

*e.* A közigazgatás többi szervezeti egységei, amelyek gazdasági működést is fejtenek ki. Így minden elemi iskola, minden (főszolgabírói, államépítészeti, tanfelügyelői stb.) hivatal, minden katonai csapat, minden bíróság stb., amely a részére megszabott fedezet keretében szükségletei kielégítéséről gondoskodik (vásárol, saját számlájára rendel stb.).

A *c—e.* alattiak a közigazgatás szervezetének belső tagozásából származó, de harmadik személyekkel szemben is fellépő gazdasági egységek, amelyek azonban az *a—b.* alattiaktól abban különböznek, hogy gestiójukért anyaközületük: az állam, törvényhatóság, község stb. felelős, tehát a magánjog szempontjából nem önálló jogalanyok.

A háztartó gazdasági egységek.

207. A közigazgatásban a gazdasági egységek közt megkülönbözteti a termelő és a fogyasztó (háztartó) egységeket. Az állam és az önálló jogi személyiséggel bíró közintézmények és közintézetek (köztestületek) nem gazdasági célra alakult egységek, hanem a gazdálkodás csak másodrendű feladatuk, amellyel elsőrendű, azaz főcéljuk megvalósítása végett kénytelenek foglalkozni. Ezért a háztartó egységek közé tartoznak, ami nem zárja ki azt, hogy részben termeléssel is foglalkozzanak. Termeléssel foglalkozó szervezeti egységeik a közüzemek.

Abban, hogy az államnak (városnak, községnek stb.) nem gazdaságáról, hanem háztartásáról szokás beszélni, kifejezésre jut az, hogy gazdasági tevékenységükben a termelés a fogyasztás mellett alárendelt jelentőségű.

A gazdaságosság követelménye a közháztartásban.

208. Az állam a szükségletkielégítésre közvetlenül szolgáló gazdasági javakat általában magánjogi jogügyletekkel szerzi meg. Amennyiben termeléssel foglalkozik, ez a tevékenysége is részben a magánjog uralma alatt áll.

Minthogy azonban az államnak impériuma van, a közhatalmat gazdasági működésében is felhasználhatja és növekvő irányzattal fel is használja. Az állam közhatalmával szerzi meg a pénzbeli fedezetet azokra a szükségleteire, amelyek magánjogi úton megszerzett jövedelméből fedezetet nem találnak. Az állam gazdasági tevékenysége annyiban áll a magánjog uralma alatt, amennyiben nem a közhatalom igénybevételével történik, az utóbbi esetben ugyanis a közjog, illetve közigazgatási jog alá tartozik. A két jogterület határa e téren változó.

A törvényhatóságok és más gazdasági alanyok, amennyiben kiadásaik fedezésére közszolgáltatásokat vehetnek ki, ezt csak az államtól nyert felhatalmazás alapján és erejéig tehetik.

Az állam összes szervezeti egységeinek gazdasági működése a gazdaságosság követelményének alá van vetve. A gazdaságosság főelve: Minden eredményt a legkisebb áldozattal és minden áldozattért a legnagyobb eredményt! Ez a követelmény irányadó mind a közjogi, mind a magánjogi bevételek, mind a szükségletek, mind a kiadások előirányzása és felhasználása terén.

### 57. §. A köztulajdon.

A köztulajdon fajai.

209. Az államnak feladatai megoldására a munkaerőkön, a személyzetén kívül ingatlan és ingó javakra van szüksége.

Az állam, vagy más közigazgatási alanyok tulajdonában levő dologi javak a köz tulajdonában vannak. A köztulajdon a magántulajdontól abban különbözik, hogy más a tulajdonosa és részben más a rendeltetése. A következő eseteket kell megkülönböztetnünk:

*a.* Dolgok, amelyeket a köz éppúgy, mint a magános, arra használ, hogy magángazdasági jövedelmet húzzon belőlük. Ilyenek az állam, a városok, községek, egyházak, közintézetek erdő- és mezőgazdasági birtokai, bérházai vagy az ú. n. koronajavak. Ezeket a köz magántulajdonának, vagy kincstári vagyonnak szokás nevezni.

*b.* Dolgok, amelyeket a közigazgatás szervei: intézmények, intézetek vagy üzemek közvetlenül használnak a rájuk bízott közfeladatok szolgálatában: épületek, amelyekben a hivatalok vannak elhelyezve, a hivatalok berendezése, iskolák, múzeumok, könyvtárak (épület és gyűjtemény), laktanyák, katonai lőterek, hadifelszerelés, városház, uszoda, autó, írógép stb. Ingatlanok (akkor is, ha nem tulajdonban, hanem csak bérben vannak) és ingók. Ezeket a közigazgatás használatában levő vagyonnak nevezzük.

A közüzemek (állami, városi stb.) és az állami jövedékek tekintetében a megítélés az eset szerint különböző lehet: részben ide, részben a *c.* alá sorozhatók.

*c.* Közhasználatban álló (mindenki által használt) vagyon. Ide tartoznak az utak, hidak, folyók stb.

A tulajdon jogintézménye a magyar jogban mind a három esetre nézve ugyanaz, de a *b.* és *c.* pontban felsorolt esetekben a tulajdon a közérdeknek megfelelő korlátozásoknak van alávetve.<sup>1</sup>

Ilyen korlátozások, amelyek a köz tulajdonában levő vagyon rendeltetésében való megtartására szolgálnak, a következők: nem lehet elbirtokolni, nincs rajta szolgálat, jelzalog és más tulajdonkorlátozás, nincs ellene végrehajtás.

<sup>1</sup> Más a francia felfogás, l. Hauriou i. m. és más Otto Mayer felfogása is. Köttgen, 133. l.

A köztulajdon jogintézményének története van és ma is fejlődik.<sup>2</sup>

A köz magántulajdona.

**210.** A köz magántulajdonában levő vagyon jelentősége az utolsó évszázad alatt nagyon csökkent. A közfelfogás az államot ma is hivatottnak tartja nagy erdőbirtokok tulajdonban tartására. Mezőgazdasági birtokok csak mintagazdaságok és lótenyésztés (ménések) céljára maradtak meg. Az alföldi városok és községek egy része azonban ma is nagy mezőgazdasági birtokokkal bír (Debrecen, Szeged, Kecskemét stb.), amelyek csak részben vannak házikezelésben, részben azonban kisbérletek útján hasznosítják, ami által a gazdasági célt szociálpolitikai céllal kapcsolják össze.

A közigazgatás használatában levő vagyon.

**211.** A közigazgatás használatában levő vagyon és a közhasználatban álló vagyon egyaránt a köz céljára van lekötve s a közigazgatás felelős egyrészt azért, hogy a vagyontárgyak a közcélú rendeltetésüktől el ne vonassanak, másrészt azért, hogy a köz által való használatuk rendjét megóvja. Itt a dologra vonatkozó magántulajdon kénytelen a közcél előtt meghátrálni, de mihelyt a közcélra való rendelés megszűnik, a közjogi korlátozások elesnek és a korlátlan magántulajdon feléled. Ugyancsak fennmarad a magántulajdon érvényesítése a dolog olyan használata tekintetében, amely nem érinti a közhasználatot, pl. a nyilvános parkok virágjainak eladása, vagy gyepezőinek kaszálásából származó széna értékesítése tekintetében.

