalnok az 1. bekezdésben meghatározott módon harmadik személynek jogellenesen ugyan, de vétkesen okoz, az állam csak az 1486. §. korlátaiban felel.

Az állam felelőssége nem áll be, ha a károsult a kárt jogorvoslattal elháríthatta volna és azt tenni vétkesen elmulasztotta.

Az 1—3. bekezdések szabályaihoz képest felelnek a törvényhatóságok és községek is azért a kárért, amelyet tisztviselőik harmadik személyeknek okoztak.”

Az 1486. § szövege a következő:

„Aki másnak jogvédte érdekét jogellenesen, de vétkesen sérti meg, az a sértettnek ebből eredő vagyoni kárát, ha máshonnan meg nem térül, annyiban köteles megtéríteni, amennyiben azt a fennforgó körülményekre, különösen az érdekelt felek vagyoni viszonyaira tekintettel a méltányosság megkívánja.”

Az állam felelősségére vonatkozó fenti szakasz a *Magánjogi Törvénykönyv* második, 1928. évi javaslatából kimaradt. A közhivatalnokok vagyoni felelősségéről azonban mind az első, mind a második javaslat szól. Az 1928. évi javaslatban az alábbi szakaszokat találjuk:

„1735. §. Az a közhivatalnok (köztisztviselő), aki hivatali kötelességének vétkes megsértésével másnak kárt okoz, köteles a kárt megtéríteni, kivéve, ha a károsult a kárt jogorvoslattal elháríthatta volna és ezt vétkesen elmulasztotta.

A bíró az ítélethezatalban elkövetett köteleességsértés miatt csak akkor felelős, ha szándékosság, vagy súlyos gondatlanság terheli. Ugyanez a korlátozás áll, ha a közhivatalnok oly ügyben okozta a kárt, amelyben célszerűségi tekintetek szerint kellett eljárnia.

A bíró ellen az 1. és 2. bekezdésben megállapított felelősséget csak akkor lehet bírói úton érvényesíteni, ha a kártokozó cselekmény miatt őt a büntetőbíróság jogerősen elítélte, vagy ha a fegyelmi bíróság jogerős határozattal előzetesen megállapította róla, hogy kártokozó cselekményével hivatali kötelességét vétkesen megszegte.

1736. §. Ha a közhivatalnok oly kárért, amelyet gyám, gondnok, vagy idegen érdekek védelmére rendelt más személy okozott, az utóbbival együtt azért felelős, mert ennek kirendelésében, ellenőrzésében vagy jogügyleteinek jóváhagyásában hivatali kötelességét megsértette; egymásközötti viszonyukban a kártérítés egyedül a közvetlen károkozót kötelezte.”

Tudjuk azonban, hogy ebből a javaslatból sem lett eddig törvény. A jogi helyzet tehát az, hogy törvényes rendelkezések a közhivatalnokok vagyoni felelősségéről csak egyes csoportokra nézve vannak (bírák, önkormányzati alkalmazottak stb.). Az állami hivatalnokokra vonatkozó általános tételes törvény tehát nincs, de viszont van a P. Sz. Sz. idézett 82. §-a, amely kizárja az állami alkalmazottak közvetlen felelősségét, amiből *a contrario* következik, hogy a szükséges esetekben az állam közvetlenül vállalja a kártérítési kötelezettséget, mint az 1897 : XX. t.-c. 59. §-ában is tette.

Ebben a helyzetben a *bírói gyakorlat* volt hivatva a törvény által el nem döntött kérdésekben állást foglalni. Ez legfőképpen az állami hivatalnokok vagyoni felelősségére vonatkozik. Az e téren kialakult gyakorlat a kúria több fontos ítéletéből ismerhető meg (4937/1917, 1713/1919, 612/1922, 784/1932). Ezek közül az 1921. március 3-án kelt 1713/1919. sz. ítélet indokolása a következő szakba foglalja a kúria álláspontját:

„A kincstár tételes jogszabályok hiányában is rendszerint felelős azért a kárért, amelyet az állam közegei hivatalos eljárásuk körében, vagy a reájuk ruházott hivatalos hatalom felhasználásával harmadik személynek jogellenes cselekménnyel, vagy mulasztással okoztak s az ily alaphoz származott kártérítési igény érvényesítése, a különlegesen szabályozott esetek kivételével, nincs korlátozva azzal, hogy a károsult fél elsősorban a közvetlen tettes ellen tartoznék fellépni. Az ilyen kárigény felett ítélezésre jogosult polgári bíróság annak az előzetes kérdésnek a megvizsgálására is jogosult, hogy az eljárás, amely a kárigény alapjául szolgál, csakugyan jogellenes és a kárigény megállapítására alkalmas-e?”

Fontos a kúria jogegységi tanácsának 82. sz. polgári döntvénye is az 1936. évből, amely kimondja, hogy az Országos Társadalombiztosító Intézet a nála biztosított féllel szemben az intézet részéről nyújtott gyógykezelés közben elkövetett orvosi műhiba miatt közvetlen kártérítéssel tartozik.

Az államnak így kialakult jogi helyzete nyilvánvalóan súlyosabb, mint a helyi önkormányzatoké. Az állam felelőssége közvetlen, a helyi önkormányzatoké csak másodlagos. Az önkormányzatok sikeres perbefogásához nem csak az kell, hogy a károsultnak hivatalnokuk

ellen kártérítési követelése legyen, hanem az is, hogy ezt sikertelenül érvényesítette, vagy a vétkes tisztviselő kiléte megállapítható ne legyen.

Ami a felelősség mértékét illeti, különbség van egyrészt a szándékosság, vagy súlyos gondatlanság, másrészt az enyhébb gondatlanság (*culpa levis*) esetei közt. A bíró és a diszkrecionális hatáskörben eljáró közhivatalnok csak az első esetben, a többi hivatalnok mindkét esetben köteles a kártérítésre.