A közcélra rendelés kezdetét és végét közigazgatási határozat állapítja meg.

Az ingó vagy ingatlan dolognak köztulajdonba jutása különféle lehet: foglalás (természetes vizek, folyók, tengerpart), adásvétel, vagy kisajátítás.

A közigazgatás szolgálatában levő dolgok közt különleges helyet töltenek be az állami jövedékek. A magyar állam jövedékei: a dohány-, só-, szesz-, mesterséges édesítőszer-, lőpor-, káli-, földgáz-, lottó-jövedék. A vámjövedéket itt figyelmen kívül hagytuk, mert inkább a fogyasztási adókkal vehető egyenlő elbírálás alá. A többi jövedékek, pl. a dohánygyártás, a sóbányászat, a szeszelőállítás (jövedéki szeszfőzdében) stb. a dolgoknak magángazdasági jövedelem-szerzés céljára való felhasználásából állnak, a monopóliumnál fogva azonban, amelyet az állam impériumával szerzett meg magának, különleges jövedelmezőségre tesznek szert, de az egész jövedelem a közszükségletek fedezésére szolgál és csökkenti az államháztartásnak adókból fedezendő hiányát. Ezért megfelelőbb a jövedékeket nem az *a.*, hanem a *b.* pontba sorozni.

<sup>2</sup> L. Hauriou i. m. 637. l.

A közigazgatás használatában álló vagyon keretében növekvő jelentőségűek a közüzemek. Egy részük közvetlenül a közigazgatás feladatainak megoldására szolgál, pl. vármegyei kőbányák a törvényhatósági utak karbantartására, a komlói állami szénbánya a piaci árszabályozás céljára stb. Más részük azonban a közigazgatás által üzemben tartva a közönség használatára szolgál: az állami üzemek közül az államvasutak, a posta, távíró, telefon, a városi üzemek közül a vízvezeték, csatornázás, gáz, villanyáramszolgáltatás, a közúti villamos- és autóbusszüzemek stb.

A közhasználatban álló vagyon.

**212.** A közhasználatban álló vagyon tekintetében a közigazgatásnak nemcsak arról kell gondoskodnia, hogy a dolog a közhasználatból el ne vonassék, hanem arról is, hogy mindig használható állapotban legyen. A karbantartási kötelesség különböző tényezőket terhelhet. A közutakat az 1890 : I. t.-c. a fenntartási kötelezettség szerint osztályozza a következőképpen:

1. államutak, amelyek országos fontossággal bírnak és az állam költségén építtetnek, kezeltetnek és tartatnak fenn;

2. törvényhatósági utak, melyek a törvényhatóság által építtetnek és annak költségén kezeltetnek és tartatnak fenn;

3. a vasúti állomásokhoz vezető utak, melyek a vasúti állomásokat a legközelebbi állami, törvényhatósági vagy községi utakkal, vagy községekkel összekötik és amelyek létesítésének, kezelésének és fenntartásának költségei a törvényhatóság, az érdekelt község vagy községek, az érdekelt kereskedelmi és iparvállalatok, végül az illető vasút által aránylagosan viselendők és rendszerint a törvényhatóságok által kezelendők;

4. a községi közlekedési (vicinális) utak, melyek több község közlekedésének közvetítésére szükségesek.

A 2—4. alattiak építéséről, kezeléséről és fenntartásáról a vármegye közúti költségelőirányzata keretében a törvényhatósági utakkal együttesen gondoskodik (92.600/1923. K. M. sz. r.);

5. a tisztán községi (közűlő) utak, melyek csak egy község közlekedési érdekeinek szolgálnak és az illető község által létesítendők, kezelendők és fenntartandók;

6. egyesek, társaságok vagy szövetkezetek által közforgalom céljaira létesített közutak, melyeknek kezelése és fenntartása a létesítőket, vagy azoknak meghatalmazottjait illeti. (1. §.)

Vízjogi törvényünk szerint a meder és partok jókarbantartása a meder-, illetve a parti birtokos kötelessége (1885 : XXIII. t.-c. 40. §).

A fenntartói kötelezettség tartalma különböző. Így városok belterületén jobbminőségű utakat kell építeni, mint a külterületen. Az autóközlekedés fejlődése óta az autók tekintetében nőttek az igények. Újabban nagy súlyt vetnek a községek ú. n. bekötő útjainak kiépítésére, amin azt értjük, hogy minden községnek legyen legalább egy olyan útja a legközelebbi törvényhatósági útig, amely egész éven át használható, tehát legalább ú. n. vizes makadámurkolattal van ellátva.

A közhasználatban álló vagyon használata nem korlátlan. A közhasználat tartalma írott jogszabályban, vagy szokásjog által van megszabva. Az utat mindenki csak úgy használhatja, hogy a megengedett használatot mások számára ne akadályozza. Ezzel függ össze a közlekedési rendszert, amely előírja a közlekedés irányát és gyorsaságát, a kitérés szabályait, a gyalogátkelés helyeit és mindazt, ami a közlekedési akadályok és balesetek elhárítására szükséges (250.000/1929. B. M. sz. r.)

Közintézetek és közüzemek használatának feltételeit a szabályzat állapítja meg: tanintézetekét a tanulmányi és fegyelmi szabályzat, a közlekedési vállalatokét (államvasút, közúti vasút, hajó, repülőgép stb.) az üzletszabályzat, ellátási üzemekét (községi víz-, gáz-, villanyüzem) az üzemi szabályzat, amelyek rendszerint mind kormányhatósági jóváhagyásban részesülnek.

A fokozott használat.

**213.** A közhasználatban álló vagyon használata nem szükségképpen mindenki számára egyenlő. A közérdekű rendeltetése tágabb lehet, mint a mindenki által való használata. Mivel azonban a közigazgatásnak gondoskodnia kell arról, hogy a közhasználatban álló vagyon mindenki számára használható legyen, a közigazgatás engedélye kell ahhoz, hogy valaki a dolgot, rendszerint területet, oly mértékben használhassa, ami a közhasználatban nincs benne. Így az újságárus, vagy a bérkocsivállalkozó, a kávéház és vendéglő a gyalogjáró, vagy a kocsit egy részének állandó elfoglalására kap személyre szóló engedélyt. További gyakori példák: a nyilvános telefonállomások, nyilvános órák és hirdetőoszlopok, valamint házépítés és tatarozás idejére az úttestnek állványozás és építőanyag céljára való ideiglenes elfoglalása stb. Az engedélyt a hatóság a közérdek mérlegelésével, a mások által való használat szem előtt tartásával, diszkrécionális hatáskörben korlátozott időre, illetve visszavonásig adja meg.

Koncesszió.

**214.** A közhasználatnak legmesszebbmenő engedélye az, amikor egyén, vagy kereskedelmi társaság, közfeladatok ellátására és erre a célra közhasználatban álló vagyon igénybevételére kapnak engedélyt. Pl. részvénytársaság vasút, közúti villamosvasút építésére és ezzel kapcsolatban a síneknek a városi belterület utcáin való lefektetésére, egy városnak villanyárammal való ellátására és e végből a kábeleknél az útburkolat alatt a földben való elhelyezésére, tehát az útburkolatnak szükség szerint való felbontására, nyilvános WC építésére stb. Ezek az engedélyek mindig a köztulajdon a fokozott használatnál mélyrehatóbb, az állagát is érintő használatára vonatkoznak. Mivel az engedélyes jelentékeny befektetésre vállalkozik, az engedély, bár ideiglenes, rendszerint hosszú időre, 50 vagy 90 évre is szól és rendszerint kizárólagosságot is biztosít.

Az engedélyes tevékenysége magángazdasági jellegű, de az engedélyben kikötött közérdekű feltételeket betartani köteles (üzembentartás, menetrend, tarifa stb.). Gyakran ki van kötve a berendezés tulajdonjogának megváltása és a közre való háramlása, pl. az 1931 : XVI. t.-c. (56. §) szerint a villamosenergia szolgáltatására szolgáló engedély lejártá után, amelynek tartama 50 évet meg nem haladhat.

Közigazgatási szolgálat.

**215.** Gyakran előfordul, hogy magánszemély tulajdonában levő vagyon közfeladat megoldására szolgál.<sup>1</sup> A szolgálati kötelezettség közvetlenül törvényen, vagy közigazgatási aktuson alapul. Gyakori példái: a villany- és telefonvezetékek támasztóinak magánházakon való elhelyezése (1931 : XVI. t.-c. 24. §), villamos átalakító és kapcsolóberendezés elhelyezése (1931 : XVI. t.-c. 23. §), utügyi szolgálatok (1881 : XLI. t.-c. 85. §), vízi szolgálatok (1885 : XXXI. t.-c. 57—67. §), ideiglenes használat, pl. építkezés alkalmával anyaglerakódás céljára vagy a honvédelmi törvény alapján (1939 : II. t.-c. 139. §), amely szerint:

„Bármely ingatlan birtokosa béke idején is tűrni köteles, hogy telkén és épületein, vagy azok alatt a légvédelemmel kapcsolatos közérdekű berendezések létesítenek vagy ily légvédelmi eszközök helyeztessenek el, továbbá, hogy azok létesítése vagy elhelyezése, vagy az ingatlan légvédelmi célokra való igénybevételének előkészítése érdekében a szükséges intézkedések megtételessen és munkálatok végeztessenek. Az igénybevételért térítés nem jár.“

## 58. §. A kisajátítás.

A kisajátítás fogalma.

**216.** A kisajátítás az ingatlanra vonatkozó tulajdonjognak közérdekből, az állam egyoldalú felsőbbbségi aktusa által való elvonása, vagy korlátozása.

A közigazgatás olyan ingatlanokat, amelyekre a közfeladatok megvalósítása végett szüksége van, lehetőleg magánjogi megegyezéssel szerez meg. Ha azonban a tulajdonos beleegyezését megtagadja, az egyoldalú állami akaratnyilvánítással, hatósági aktussal pótolható, hogy a közcél megvalósítása minden körülmények között biztosítottassék.

Kisajátításnak csak *ingatlan* megszerzése végett van helye. Ingóságok köztulajdonbavétele egyoldalú hatósági aktus alapján szintén előfordul, de ezt nem kisajátításnak nevezzük, hanem végrehajtásnak (KKHÖ. 42—75. §), elkobzásnak (18.400/1928. P. M. sz. r. 40. §), vagy átengedésre kötelezésnek (1931 : II. t.-c. 102. §). Átkelési eszköznek a honvédelem érdekében végleges átengedése követelhető (rekvirálás).

<sup>1</sup> L. Otto Mayer i. m. 107. sk. 1.

A kisajátítás végleges, és némely esetben ideiglenes. Az ideiglenes kisajátítás a tulajdonos hozzájárulása nélkül három évnél tovább nem terjedhet. Az ideiglenes kisajátítás alól azonban épületek és közművek ki vannak véve, annak köre tehát szűk (1881 : XLI. t.-c. 66—69. §). A honvédelmi törvény is rendelkezik az ideiglenes kisajátítás újabb jogcímeről és azt négy évre engedélyezi (1939 : II. t.-c. 105. §).

A kisajátítás jogintézményének kifejlődése.

**217.** A kisajátítás mai jogintézménye a francia forradalom után fejlődött ki.<sup>1</sup> Korábban is előfordult magántulajdonban levő ingatlanoknak közcélokra való elvétele, különösen a XVII. századtól kezdve, amikor Franciaországban nagy út- és csatornaépítések kezdődtek. De akkor a tulajdonos legfeljebb nagy késéssel, utólag kapott kártérítést, ha volt rá fedezet, és rendszerint magát a telket nem fizették meg, hanem csak a művelés által elért értéktöbbletet. Az 1791. évi szeptember 3—4-i francia alkotmány mondta ki a későbbi Code Civil 545. §-ába is átvett három elvet: kisajátításnak 1. csak közérdekből, 2. csak teljes, és 3. előzetes kártalanítás mellett van helye. Napóleon az 1810. évi március 8-i törvénnyel a kisajátítás kimondását a rendes bíróságokra bízta. Mivel az eljárás a közigazgatási hatóság előtt folyt, ez az intézkedés az ódiumnak a közigazgatásról való elhárítását célozta.<sup>2</sup> Az 1833. évi július 7-i törvény a kártalanítás összegének megállapítását bizottságra bízta. Ezzel a kisajátítási jog kialakult és azóta a többi államok liberális jogfejlődésére jelentékeny hatást gyakorolt.

Az első magyar kisajátítási törvény az 1868 : LV. t.-c. Ezt hatályon kívül helyezte a ma is érvényes 1881 : XLI. t.-c., amelyet számos törvény módosít. Újabb törvényeink (így az 1937 : VI. és 1939 : II. t.-c.) kisajátítási jogunkat részben új irányban fejlesztették tovább.

Kisajátítási jogunk alapelvei.

**218.** *Kisajátítási törvényünk* a kisajátítási jog és eljárás tekintetében a következő elveken nyugszik:

a. Kisajátításnak csak közérdekből és csak törvény által megállapított célra van helye. Maga a kisajátítási törvény 12 pontban felsorol ilyen célokat (közutak és közhidak építése, vasutak létesítése, folyóvizek szabályozása, árvíz elleni védőtöltések emelése, hadi erődítések, állami épületek építése stb.), egyéb törvények pedig számos további célt állapítottak meg (erdősítés, vízművek, közvágóhidak, katonai gyakorlóterek, testnevelés, iskolák, műemlékek védelme, ásatások, kislakások építése, gyógy- és üdülöhelyek fejlesztése, közhasz-

<sup>1</sup> L. Hauriou i. m. 727. 1.