Ezenkívül különbséget kell tenni egyrészt az objektíve jogellenes, de véttlen, másrészt az államnak jogszerű, de a magánfelet károsító eljárása között. A kártérítés kötelezettsége mindkét esetben fennáll. Az utóbbira vonatkozólag számos törvényes rendelkezés is van. Így kisajátítás (1881 : XLI., 1929 : XI., 1937 : VI. t.-c.), katonai gyakorlatok alkalmával okozott károk (1895 : XXXIX. t.-c. 13. §), ártatlanul letartóztatottaknak és ártatlanul elítélteknek járó kártalanítás (1896 : XXXIII. t.-c. 576—589. §), a honvédelmi szolgáltatások (1939 : II. t.-c. 122. §) esetében.

Hogyan ítéljük meg a kérdést *de lege ferenda*?

Az egyik szempont az, hogy a posztindusztriális fejlődés, a gazdasági élet állami irányítása, a nagy közüzemek korában a közhivatalnokok egyre sűrűbben jutnak olyan helyzetbe, hogy harmadik személyeknek olyan jogosulatlan károkat okozhatnak, amelyek saját vagyonukat vagy jövedelmüket sokszorosan meghaladják, s így a károsult kártérítést csak a közülettől remélhet. Ezért előtérbe nyomul az a megoldás, amely szerint a kártérítésért elsősorban a közület legyen felelős, és a közhivatalnok legfeljebb csak másodsorban.

Azonkívül a közigazgatás feladatainak szaporodása és méreteinek nagy megnövekedése miatt a vezetésre háruló fokozott követelmények azt kívánják, hogy az alárendelteknek többfelé való igazodása megszűnjék, és a közhivatalnokok ne aggodalmaskodjanak hivataluk betöltésében azért, mert egyéni kártérítési kötelezettség veszélyeitől félnek. Idejét multa az a liberális jogállami felfogás is, amely a Magánjogi Törvénykönyv javaslatának tárgyalásai során megnyilvánult, hogy a hivatalnokok közvetlen vagyoni felelősségéből származó bátortalanság veszélyének háttérbe kell szorulnia az állampolgárok érdekével szemben, amely minden okozott kár megtérítését követeli. Mert ma már kétségtelen, hogy minden állampolgárnak sokkal nagyobb érdeke fűződik ahhoz, hogy a közigazgatási apparátus a minél nagyobb eredményesség követelményei szerint legyen megszervezve és működjék, mint ahhoz a kártérítéshez, amit a közhivatalnokok fizetésükből adni tudnak.

Végül rá kell mutatnunk az eddigi megoldás feltűnő kettéhasadt-ságára, amely arra vezethető vissza, hogy a vonatkozó rendelkezések különböző minisztériumoktól származnak: a P. Sz. Sz., az 1897:XX. t.-c., a 600/1927. P. M., amelyekben az állam közvetlen felelőssége,

vagy a közigazgatási forumrendszer van megállapítva, mind a pénzügyminisztérium, az 1886 : XXI., XXII. és az 1930 : XVIII. t.-c., amelyekben a helyi önkormányzatok mindig csak másodsorban felelősek, mind a belügyminisztérium ügykörébe tartoznak. Hogy az államnak évtizedeken át annyiféle lehet az álláspontja, ahány minisztérium foglalkozik egy kérdéssel, ez azt mutatja, hogy sem a minisztertanács, sem a törvényhozás nem tekintik át az állam és a közigazgatás életét a maga egészében.

53. §. A személyzeti politika.

A személyzeti politika fogalma.

197. A személyzeti kérdés minden szervezetben nagy szerepet játszik. A közigazgatásban való fontossága azonban két okból nagyobb, mint másutt: egyrészt a hivatásos közszolgálati rendszer, tehát az állandó alkalmazás bevezetése, másrészt a közigazgatási szervezet igen nagy méretei miatt. Ez a két jelenség, amely ma minden államban egyaránt bekövetkezett, az egymással összefüggő problémák sűrű szövedékét fejlesztette ki, amelynek helyes megítélése és kezelése a közigazgatási személyzeti politikának a tárgya.

A személyzeti politika jelentőségére a magyar közigazgatásban a következő számok mutatnak rá:

Az 1942. évi állami költségvetésben a kiadások összege 3.256,315.000 pengőt tesz ki. Ebből személyi kiadásokra (tényleges állami alkalmazottak fizetésére, nyugdíjas állami alkalmazottak és hozzátartozóik ellátására, nem állami alkalmazottak fizetésére [vármegyék] és fizetéskiegészítésére) 1.352,700.000 pengő, tehát 41,6 százalék esik. És ebben az összegben a fővárosi, városi, községi, OTI, OMBI stb. alkalmazottak fizetése, bár ők is a magyar közigazgatáshoz tartoznak, nem foglaltatik benn. Az a tény, hogy a magyar közterheknek közel fele a közigazgatás személyzetére fordítatik, mutatja annak fontosságát, hogy a személyzeti politika hivatása magaslatán legyen, mert egyébként a személyzet teljesítménye nem fog arányban állni a ráfordított áldozattal.

A személyzeti politika feladata kettős:

1. Összeegyeztetni a közszolgálatban érdekelt három tényező érdekeit. Ezek:

- a. az állam, mint szolgálatadó;
- b. a személyzet, azaz az alkalmazottak;
- c. a közönség, amelyért a közigazgatás van, és amely a közigazgatás költségeit viseli.

2. A személyzet kérdéseinek olyan intézése, amely annak teljesítményét állandóan az elérhető legmagasabb színvonalon tartja (eredményesség). Ennek eszközei:

a. szaporítása és erősítése azoknak a tényezőknek, amelyek a színvonal emelésére alkalmasak;

b. kiküszöbölése vagy csökkentése azoknak a tényezőknek, amelyek a színvonal leszállítására vezetnek.

A közszoigálatban érdekelt tényezők szempontjai.