<sup>2</sup> L. Otto Mayer i. m. II. kötet 4. 1.

nálatú villamosművek létesítése, iparfejlesztési célok, városrendezés, honvédelem stb.).

b. A kisajátítási engedély megadása valamely konkrét ingatlanra vonatkozólag a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszternek van fenntartva, amennyiben azt nem külön törvény adja meg, vagy a külön törvény másként nem rendelkezik. A kisajátítási engedély megadása annak megállapítását jelenti, hogy a kért célra kisajátításnak helye van és hogy a kisajátítani kívánt ingatlan a cél megvalósítására alkalmas. A kisajátítást nem akadályozhatja sem a kisajátítandó ingatlan, sem a tulajdonosnak a minősége (pl. kisajátítható hitbizományhoz tartozó ingatlan vagy külföldi tulajdonos ingatlana is).

c. A kisajátítási engedélyt nyert szerv (a kisajátítási törvény elavult szóhasználattal vállalatról beszél) köteles kisajátítási tervet készíteni. Ez tervrajzból és leírásból áll, amely a felajánlott kisajátítási árat is tartalmazza.

Ha a kisajátítási terv megállapítása iránt az egyezség az érdekelt tulajdonosokkal nem jött létre, vagy ha ahhoz a községi előjáróság nem járult hozzá, a kisajátítási eljárásra kerül a sor, amelynek megindítását a miniszter rendeli el, aki a kisajátítási jogot megadta.

d. A kisajátítási eljárást a törvényhatósági közigazgatási bizottság kisajátítási albizottsága bonyolítja le. Az albizottság az érdekeltek meghallgatása és helyszíni szemle után érdemben határoz és azt is megállapítja, hogy a telekkönyvi tulajdonos a megajánlott kisajátítási árat elfogadta-e? Az albizottság határozatával szemben jogorvoslatnak van helye a kereskedelemügyi miniszterhez, aki véglegesen határoz. A kisajátítás tehát közigazgatási jogi eljárás (l. 86. §).

e. A kisajátítás valódi és teljes kártalanítás mellett történik. Ha a kisajátító a kártalanítási árban a tulajdonossal nem tud meg egyezni, a kártalanítás megállapítását a rendes bíróságnál kell kérni. A kártalanítás a kisajátítónak magánjogi kötelezettsége. Ha a közigazgatás a kisajátító, a kártalanítás fizetése független attól, hogy arra költségvetési fedezettel rendelkezik-e?

Telekfelosztás, telekhatárrendezés, telekátalakítás.

**219.** A városrendezésről és építésügyről szóló 1937 : VI. t.-c. a telekkönyvi tulajdonnak nem hatósági aktussal való megszüntetéséről, hanem megváltoztatásáról szól a telekfelosztásra, telekhatárrendezésre és telekátalakításra vonatkozó rendelkezéseiben.

A telekfelosztásra (parcellázásra) vonatkozólag feltételeket állapít meg és kimondja, hogy ahhoz az építésügyi hatóság engedélye szükséges (5. §).

Telekhatárrendezésnek van helye, ha közvetlenül szomszédos telkek közül egy vagy több telket alakja miatt nem lehet a szabályoknak megfelelően beépíteni (7. §).

Telekátalakításnak 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. Elkerülhetetlen szükség esetén beépítésre alkalmas telek is eljárás alá vonható (8. §).

A felosztásra szánt teleknek út céljára felhasznált azért a részéért, amely a telek egyharmadát nem haladja meg, valamint az e célra felhasznált területen levő épületért és egyéb alkotórészért kártalanítás nem jár (5. §). Ugyanez vonatkozik a városszabályozás során út létesítésére vagy szabályozására igénybevett telekrészre (15. §). Ezek a rendelkezések eltérést jelentenek a teljes kártérítés elvétől.

A kisajátítási jog új fejlődése Németországban.

220. A kisajátítási jog újirányú fejlődést vett a nemzeti szocialista Németbirodalomban.

A tulajdont ott úgy fogják fel, hogy az nem korlátlan rendelkezési jog a jószág felett és harmadik személy kizárása. A tulajdon ma a rend által megszabott kötelezettség a helyes használatra. A tulajdont, ha lehet, meghagyják, csak a tulajdonosra fokozott kötelezettségeket hárítanak. Tulajdonkorlátozás közérdekből kártérítés nélkül lehetséges. A kártalanítás jelentősége csökkent. Csak bizonyos feltételek esetén, méltányosságból jár.

A kártalanítást megállapító fórum is változik. Nem mindig a rendes bíróság jár el, hanem sokszor a közigazgatási bíróság, sőt többször a közigazgatási hatóság.<sup>1</sup>

### 59. §. A közszolgáltatások és kezelésük.

A közszolgáltatások fogalma.

221. Az állam anyagi szükségletei közt a legnagyobb szerepet játssza a pénz, amellyel az emberi munkát és a dologi javakat megszerezheti.

Az államháztartás pénzbevételeinek ma legjelentősebb forrása: a közszolgáltatások. A közszolgáltatások fogalmát és fajait a pénzügytan határozza meg.<sup>2</sup> Annak eldöntése, hogy a magyar állam milyen közszolgáltatásokat és milyen mértékben vegyen igénybe, a tételes jog feladata.

<sup>1</sup> L. Theodor Maunz. Verwaltung. 1937. 300. l.

<sup>2</sup> L. Balás Károly: Pénzügytan. I—II. 1935.

Alkotmányunk szerint a közszolgáltatások megállapítása a törvényhozásnak fenntartott hatáskörbe tartozik. Adók, illetékek és más közszolgáltatások bevezetése és felemelése csak törvény útján, illetve törvényes felhatalmazás alapján lehetséges. A törvényhatóságok, községek és más köztestületek is közszolgáltatásokat csak törvényes felhatalmazás alapján és rendszerint az illetékes miniszter által jóváhagyott mérvben vehetnek ki.

Ezeknek a rendelkezéseknek indoka az a tény, hogy az állam hatalmát, impériumát használja fel arra, hogy az emberek vagyonának és jövedelmének általa megszabott részét szükségleteinek fedezésére igénybevegye. A közszolgáltatások tehát a nemzeti jövedelem egy részének a közületi szükségletek fedezésére való igénybevételét jelentik. Az állam és a többi közületek közszolgáltatásokból fedezik azokat a szükségleteiket, amelyeket más forrásból fedezni nem tudnak. Egyéb források a magángazdasági és üzemi bevételeik, a jövedelmekből származó bevételek és az ú. n. közigazgatási (vagy tárca-) bevételek (ápolási díjak, tandíjak, nyomtatványok eladási ára stb.).

A közszolgáltatások nem egyetlen adóból, hanem a különböző közszolgáltatások sorozatából állanak. Ugyanaz az adóalany az állam részére különböző közszolgáltatásokkal lehet megterhelve, s azonkívül vármegyei, községi, társadalombiztosítási, egyházi, kamarai, vízsabályozó társulati, hegyközségi stb. szolgáltatásokkal. Ezeknek a szolgáltatásoknak együttes összege jelenti az illető adóalany közterhét. Az állam a nem állami közszolgáltatások ellenőrzését azért végzi, hogy a közterhek összegének határát a nemzet teherviselőképességével összhangban tartsa. Az összes adóalanyok együttes közterhei a nemzeti jövedelem jelentékeny hányadát teszik ki. Az összes közterhek súlyának a nemzeti jövedelemhez mért aránya országonként és koronként változó. A posztindusztriális korban, amikor a közigazgatás feladatai nagyon megnövekedtek, a közterhek aránya is emelkedett. De az arányszám függ attól is, hogy az egyes államoknak mekkora a nemzeti jövedelme és hogy a közfeladatok körét hogyan szabják meg? A közszolgáltatások az első világháború utáni években az egyes államok nemzeti jövedelmének 20—40%-át tették ki.<sup>1</sup> Magyarország nemzeti jövedelmét és annak az összes közterhekre eső százalékát a 10. sz. ábra tünteti fel.

A közszolgáltatások igénybevételének lehetősége a közháztartásokat a magánháztartásoktól lényegesen megkülönbözteti. Amíg a magánháztartások kiadásait kénytelenek az adott jövedelemhez

<sup>1</sup> L. Csizik Béla: Államháztartás és közteher. Közgazdasági Szemle. 1930. évf. 8—9. sz.

igazítani, a közházartásoknak módjukban van bevételeiket a szükségesnek tartott kiadások összegéhez alkalmazni. Ha pl. a honvédelem fejlesztése a kiadások növelését teszi szükségessé, ez a közszolgáltatások arányos növelése útján fedezhető. Nincs abszolút akadálya annak, hogy az állam közszükségletek fedezésére a nemzeti jövedelemnek, mondjuk addigi 22%-a helyett annak 22,4, vagy 25%-át is igénybevegye. Ez a helyzet jut kifejezésre abban az eljárásban, hogy az állami költségvetésben a kiadások felsorolása megelőzi a bevételekét.

Év	A nemzeti jövedelem névleges értéke millió pengőben*	Év	Összes közteher	
			millió pengőben	a nemzeti jövedelem százalékában
1925—26.	4,869.5	1926.	—	—
1926—27.	5,178.0	1927.	1,206	23.4
1927—28.	5,133.4	1928.	1,293	25.2
1928—29.	5,413.8	1929.	1,298	23.8
1929—30.	5,039.1	1930.	1,193	23.6
1930—31.	4,316.9	1931.	1,129	26.2
1931—32.	3,681.4	1932.	1,014	27.3
1932—33.	3,466.6	1933.	1,006	28.8
1933—34.	3,373.7	1934.	1,046	29.8
1934—35.	3,490.6	1935.	1,077	29.—
1935—36.	3,805.1	1936.	1,176	30.8
1936—37.	4,201.5	1937.	1,234	29.4
1937—38.	4,367.5	1938.	1,302	30.—
1938—39.	4,617.3	1939.	1,582	34.4

\* A nem fizetett háztartási munka nélkül.

A nemzeti jövedelemre vonatkozó adatok a Magyar Gazdaságtudományi Intézet 20. számú különkiadványából, a közteherre vonatkozó adatok az Adóstatistikákából valók.

10. sz. ábra.

Az összes közterhek Magyarország nemzeti jövedelmének százalékában.

Az állami és egyéb közszolgáltatások aránya.

**222.** Az állami közszolgáltatásokat az 1942. évi állami költségvetés a következőképpen sorolja fel:

1. Egyenesadók:	
Földadó	40,500.000
Házadó	92,200.000
Általános kereseti adó állami pótléka	8,000.000
Társulati adó és társulati vagyonadó	54,000.000
Jövedelemadó	100,000.000
Vagyonadó	25,000.000
Hadfelszerelési adó	56,700.000
Nyilvános betegápolási pótlóadó	27,500.000
Rokkantellátási adó	26,100.000
Alkalmazottak külön adója	36,000.000
Gépjárművek közúti adója	4,500.000
Vegyess bevételek (késedelmi kamatok stb.)	5,500.000
Összesen	476,000.000

## 2. Forgalmi adók:

Általános forgalmi adó	380,000.000
Cukorrépa forgalmi adója	900.000
Értékpapír forgalmi adó	1,200.000
Fényüzési forgalmi adó	8,000.000
Adópótlék, pénzbüntetés	1,500.000
Összesen	391,600.000

## 3. Illetékek:

Vagyonátruházási illetékek	70,000.000
Okirati illetékek	76,000.000
Törvénykezési illetékek	10,000.000
Közigazgatási illetékek és díjak	8,000.000
Fuvarozási illeték	24,000.000
Késedelmi kamatok, pénzbüntetés	3,000.000
Összesen	191,000.000

## 4. Fogyasztási adók:

Söradó	24,000.000
Cukoradó	90,000.000
Ásványolajadó	55,000.000
Gyujtószeradó	5,000.000
Szivarkahüvely- és szivarkapapíradó	16,000.000
Villamos fényforrások és elektroncsövek adója	6,000.000
Margarin-, margarin-sajt-, mesterséges ételzsír- és étolajadó	400.000
Nem erjesztéssel előállított ecetsav után járó kincstári részesedés	250.000
Vegyess bevétel	1,100.000
Összesen	197,750.000

5. Vámjövődék ..... 68,100.000

## 6. Jövedékek:

Szeszjövődék (netto)	122,008.000
Dohányjövődék (netto)	202,030.000
Sójövődék és sótermelés (netto)	24,681.500
Mesterséges édesítőszernek állami egyedárusága	1,394.000
Osztálysorsjáték	2,946.000
Összesen	353,059.500
Mindössze (1—6)	1,677,509.500