198. A közszoigálatban érdekelt tényezők szempontjai különbözök. A közönség azt hiszi, hogy túlsok az alkalmazott, a közigazgatás drága és nem jó. Az alkalmazottak azt tartják, hogy kevéssé vannak fizetve, nincs irántuk sem a szoligálatadó, sem a közönség részéről elég megértés és hogy a közszoigálat presztizse (tekintélye) nem elegendő. A szoligálatadó állam viszont tudja, hogy a közigazgatási alkalmazottak fizetésének kérdése többnyire nem esik a munkapiac rendes gazdasági törvényei alá. A kormány gyakorlatilag függetleníti magát fizetési politikája tekintetében a legtöbb gazdasági törvénytől és a versenynek attól a hatásától, amelynek a gazdasági élet szervezeti tökéletesítése sokat köszönhet. Míg a magánvállalatok hibás személyzeti politikát sokáig nem követhetnek, mert annak hatása a versenytársak előnyomulásában és saját mérlegük kedvezőtlen eredményeiben hamarosan jelentkezik, addig a közigazgatás alkalmatlan gazdasági elveket és rosszeredményű közigazgatási eljárásokat csaknem tetszése szerinti ideig tűrhet, ezt az emberek, a közönség, felismerni aligha fogják, káros hatását számokba foglalni csak maga a közigazgatás tudná. Az eredménytelenség azonban az adóteher növekedésében jelentkezik és az emberek egyébként is érzik. Az emberek ösztönszerű rossz véleményüknek a kormány és a közigazgatás működéséről végeredményben csak politikai magatartásuk útján, országgyűlési és önkormányzati választások alkalmával adhattak kifejezést. Hymódon parlamenti rendszer mellett a kormány számára nagy a kísértés, hogy az egész közigazgatást politikai módszerekkel kezelje s a személyzeti kérdést se szakszerű szempontok, hanem a személyzet politikai súlya szerint ítélje meg. A mai magyar közigazgatásban az állam tényleges alkalmazottainak száma meghaladja a 200.000-et, hozzájönnek az önkormányzati alkalmazottak, a nyugdíjasok (az államnál 175.000), az állami üzemek állandó munkásai (67.000) és valamennyinek a családtagjai. Együttvéve tehát 1 milliónál jóval több ember tartozik ide,¹ s ez az ország lakosságának 10 százaléka, amelynek politikai súlya igen jelentékeny. A személyzeti kérdésnek politikai szemszögből való megítélésére a kormányok hajlama annál nagyobb, mert a kabinetrendszer a miniszterektől sem közigazgatási szakértelmet, sem igazolt főnöki képességet nem kíván, hanem csak politikai többséget. A többség biztosításának egyik fontos tényezője a közigazgatás személyzetének nagy tömege, amely ugyan szoligálati

¹ Pontosan a kormány maga sem tudja, mert közszoigálati statisztikát először csak az 1942. évi statisztikai munkatervébe vette fel.

alárendeltségben van és nem a pártokat, hanem a nemzetet van hivatva szoligálni, mégis a mindenkori kormánytól olyan függésben van, hogy az politikai állásfoglalását is befolyásolhatja.

Amíg tehát az Amerikai Egyesült Államokban 1883 után azért tértek át a zsákmányrendszerről a hivatásos közszoigálat rendszerére, hogy a közigazgatásban a politikai korrupció helyett a szakszerűséget biztosítsák, addig az európai kontinensen a parlamentárizmus befolyása az itt kitermelt hivatásos közszoigálati rendszernek legnagyobb előnyét politikai érdekeknek feláldozta és nemcsak nálunk, hanem a legtöbb külföldi államban is, amint főleg az összeomlás előtti Franciaországban láttuk, a közszoigálat személyzeti politikájának lényegével tisztában nem volt és ezért azt meg sem valósíthatta.

A személyzeti kérdés az egész közigazgatást érdekli. Minden minisztérium ügykörében, minden szoligálati ágban, minden szervezeti egységben ugyanaz a szerepe, és problémái legnagyobbbrészt ugyanazok. Sőt kétségtelen, hogy a személyzeti kérdés minden nagy szervezetben egyenlő fontosságú: a gazdasági életben (gyárakban, közlekedési vállalatoknál, bankoknál és mindezek csúcsszervezeteinél: kartel, trust stb.), a hadseregénél, az egyházaknál éppúgy, mint a közigazgatásnál. Mindegyiknél munkamegosztás és szervezés, főnökök és alárendeltek, eredményesség és gazdaságosság, jó kiválasztás és állapítása, fegyelem a közös problémák. A megoldások nagy része kölcsönösen használható, összehasonlítható, tökéletesíthető. A problémákkal való birkózás, az eredményért való felelősség, sokszor a szükség nyomása és a tudományos kutatás segítségével a személyzeti politikának fokról-fokra való tudatosítására és a legjobb megoldások keresése útján a szakszerűség magas színvonalára való emelésére vezetett. Ennek elérésében a külföldön, főleg az U. S. A. területén, nagy szerepe volt annak, hogy külön szakszerveket létesítettek a személyzeti politika irányítására a nagyobb szervezeti egységekben: minisztériumokban, nagyvárosokban (New York, Chicago), és a közigazgatás legfőbb vezetője mellett, az állam egész személyzeti politikájának egységes irányítására. Ez a szervezési mód (integráció) kizárja azt, hogy egy minisztérium különböző ügyosztályai különböző színvonalon, eltérő elvek szerint, kevés tapasztalat és sokszor semmi szaktudás alapján intézzék a személyi ügyeket, valamint ugyanígy minden minisztérium más és más elvek szerint vezesse a személyzeti politikáját s az állam tűrje, hogy jobb megoldások mellett rosszabbak is évtizedekig fennmaradjanak, mert magának az államnak személyzeti politikája nincs.

Nálunk az a helyzet, hogy nincs miniszter, aki az állam egész személyzeti politikájáért felelős volna, és azt irányíthatná. A személyi kiadások óriási összege miatt a pénzügyminiszter kénytelen a személyzeti politika kérdéseivel minden tárca ügykörét érintően fog-

lalkozni, de hatásköre az anyagi vonatkozású ügyeken túl nem terjed és azt a hatáskörét, hogy a közszolgálat egészét érdeklő más kérdések megoldásáról gondoskodik (pl. a közhivatalnokok fegyelmi és vagyoni felelősségének egységes és korszerű rendezéséről), a többi miniszter nem ismeri el, de ugyanígy nem ismeri el sem a pénzügy-, sem a többi miniszter a belügy- vagy bármely más miniszternek a hatáskörét, a miniszterelnök pedig mindeddig nem tartotta feladatának, hogy az összes tárcákat érdeklő kérdések megoldásáért való felelősséget vállalja. Ha még figyelembe vesszük azt, hogy a költségvetést érintő személyzeti kérdésekben is milyen különböző elvi alapon álló megoldások vannak az illetékes miniszterek ellenállása miatt, egymás mellett egyidejűleg hatályban az önkormányzati, a bírói, külügyi, tanügyi, közüzemi alkalmazottak, a honvédség tagjai stb. tekintetében, akkor megállapíthatjuk, hogy a személyzeti politika terén a pénzügyminiszter irányító szerepéről is csak szűk korlátok közt lehet beszélni. Ezért a magyar közigazgatás személyzeti politikáját egységesen irányító szerv kialakítása, bármily nagy veszteséget jelent már eddigi hiánya is, még mindig a jövő feladata.¹

A szervezet és az egyén eredményességének megkülönböztetése.

199. A személyzeti politika másik feladata a személyzet működése *eredményességének* biztosítása és fokozása. A szervezéstudománynak egyik fontos megállapítása, hogy az eredményesség elbírálásánál meg kell különböztetnünk:

- a. a szervezet eredményességét (*operating efficiency*) és
- b. az egyén eredményességét (*individual efficiency*).²

A szervezet és az egyén eredményessége megkülönböztetésének az az alapja, hogy ha egy alkalmazott munkája nem eredményes, az nem szükségképpen az egyén alkalmatlanságából vagy hibájából folyik, hanem áldozata lehet olyan munkafeltételeknek, amelyek akadályozzák képességeinek legjobb kifejtését, a tőle telhető eredmény elérését. A szervezet (üzem, hivatal) eredményessége így felfogva azt jelenti, hogy az nem az abban működők egyéni képességeinek az összege.

Az eredmény a szervezet tagjainak képességein és teljesítményein felül magának a szervezeti egységnek felépítésétől, vezetésétől, fegyelmezettségétől stb. is függ. Ha egy hivatal, vagy üzem rosszul

¹ L. Magyary Zoltán: Amerikai államélet. 1934. 170. sk. 1.

² U. a.: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. 1936. 57. sk., 113. sk. 1.

W. F. Willoughby: Principles of Public Administration. 1927. 344. sk. 1.

Royal Commission on the Civil Service (1929), Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. London. 1930.

³ L. W. F. Willoughby: Principles of Public Administration. Washington, 1927. IX. 1. és másutt.

Herman Feldmann: A Personnel Program for the Federal Civil Service. Washington, 1931. 161. 1.

van szervezve és vezetve, az egyének legnagyobb erőfeszítése és lelkiismeretessége sem fog teljes eredményt elérni. A szervezet eredményességében tehát a főnök szerepe nyilvánul meg és így tűnik ki, hogy az alkalmazottak munkateljesítményének, eredményességének egyik legfontosabb tényezője a főnök, a vezető képessége. Közismert a hadsereg példája. Ha rossz a hadifelszerelés, az ellenségnek jobb az ágyúja, tankja, repülőgépe, akkor a katonák legnagyobb hősiessége sem hozhatja meg a győzelmet, mert rossz a szervezet. S ha jó a felszerelés és vitéz a csapat is, de rossz a vezetés, elkerülhetetlen a vereség, mert rossz a főnök. Az egyén és a szervezet eredményessége azonban éppígy széjjelválik a gyárban és a közigazgatásban is.

A személyzeti politika feladata ezért nemcsak az egyén eredményességéről gondoskodni, hanem egyúttal annak szervezeti előfeltételeit is megadni.

54. §. A szervezet eredményességének biztosítása.

A főnök szerepe.

200. Többször utaltunk arra, hogy minden szervezet eredményességében a legfontosabb tényező a főnök. Ezért azok a kritikák is, amelyek a közigazgatás ellen elhangzanak, jelentékeny részben a főnökökre vonatkoznak. A szervezésben tehát a főnökök kiválasztására, a főnöki állások betöltésére a legnagyobb gondot kell fordítani, mert azokat a hibákat, amelyeket a főnökök rossz kiválasztása okoz, nem lehet ellensúlyozni az alárendeltek még oly jó kiválasztásával sem.

Évszázados szervezési tapasztalatai vannak a főnökkiválasztás és a vezetőképés terén a hadseregeknek, és a katolikus egyháznak. A hadseregek változatos beosztások, minősítés, tanfolyamok, vizsgák, gyakorlati kipróbálás útján képezik és szűrik ki azokat, akiket a fokozatosan magasabb és nagyobb felelősséggel járó állásokba emelnek, a legfőbb vezetést pedig a hadsereg legkiválóbb tábormokára bízzák. A katolikus egyház is, különösen az egyház vezetésében legmagasabb állások betöltéséhez, a bíbornokok kiválasztásához a *Codex Juris Canonici* 232. kánonjában azt a követelményt írja elő, hogy kiválóknak kell lenniök az egyházkormányzatban,¹ amit az egyházban is hosszú képzés ad meg és mindig a bíbornokok közül kerül ki az egyház feje, a pápa. A főnökök kiképzésének, a jó főnökökről való állandó gondoskodásnak ez a magas iskolája a *közigazgatásban* mindeddig nem fejlődött ki, pedig kézenfekvő annak a számításnak a helyessége, amely a közigazgatásban is céltudatosabb előkészítéstől jobb eredményt vár.

¹ „viri... doctrina, pietate ac rerum agendarum prudentia egregie praestantes.”