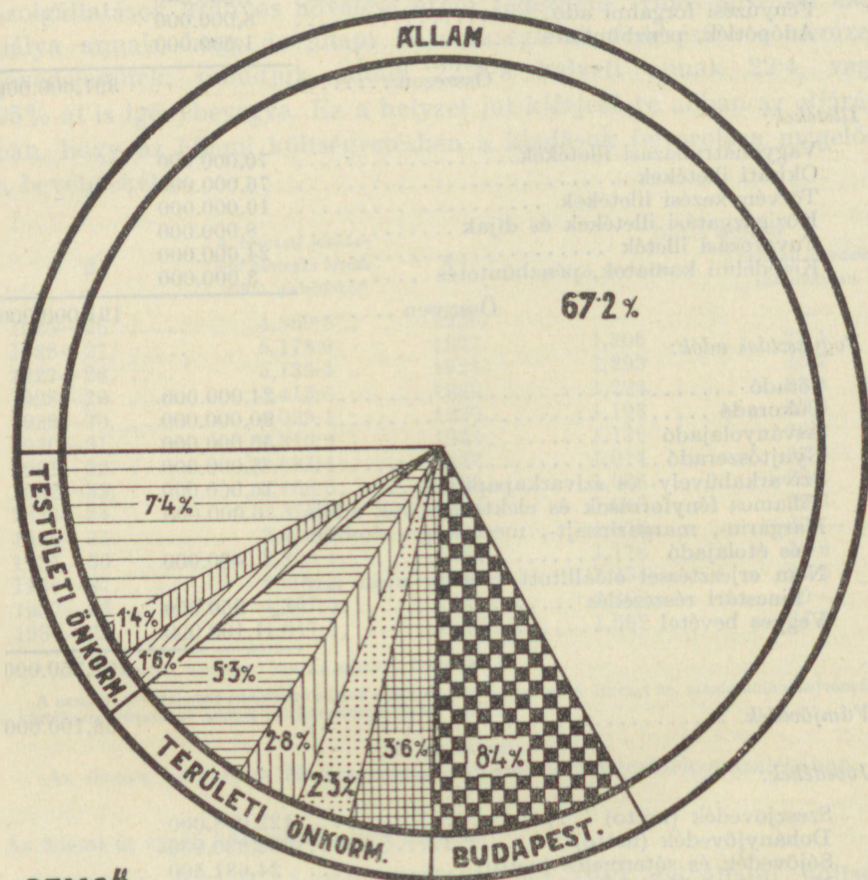
Az állami és a különböző önkormányzatok közszolgáltatásainak egymáshoz való arányáról a 13. sz. ábra tájékoztat.<sup>1</sup>

A közszolgáltatások kezelésének alapelvei.

**223.** A közszolgáltatások kezelésére vonatkozó általános szabályokat a közadók kezeléséről szóló 600/1927. P. M. sz. hivatalos összeállítás (K. K. H. Ö.) tartalmazza (1—167. §). Ez közadón érti mindazokat a szolgáltatásokat, amelyek közadók módjára hajtandók be, tehát az

<sup>1</sup> Forrás: Adóstatistika. X. kötet. 1939. évi adatok.

## ÖSSZES KÖZTEHER: 1581.805.000 PENGŐ



## PENGŐ

1069.734.000		ÁLLAM	44.089.000		MAGYARORSZÁG EGYÉB VÁROSAI
127.476.000		BUDAPEST	79.481.000		KÖZSÉGEK
57.382.000		VÁRMEGYÉK	26.196.000		EGYHÁZAK
37.202.000		THJ. VÁROSAI	23.060.000		ÉRDEKKÉPV.
117.185.000		CÉLTESTÜLETEK			

13. s. ábra. Az állami és egyéb közszolgáltatások aránya az 1939. évben.

egyenes, forgalmi és fogyasztási adókat, illetékeket, állami és helyhatósági adókat, egyházi stb. közszolgáltatásokat. Az egyes adónemekre vonatkozó különös rendelkezéseket az azokra vonatkozó törvényes rendelkezések foglalják magukban.

A közadók kezelése kifejezésen értenünk kell az adóalanyok és adótárgyak összeírását, az adóbevallások gyűjtését, az adók kivetését, beszedését, könyvelését, kényszerrel való behajtását, biztosítását, a jogorvoslatok elbírálását, a jövedéki kihágások és adócsalások üldözését.

A közadók kezelésében legfontosabb szerepük van az általános pénzügyi hatóságoknak: a m. kir. adóhivataloknak (Budapesten m. kir. adófelügyelőségek) és a pénzügyigazgatóságoknak.

De fontos a községi (városi) közegek feladatköre is, amely a következőket foglalja magában: 1. ellátják az adóalanyok és adótárgyak összeírását és az adókivetések egyéb előmunkálatait; 2. teljesítik a községi földadókat nyilvántartás teendőit; 3. gyűjtik az adóbevallásokat és azok kiállítása körül az adózóknak segédkeznek; 4. egyénenként kivetik a(z állami) földadót, házadót és rokkantellátási adót, a kereskedelmi és iparkamarai illetéket, a mezőgazdasági kamarai illetéket, a helyhatósági adókat és pótdadókat és mindazokat a közszolgáltatásokat, amelyek kivetését a jogszabályok hatáskörükbe utalják; 5. könyvelik, nyilvántartják, beszedik és beszállítják az együttesen kezelt közadókat és egyéb kezelésükre bízott közszolgáltatásokat; 6. behajtják és biztosítják a közadókat és az azok módjára behajtandó összes köztartozásokat; 7. végzik a kézbesítéseket; 8. közreműködnek és eljárnak a törvényes rendelkezések kijátszásának és a kincstári jövedelmek megrövidítésének megakadályozása körül.

A m. kir. adóhivatalok: 1. ellenőrzik a községi (városi) közegeket, vajjon feladataikat helyesen és az előírt határidőben látják-e el; 2. érvényesítik évenként a községi (városi) közegek által egyénenként kivett földadót, házadót és rokkantellátási adót; 3. kivetik egyénenként és évenként az általános kereseti adót, a jövedelem- és vagyonadót és a pénzügyigazgatóság székhelyén levő adóhivatal a társulati és tantemadót és a társulati vagyonadót; 4. kivetik a készpénzben fizetendő illetékeket; 5. pénzbírságokat vetnek ki; 6. nyilvántartják a. községenként az együttesen kezelt adókat, b. községenként, illetve forgalmi adóhivatalonként a forgalmi adókat, c. egyénenként az illetékeket; 7. megállapítják az együttes kezelésbe vont közszolgáltatásokra teljesített befizetések megosztási kulcsait; 8. felülvizsgálják a községek (városok) adófénykönyveit úgy az előírás, mint a lerovás és lezárás helyességére nézve.

A pénzügyigazgatóságok: 1. irányítják és ellenőrzik az adóhivatalok működését; 2. irányítják és ellenőrzik a forgalmi adóhivatalok működését; 3. kezelik a fogyasztási adókat; 4. kivetik évenként, köz-

ségenként (sommásan) a földadót és kivetették egyénileg a beruházási hozzájárulást; 5. részletfizetési kedvezményeket és fizetési halasztást engedélyeznek; 6. elbírálják az enyhébb jövedéki kihágásokat és megteszik a feljelentést a súlyosabb jövedéki kihágások és adócsalások esetében.

Meg kell különböztetni az *együttes adókezelést a külön kezeléstől*. Együttesen kell kezelni azokat a közszolgáltatásokat, amelyeket a községek szednek be, és amelyek negyedévenként esedékesek. A többieket külön kell kezelni.