Ennek a különbségnek egyik főoka abban keresendő, hogy mielőtt a közigazgatásban a szakképzett és hivatásos közszolgálat kifejlődött, a közigazgatás legfőbb vezetésében a kabinetrendszerre térünk át. Ez a hadsereg és az egyház vezetésétől szervezetileg abban különbözik, hogy míg ezek mindig egyéni és szakszerű vezetés alatt állanak, a minisztérium egyrészt 10—15 tagú testület, másrészt a tagjait nem aszerint választják ki, hogy a közigazgatás vezetéséhez szükséges főnöki képességekkel bírnak-e, hanem a politikai erőviszonyok szerint. Nyilvánvaló ennek a rendszernek a hátránya. A közigazgatás cselekvésre van hivatva és a cselekvés vezetésében az egyéni akaratképzés aránytalan fölényben van a testületi akaratképzéssel szemben. További hátrány az, hogy mivel a miniszterek a közigazgatásban gyakran nem rendelkeznek fölényrel a szakképzett alárendeltjeik fölött, nem igazi főnökök, és lélektanilag alkalmatlanok arra, hogy az alájuk rendelt alsóbb főnökökkel szemben olyan mértéket alkalmazzanak, amilyent önmagukkal szemben nem fogadhatnak el. Ez más szóval azt jelenti, hogy a kabinetrendszer nagyrésztben semlegesíti a hivatásos közszolgálatnak azokat a tulajdonságait, amelyek annak fölényét jelentik és amelyek miatt a hivatásos közszolgálat rendszerét a posztindusztriális állam nem nélkülözheti.

A főnökkiválasztás és képzés gyakorlatának hiányát felismerve, a szervezéstudomány igyekszik azok megszüntetésére elvi alapokat nyújtani. Itt utalunk arra, amit a főnöki funkcióról (33. l.), a főnök kötelességeiről (406. l.) mondtunk; az ott mondottakból megállapíthatók a káros következmények, amelyek a főnöki funkció nem teljes, vagy gyarló teljesítéséből, a főnöki kötelességek megsértéséről a szervezet eredményességére származnak.

A fizetési rendszerek szerepe.

201. A hivatásos közszolgálatban, amely tagjaitól teljes odaadást kíván és más foglalkozást és mellékkeresetet kizár, a fizetési rendszernek a szervezet eredményességére rendkívüli jelentősége van. Ha a fizetés nem biztosítja a közhivatalnok és hozzátartozói számára a nyugodt megélhetést, az előhaladást, a betegség, szolgálatképtelenség esetére és a hátramaradottakról való gondoskodást, akkor kedvetlenség, a munkateljesítmény csökkenése, a fegyelem lazulása, a közszolgálat vonzóerejének gyengülése és a kinevezést kérők színvonalának hanyatlása következik be.

A gazdasági munkabérek állandóan változnak, míg a közigazgatási alkalmazottak fizetése kevésbé rugalmas. A fizetések nagyságának úgy kell megállapítva lennie, hogy az adófizetők, a szolgálatadó és a közhivatalnokok megnyugvását egyaránt megszerezze. Annak megállapítása, hogy milyen fizetés szükséges a megélhetési költségek fedezésére, tárgyi alapon kétféle úton lehetséges. Vagy úgy, hogy kivizsgálják egy kiválasztott hivatalnokcsoport és családjai életmód-

ját és ha azt a csoportot az illető alkalmazotti ágra nézve reprezentatívnak elfogadják, életmódjuk költségei kiszámíthatók. Vagy úgy, hogy tételenként kikalkulálják az élelmezés, lakás, ruházkodás és a kulturális szükségletek költségét, amelyek egy egyén vagy család adott életviszonyai közt szükségesek és így számítják ki a számára szükséges fizetés nagyságát. Ezenfelül állást kell foglalni a változó komponensek tekintetében. Ezek: a családtagok száma, amit családi pótlék útján lehet figyelembe venni, az állomáshely árszínvonalának különbsége, ami a lakáspénzosztályokba sorolást indokolja, a pénz vásárló erejének a változása, ami az árindex szerinti fizetések gondolatát vetette fel.

A fizetések megállapítása főelvének annak kell lennie, hogy egyenlő munkáért egyenlő fizetés járjon. Evégből az azonos feladatokkal és felelősséggel járó állásokat egy csoportba foglalják, amely csoportot fizetés, előléptetés és több más szempontból való elbírálás tekintetében más csoportokkal szemben meg lehet különböztetni.

A csoportok a mi fizetési rendszerünk szerint külön-külön fizetési kimutatásokba vannak foglalva (409. l.). Egymástól abban különbözhetnek, hogy más-más a kezdőfizetés és az elérhető legmagasabb fizetés. Például segédhivatali tisztviselő csak a VII., számvevőségi az V., fogalmazási karbeli a III. fizetési osztályt érheti el. Különbség lehet abban is, hogy milyen időközökben haladnak előre és hogy hányan érhetik el a csúcst.

Az illetményrendszer fontos kérdése az is, hogy a közhivatalnokok egy csoportját a fizetések szempontjából külön mérlegeljék. Ez a csoport azt a kisszámú alkalmazottat foglalja magában, akik vezető, ú. n. kulcspozícióban vannak (*key-men*), akiknek előrelátása, szerveznetudása és vezetési képessége az egész közigazgatás jószágára és szellemére döntő befolyással van. Ha ezek az állások a magánalkalmazottak (bankok, iparvállalatok) állásaival fizetés tekintetében hátrányban vannak, akkor az állam éppen legjava alkalmazottait nem tudja megtartani és a legfontosabb állásokba esetleg nem a legmagasabb igényeket kielégítő embereket tud csak állítani.

Az illetményrendszernek a szervezet eredményességét érintő további fontos problémája annak biztosítása, hogy legalább a legkiválóbb, fejlődésre legképesebb tisztviselők módot kapjanak több tárca ügykörének megismerésére. A tapasztalat szerint ugyanis a szellemi fejlődés felpozícionálására semmi sem nagyobb jelentőségű, mint ha valaki saját környezetéből, megszokott beállítottságából kiragadva, abba a helyzetbe jut, hogy hasonló erővel más környezetbe kerülve, addigi állását kívülről látja, azt az újjal össze tudja hasonlítani, így a kritikára ösztönzést, mértéket és szempontot kap és szellemi önállósulása ezzel megkönnyül. Így a pozícióváltogatásnak hasonlóan megtermékenyítő esetét idézzük elő, mint a külföldi utazással, amikor saját országunk problémáit kívülről meglátjuk és azok megítélésére

több szempontot és szélesebb látókört kapunk. Tanulságos ebben az összefüggésben utalnunk az angol *civil service*-nek (állami közszolgálatnak) arra az elvére, hogy a minisztériumok *permanent secretary*-jét, akinek állása a mi adminisztratív államtitkárunknak felel meg, úgy választják ki, hogy nem a saját minisztérium legkiválóbb tisztviselőjét, hanem az összes minisztériumok legkiválóbb tisztviselőjét keresik ki és azt nevezik ki államtitkárrá. Ha más minisztériumból tudják venni, azt előnynek tekintik, mert azt mondják, ha megüti a kiválóságnak kívánt mértékét, az új ügykörében friss szemmel könnyen tájékozódik, több lesz az iniciatívája és az is előny, hogy nem fogják bénítani azok a nagyszámú érzelmi szálak, amelyek hosszú (esetleg 30—35 éves) együttes szolgálat alatt régi kartársaival szemben kifejlődtek.

A magyar illetményrendszer ezt az áthelyezést egyik minisztérium létszámából más minisztériuméba csaknem lehetetlenné teszi, mert az áthelyezés (ú. n. *Einschub*) az új minisztérium személyzetének előlépési lehetőségeit hátráltatja. A szervezet eredményességének fokozására előnyt fog jelenteni, ha illetményrendszerünket úgy alakítjuk át, hogy az áthelyezéseknek ez az akadálya elhárul.

A szervezet eredményességének egyéb eszközei.

202. A szervezet eredményességének javára válnak más olyan rendelkezések is, amelyek alkalmasak a munkakedv és munkateljesítmények fokozására. Ilyenek:

- a. A munkaadó célszerű beosztása (hivatalos órák). Egyes hivatalokban előfordul, hogy egyesek, rendszerint a legkiválóbbak, egészségük rovására is dolgoznak, mások legfeljebb 9—2-ig való hivatalos időt tartanak be. Ahol lehet, osztatlan munkaidő, hogy ne kelljen napjában kétszer oda- és visszautazni.
- b. A hétfégi szünet (*week-end*) bevezetése.
- c. Az évi szabadságidő biztosítása.
- d. A munkahely egészsége és szépsége: helyiség, bútor, világítás tekintetében.
- e. A bürotechnika eredményeinek értékesítése.
- f. A szabadidő üdítő felhasználása.
- g. Az idegesítő körülmények távoltartása.
- h. A rutinmunkában való elfásulás megakadályozása. Az unalom sokszor egyéni és csak az érzi, aki lélek nélkül végzi a munkáját. A közigazgatásnak fenn kell tudni tartania az érdeklődést azok iránt az emberek iránt, akiknek az ügyét intézi, és ezáltal a rutinmunka is érdekessé válik.
- i. Megértő és tapintatos bánásmód.
- j. Baleset elleni védelem.
- k. Betegség esetére való gondoskodás.

55. §. Az egyén eredményességének biztosítása.

A személyi kiválasztás fontossága.

203. A közigazgatás eredményessége sok tekintetben a közhivatalnokok személyében rejlő okoktól függ. Ezért van a legnagyobb jelentősége a közhivatalnokok személye kiválasztásának. A tapasztalat a gazdasági élet terén és másutt is azt mutatja, hogy valamely testület szervezett munkája szempontjából az egyének szerencsés kiválasztásának és a munkába való beillesztésének rendkívül nagy jelentősége van, mert az ebben a tekintetben elkövetett hibák később megoldhatatlan nehézségeket okozhatnak. Ez a felismerés vezetett az elméletben és némely állam gyakorlatában a kinevezendő személyek helyes kiválasztását és kipróbálását biztosító tárgyilagos eljárások kifejlesztésére és bevezetésére. Ezeket már tárgyaltuk a 19. és 48. §-ban. De nemcsak az egyének kiválasztása fontos, hanem az egyének értékének fejlesztése és helyes megítélése is közszolgálatuk egész ideje alatt.

A személyzet minősítése.

204. A már alkalmazott személyzet ösztönzésében a legnagyobb fontossága a helyes *minősítésnek*¹ van. Mivel a közigazgatásban az egyéni teljesítmények konkrét mérése csak ritkán lehetséges, olyan eljárások kidolgozására volt szükség, amelyek az egyén magatartásának és teljesítményének időközönként visszatérő megállapítását és jellemzését biztosítják. A kisebb munkaegységekben, ahol a főnök minden alkalmazottat közvetlenül meg tud figyelni, a minősítésnek kisebb jelentősége van, de minden nagyobb szervezetben, ahol több az alkalmazott, mint amennyit a legmagasabb főnök személyesen figyelemmel kísérhet, nélkülözhetetlen minden alkalmazott egyéniségének és teljesítményeinek írásban, összehasonlítható módon való megállapítása és állandóan visszatérő időközönként való megrögzítése. A minősítési rendszer akkor felel meg a céljának, ha az alkalmazottnak annyi és olyan jellemző vonását tartalmazza, hogy azokból egyénisége összeállítható, másoktól megkülönböztethető, a szolgálatban való értéke, fejlődése vagy hanyatlása, vagy némely feladatokra való különös alkalmassága olyan főnök által is helyesen megítélhető, aki az illetőt személyesen nem ismeri. Ilyen minősítési lapok nélkül a közvetett főnöknek nincs módjában a közvetlenül szeme előtt nem működő alárendeltek értékéről való véleményalkotás, nincs módjában azok értékének összehasonlítása, az előléptetés és a felmerülő feladatokra való kiválasztás érdekében történő mérlegelése. A jó minősítési rendszernek ezenfelül olyannak kell lennie, hogy a különböző munkacsoportok munkájának relatív összehasonlítására is minél használhatóbb támpontokat adjon.