Az együttesen kezelt közszolgáltatások: az állami egyenesadó az alkalmazottak kereseti adója kivételével, a vármegyei pót- és útadó, a rokkantellátási adó, betegápolási pótadó, az összes községi adók (pótadó, házbérfillér, telekértékadó, tűzvédelmi járulékok, mezőrendőri kiadások, csatornadíjak, stb.), kis- és nagyközségekben a kéményseprési díjak, legeltetési díjak, a párbértermészetű szolgáltatások és egyéb hitközségi adók, a felekezeti iskolai adók, a kamarai illetékek, a vízszabályozási járulékok és azok az egyéb közszolgáltatások, amelyekről ezt a pénzügyigazgatóság községenként megállapítja.

Nem vonhatók együttes kezelésbe: az alkalmazottak kereseti adója, az ebadó, az erdőkezelési járulékok, illetékek, díjak, forgalmi és fogyasztási adók, társadalombiztosítási díjak és azok a közszolgáltatások, amelyek nem pengőértékben vettettek ki.

Az együttesen kezelt közadókat könyvelik és nyilvántartják: 1. egyénenként a községek, 2. községenként a m. kir. adóhivatalok, 3. adóhivatalonként a pénzügyigazgatósági számvevőségek. Az egyéb közadók könyvelését és nyilvántartását az azokra vonatkozó jogszabályok szabályozzák.

A községek (városok) az együttesen kezelt közadókat a községi adófükönyvben egyénenként könyvelik. A főkönyvben minden adózónak csak egy számlája lehet. Azon kell összes együttesen kezelt adóit adónemenként részletezve előírni, a szaporodásokat és törléseket is részletezni, a lerovásokat, hátralékokat és túlfizetéseket ellenben együttesen kell könyvelni. Az adózó számlájára a kezelés körül előforduló lényegesebb intézkedéseket (fizetési halasztás, megintés, zálogolás, árverés, telekkönyvi biztosítás, csőd vagy ingatlanvégrehajítás esetében eszközölt bejelentés) be kell jegyezni. A községi adófükönyveket évenként le kell zárni.

Az együttes kezelésbe nem vont közadókról külön főkönyveket kell vezetni.

A község (város) minden, az adófükönyvben szereplő önálló adózó részére adóívet állít ki, amely az összes előírások bevezetésére, valamint a befizetések nyugtázására is szolgál.

Azok a visszatérő közadók, amelyek esedékességét a jogszabályok másként nem szabályozzák, négy egyenlő részletben és pedig az

évnegyed első napján, tehát január, április, július és október hó 1-én esedékesek és az évnegyed közepéig fizetendők. Addig, míg valamely adónem folyó évi kivetése megtörténik, annak részleteit az adózó a megelőző utolsó adókirovás szerint köteles fizetni. Részletfizetéseket mindenkor el kell fogadni.

Az az adózó, aki esedékessé vált tartozását a megállapított fizetési határidőig be nem fizeti, 6% késedelmi kamatot tartozik fizetni, azok a fizetők pedig, akik az év végéig egész adójukat befizették, 2% visszatérítést kapnak.

A községi közegek által beszedendő közadókat kis- és nagyközségekben a községi előjáróságnál, megyei és törvényhatósági jogú városokban a városi adóhivatalnál, Budapest székesfővárosban a kerületi adószámveteli osztályoknál kell fizetni, de fizethetők azoknak a postatakarékpénztári csekkszámájára is. A m. kir. adóhivataloknál egyénenként nyilvántartott köztartozásokat a postatakarékpénztár útján kell befizetni.

Az adózók a terhükre az adófükönyvben előírt összes tartozásokra csak együttesen teljesíthetnek befizetést, tehát nem egyik, vagy másik, általuk kiválasztott adónemre. Az így befolyt összegeket a községi előjáróság hetenként befizeti a m. kir. adóhivatal szállítmányi letéti számlájára és az összegeket a heti elszámolások alkalmával az adóhivatal abban az arányban osztja szét az együttesen kezelt közadóknál érdekelt hatóságok (hivatalok, testületek, intézmények) közt, amely arányban követeléseik előírási összegei egymáshoz aránylanak.

A közadók behajtása.

**224.** A közszolgáltatások fogalmához tartozik, hogy azokat az állam nemfizetés esetén karhatalommal behajtja. A behajtást ilyenkor a közigazgatás saját közegeivel végzi, mert bírói végrehajtásnak a közigazgatási és pénzügyi hatóságoknak és a fegyelmi bíróságoknak csak azon határozatai alapján van helye, amelyekre nézve azt az érvényben levő jogszabályok kifejezetten elrendelik (1881: LX. t.-c. 1. § h) pont).

A közigazgatási úton közadók módjára való behajtás tárgyai nemcsak együttesen, vagy külön kezelt közadók, hanem más közszolgáltatások (pl. kihágási büntetéspénzek) is, ha azt jogszabály kimondja. Lehetséges azonban, hogy némely közszolgáltatásnak közadók módjára való behajtását eltiltják és fordítva, hogy törvényes jogszabály nem közszolgáltatásoknak közadók módjára való behajtását is engedélyezi. Így, ha a pénzügyi hatóságon kívül valamely más közadók kivetésére jogosult hatóság, hivatal, testület, intézmény az általa kivethető szolgáltatás mérvét oly magasan állapítja meg, hogy az adózók fizetőképességét veszélyezteti, joga van a pénzügyminiszternek az illető közszolgáltatásnak közadók módjára való behajtását megtiltani (K. K. H. Ö. 42. §), vagy a kivető szerv által külön-



ben már jogerősen megállapított közadó fizetési feltételeinek megváltoztatásával azt több évre felosztani (K. K. H. Ö. 41. §). Viszont az 1889 : XXX. t.-c. megengedi, hogy az Országos Földhitelintézet által adott kölcsönök járadékai a közadók módjára hajtassanak be (28. §, 1936 : XIV. t.-c.).

A közadók módjára behajtandó összes követeléseket a pénzügyigazgatóság, a m. kir. adóhivatal és a főszolgabíró (polgármester) felügyelete alatt a község (város) hajtja be. A behajtás szabályait a K. K. H. Ö. 42—80. §-ai tartalmazzák. Az a korábbi helyzet, hogy külön-külön szabályai és szervei voltak a pénzügyi és az egyéb közigazgatási köztartozások behajtásának, megszűnt (1923 : VII. t.-c. 31. §).

A közigazgatási végrehajtást teljesítik: kis- és nagyközségekben a bíró, a jegyző közbenjöttével, illetőleg ezek felelőssége mellett más alkalmas községi közeg (végrehajtó), ahol községi adóhivatal van, ennek, városokban a városi adóhivatalnak, Budapesten a kerületi adószámviteli osztálynak közege a főnök felügyelete és ellenőrzése mellett. Az összes közzolgáltatások behajtása tehát, beleértve az állami adókat is, a községek feladata. A m. kir. adóhivatal azonban, amikor azt szükségesnek tartja, a végrehajtás foganatosítására a községekbe (városokba) saját közegeit küldheti ki.