¹ Itt a *minősítés* szónak tehát más értelme van, mint amelyben a minősítési törvény (1883: I. t.-c.) használja. Ott a közszolgálatban való alkalmazás feltételeit, itt a közhivatalnok szolgálati értékének meghatározását jelenti. (L. 394. l.)

Ilyen minősítési rendszer nélkül többszázezer főnyi személyzet áttekintése, nyilvántartása, vezetése, a közfeladatok megoldására való lathatása nem lehetséges.

A jó minősítési rendszer minden közhivatalnoknak is fontos érdeke. A minősítési táblázat bizonyítéka a múlt teljesítményeinek, a tisztviselő egész múltjának és főnökváltozás, valamint áthelyezés alkalmával biztosíték arra, hogy a múlt érdemei és a szerzett ismeretek és tapasztalatok változatlanul figyelembe véssenek.

Erre a kérdésre a magyar közigazgatás sokáig kevés figyelmet fordított. Újabban azonban örvendetes fejlődés kezdetei állapíthatók meg.

A minősítés kérdésének fontosságát az angolszász államok, s köztük főleg az Amerikai Egyesült Államok ismerték fel. Ez azzal magyarázható, hogy amikor a posztindusztriális állam szükségleteként a XIX. század második felében a hivatásos közszolgálat rendszerét bevezették, az eredményesség tekintetében már a gazdasági életben kifejlődött magas igényeik voltak. Az eredményesség iránti igényeiket a közigazgatással szemben sem voltak hajlandók leszállítani és ezért kerestek a közhivatalnokok egyéni eredményességének (*individual efficiency*) meghatározására használható módszereket. Erre a célra különböző minősítési rendszereket dolgoztak ki, amelyeket a közigazgatástudományi intézetek és a személyzeti politikát intéző felelős szervek állandóan tanulmányoznak és lépésről-lépésre tökéletesítenek.¹

Az angol közszolgálatban használt minősítés, amelyet 1921-ben vezettek be, a következő kérdéseket tartalmazza:

1. Képzettség *a.* a szakmában,
b. az ügykörben,
2. Személyiség és jellemerő.
3. Ítéloképesség.
4. Felelősségvállalásra való készség.
5. Kezdeményezés.
6. Pontosság.
7. Ügyesség és tapintat.
8. Képesség alárendeltek vezetésére.
9. Szorgalom.
10. Hivatalos magatartás.

Végül általános megjegyzések (beleértve minden olyan tulajdonságra vonatkozó megjegyzést, amely a fentiekben nincs felsorolva).

Nagyon jellemző, hogy ez az angol minősítési rendszer, bár nem sok minősítési elemre terjed ki, milyen tulajdonságok iránt érdeklő-

¹ L. Magyary Zoltán: Amerikai államélet. 1934. 170. sk. 1.
U. a.: Közszolgálati minősítési rendszerek. Közigazgatástudomány. 1939. évf., Szendy Károly: Reformtörékvések a székesfővárosi közigazgatási tisztviselők minősítésénél. Közigazgatástudomány, 1940. évf., 129. l.

dik, amelyek az egyéniség megítélésében nagy fontosságúak és nálunk eddig figyelmen kívül maradtak: a jellem, a felelősségvállalásra való képesség, kezdeményezés, alárendeltek vezetésére való képesség iránt¹

Amerikában két minősítési rendszer terjedt el széles körben s közülük a Probst-féle rendszer nemcsak a közigazgatásban, hanem a gazdasági életben is, és nemcsak Amerikában, hanem számos külföldi államban is alkalmazásra talált. Ezért ezt ismertetjük.

I. B. Probst Saint-Paul (Minnesota) város személyzeti osztályának a főnöke. Rendszerének a lényege a következő: Egyenlő táblázatot használ mindenütt, amelyet szolgálati jelentésnek nevez, mert az a célja, hogy bizonyos tényeknek a főnökök által való jelentésére szolgáljon, minden minősítési állásfoglalás nélkül. A minősítés csak az eljárás későbbi folyamán történik.

A táblázat pszichológiai szempontokból indul ki. Felsorolja az egyén jellemzésére alkalmas elemeket és a minősítő főnöktől csak azt kívánja, hogy azokat, amelyeket az alkalmazottakra nézve jellemzőnek talál, egy kockába tett keresztrel jelölje meg. Az sincs előírva, hogy hány jellemvonáshoz kell jelet tenni, az a fő, hogy a minősítő csak olyanokat jelöljön meg, amelyeket biztosan jellemzőknek talál.

Bevezetésül ki kell tölteni a következő rovatokat:

- A. Hány napig volt az alkalmazott az évben (félévben) távol?
- B. Mikor érkezik a hivatalba?
- C. Mikor távozik a hivatalból?

Ezután következnek közel száz jellemvonás, amelyeket nagy gondnal és sok kísérlet alapján választottak ki. Csak főnököknél kell további jellemvonásokra válaszolni. A szövegen az azt kitöltőnek nem szabad változtatnia, ellenben hozzáírhat olyan jellemvonásokat, amelyeket fontosaknak tart.

Mivel a táblázat kitöltője csak a tulajdonságokat jelzi, de azokat nem értékeli, ezért Probst az egyes tulajdonságok értékekének megállapítására külön számlálólapot készített, amelyet a leolvasás végett rá kell fektetni a szolgálati lapra s a lapon alkalmazott kivágásokon átlátzik a kereszt a megjelölt jellemvonásoknál. A nyílás mellé írt szám szolgál a tulajdonság értékének megjelölésére.

Minthogy a minősítőre van bízva annak meghatározása, hogy hány jellemvonást választ ki, gondoskodni kellett olyan átszámításról, amely a minősítési elemek különböző száma esetén is azonos eredményre vezet. A rendszer ezt a feladatot is megoldja. Az értékelés eredményeként 11 fokozat alakul ki, amelyek közt a 6. jelenti az átlagot.

A Probst-rendszer előnye, hogy aki a jellemvonásokat megjelöli, nem tudhatja, hogy az a számlálólap nyílásainak kombinációja sze-

¹ Research Studies in Administration. Staff Reports in the Public Service. The Institute of Public Administration. London, 1936. 70. l.

A tudatos személyzeti politika igyekszik egyrészt a fizetések és egyéb előnyök fokozatos emelését, minél egyenletesebben és szeszélyektől minél függetlenebbül biztosítani. De e mellett figyelemmel van a fizetési rendszer megfelelő hajlékonyságára is, ami a kítűnök és érdemesek megfelelő előbbrevitelét és a szolgálatban való megtartását biztosítja.

Főnöki állásba való előléptetésnél nagy fontosságú annak a megfontolása, hogy a főnöki funkció minőségileg más, mint alárendeltnek lenni. Ezért főnöki beosztásba való emelés előtt nemcsak azt kell mérlegelni, amit az illető addig végzett, hanem azt is, hogy a főnöki képességekkel rendelkezik-e. Ha főnöknek nem való, de egyébként érdemes alkalmazottról van szó, a jutalmazásnak más módját kell választani.

A fizetési rendszerrel szemben egyik fontos követelmény, hogy idősebb alkalmazottaknál lehetővé tegye a fizetésben való emelkedést akkor is, ha a főnöki kinevezésre nem alkalmasak, vagy azt nem vállalják. Ez vezetett az új. n. automatikus előlépési rendszerek bevezetésére. Ezek lényege az, hogy szabályszerű időközökben, többnyire 3 évenként, a fizetés emelkedését biztosítja akkor is, ha az alkalmazott minősége, vagy feladatköre nem változott. Ez szükséges egyrészt azért, mert az életkor emelkedésével, a gyermekek növekedésével, vagy számuk gyarapodásával a közhivatalnok megélhetési igényei fokozatosan emelkednek, másrészt időnkint való emelkedés reménye nélkül az alkalmazott elfásul és munkateljesítménye hanyatlak. Az automatikus előlépési rendszer ezzel számol. Olyan szolgálati ágakban, ahol az alkalmazottak feladatkörében szolgálatuk egész tartama alatt nem lehet változás, pl. az egyetemi, vagy középiskolai tanár esetében, a fizetésben való emelkedésnek más alapja, mint az időmúlás, nem lehet. Ezért a magyar közszolgálati alkalmazottak fizetési rendszerét alkotó illetménykimutatások nagyrésze az automatikus előlépésre van felépítve.

Kisebb részük, így főleg a közigazgatási alkalmazottaké, a státusok számára megállapított költségvetési állások számában bekövetkező üresedésektől, tehát bizonytalan tényezőtől függő előléptetést biztosít. Ez az utóbbi rendszer ki nem számítható hullámzásokra és különböző státusok közti nagy időbeli eltolódásokra vezet, amiből az alkalmazottak egy részénél érthető elkedvetlenedés származik. Ezért ennek a rendszernek továbbfejlesztése kívánatos oly irányban, amely az automatikus előlépést alapulvéve a főnöki megbízás, vagy más különleges szolgálat esetén többletilletmény, vagy pótlék útján gondoskodik a megfelelő megkülönböztetésről.

VII. FEJEZET.

A közigazgatás dologi eszközei.

56. §. A közigazgatás, mint gazdasági alany.

A közigazgatás gazdasági alanyai.

206. Amint az embereknek és az emberi közösségeknek szükségleteik kielégítésére dologi javakra van szükségük, ugyanúgy az államnak is. Az állam szükségleteinek kielégítése a közigazgatás feladatkörébe tartozik. A szükségletek a szervezeti egységeknél jelentkeznek és ezért azok gazdasági alanyoknak is tekintendők. Ezek a gazdasági alanyok nem mind egyenrangúak, amint a szervezeti egységek sem egyenlő jelentőségűek.

A közigazgatási egységek, mint gazdasági alanyok közt, különböztetnünk kell a következő szempontok szerint:

a. *Jogi személyek.* Azok a szervezeti egységek, amelyeknek önálló jogi személyiségük van, önálló vagyoni jogi alanyok is, amelyek saját nevükben jogokat szerezhhetnek és kötelezettségeket vállalhatnak, szerződéseket köthetnek, ingó és ingatlan tárgyakon tulajdonnal bírhatnak, a telekkönyvben, mint tulajdonosok bejegyezhetők. Ilyenek: maga az állam, a törvényhatóságok, a községek, az intézetek egy része (Pázmány Péter Tudományegyetem), a köztisztviselők, a közüzemek közül a kereskedelmi társaság formájában szervezettek (résztársaságok, szövetkezetek, korlátolt felelősségű társaságok stb.).

b. *Kereskedelmi egyéni cégek.* Ilyenek a közüzemek közt találhatóak. Az a. és b. alattiak mind a közigazgatás, mind a magánjog szempontjából önálló gazdasági alanyok.

c. *Az utalványozó hatóságok.* A közigazgatás szervezeti egységei közül kiemelkednek azok, amelyek fel vannak ruházva azzal a joggal, hogy (az a. alatt felsorolt) jogi személyek részére megállapított költségvetésben előirányzott kiadások teljesítésére vonatkozólag a közpénztáraknak utasításokat adhatnak. Az utalványozás az illető gazdasági alany akaratának létrehozása és kinyilvánítása *kiadások tekintetében.*

d. *A pénzügyi hatóságok.* A közigazgatásnak azok a szervezeti egységei, amelyek azzal a hatáskörrel bírnak, hogy az állam által kivethető közszolgáltatások, tehát közbevételek tekintetében az állam akaratát létrehozzák és kinyilvánítsák.