A hátralékos követelésekért az adózónak bárhol található vagyona végrehajtás alá vonható, az ingatlan vagyon azonban csak utolsósorban, azaz abban az esetben, ha a hátralékosnak a hátralék összegének megfelelő értékű egyéb lefoglalható vagyona nincs.

Ha ingatlan elleni végrehajtásra van szükség, azt a község előterjesztése alapján a pénzügyigazgatóság kéri és a közigazgatási bizottság rendeli el. A hozott határozatot, jogerőre emelkedés után, a közigazgatási bizottság foganatosítás végett hivatalból teszi át az illetékes telekkönyvi hatósághoz. A további eljárásra a bírósági végrehajtásra nézve érvényes jogszabályok nyernek alkalmazást azzal az eltéréssel, hogy köztartozások kielégítése céljából a telekkönyvi jószágtestnek egyes részletei külön is árverés alá bocsáthatók, mégpedig az érdekeltek meghallgatása nélkül.

Az ingatlanárverésen befolyt vételár bírói felosztásánál törvényes elsőbbséggel bírnak, akár be vannak kebelezve, akár nem, a legutolsó árverés napjától visszafelé számított utolsó három évre kivetett, jogerőre emelkedett és esedékessé vált következő köztartozások: a. az elárverezett ingatlan közvetlenül terhelő föld- és házadó, ezek pótlékai és járulécai; b. az elárverezett ingatlan közvetlenül terhelő egyéb községi (városi) adók.

A végrehajtás fokozatai a következők: a. megintés, b. zálogolás, c. árverés.

Azokat, akik tartozásaikat a megállapított fizetési határidő leteltéig le nem fizetik, a fizetési határidő letelte után azonnal meg-

intés útján fel kell hívni hátralékaiknak nyolc nap alatti befizetésére. Ha azonban a fizetési határidőt határozat, vagy fizetési meghagyás állapította meg, a tartozást intés mellőzésével kell behajtani.

Azok ellen, akik hátralékaikat a kitűzött határidő alatt le nem fizetik, a határidő letelte után a zálogolási eljárást azonnal és személyválogatás nélkül meg kell indítani. Az együttesen kezelt közadókért a zálogolást évnegyedenként egyszerre, házsorszám szerint és megszakítás nélkül kell foganatosítani.

A zálogolást a község (város) által kiállított hátraléki kimutatók alapján a következő sorrendben kell teljesíteni és lefoglalandók a hátralékosnak: a. készpénze, értékpapírja, arany- és ezüstneműje (drágaságai), b. szolgálati, illetve munkabérvizonyból származó illetménye, vagy ellátási díja, c. készpénzkövetelései, d. ingóságai.

Az értékpapírok, követelések, illetmények és ellátási díjak lefoglalását részletes rendelkezések szabályozzák (53., 56. §). Az ingóságok lefoglalásánál a végrehajtás alól ki vannak véve és a végrehajtást szenvedő beleegyezésével sem foglalhatók le az istentiszteletre szánt és a végrehajtást szenvedő kereseti foglalkozásának üzéséhez szükséges felszerelés, szerszámok, fegyverek stb. részletes felsorolás szerint (55. §), amely érdemben csaknem teljesen egyezik a bírói végrehajtásról szóló novellában (1908 : XLII. t.-c. 2. §) foglalt felsorolással.

Ha a hátralékos tartozását és annak összes járulékait a jogerős zálogolást követő 15 nap alatt ki nem fizeti, ellene az árverést ki kell tűzni, ha azonban kifizeti, a zárlat hatálya megszűnik.

Az árverésre két határnapot kell kitűzni. A második árverés határnapja az elsőtől nyolc napnál rövidebb és tizenöt napnál hosszabb időre nem tűzhető ki. Az első árverésen az egyes tárgyakat a zálogolás alkalmával megállapított becsérték háromnegyedén alul nem szabad eladni, a második árverésen azonban a legtöbbet ígérőnek minden esetre át kell engedni.

Az árverésből befolyt pénzt a község (város) a behajtott hátralékok, a késedelmi kamatok és adóbehajtási illetékek törlesztésére fordítja.

Az adóbehajtási illeték 3%, ha a zálogolás megtörtént és további 5%, ha az árverést megtartották, vagy megkísérelték.

A behajthatatlan adótartozást törölni kell. Az adótartozás behajthatatlannak akkor tekintendő, ha a. a végrehajtási eljárás a hátralékoskal szemben igazoltan eredményre nem vezetett; b. a hátralékos ingó- és ingatlan vagyon hátrahagyása nélkül meghalt; c. a hátralékos vagyon hátrahagyása nélkül ismeretlen helyre költözött és a holléte iránti nyomozás eredményre nem vezetett.

A behajthatatlanság címén való törlést, ha a tartozás egyénenként 500 pengőnél nem nagyobb, a pénzügyigazgató javaslatára a közigazgatási bizottság, ha nagyobb, a pénzügyminiszter rendeli el.

A m. kir. adóhivatal a végrehajtási eljárást a fél kérelmére köteles felfüggeszteni: *a.* a törlendő összeg erejéig, ha az adózó tartozásának, vagy egy részének törlesztését oly jogcímen alapítja, amelynek alapján a tartozás egészben, vagy részben törlendő; *b.* a különbözeti összeg erejéig, ha az adózó folyó évi adótartozása az előző évihez képest lényegesen csökkenni fog.

A közzadók módjára behajtandó követelések végrehajtáson kívül is az adós összes ingatlanain telekkönyvileg biztosíthatók.

Ha valamely még ki nem vetett közzadó beszéde a m. kir. adóhivatal, vagy a község (város) megítélése szerint veszélyben forog, a m. kir. adóhivatal az illető közzadó soron kívüli kivetését és biztosítását rendelheti el, ami a zálogolási eljárás azonnali keresztülviteléből áll.

A közzadók módjára behajtandó összes követelések kivetési joga, ha különös jogszabály másként nem rendelkezik, elévül, ha azokat nem vetik ki, illetőleg nem érvényesítik öt év alatt annak a naptári évnek utolsó napjától számítva, amelyben a követelési jog beállott.

A behajtási jog is öt év alatt évül el attól a naptári naptól számítva, amelyen a követelés jogerőssé vált, ha azt nem hajtják be, illetőleg nem biztosítják.

A tévesen befizetett, illetőleg lerótt, vagy jogellenesen beszédett közzolgáltatások, illetőleg a folyó tartozás nélküli túlfizetések visszakövetelése tekintetében a felek igénye a befizetés napjától számított öt év alatt évül el.

Azok a községek (városi adóhivatalok), amelyek az adókivetés összes előmunkálatait, a hatáskörükbe utalt kivetési teendőket, valamint az adófékönyvek lezárását a kitűzött határidőben és helyesen látják el, továbbá az év végéig a folyó évi adótartozás legalább 90%-ának megfelelő összeget szállítanak be a m. kir. adóhivatalba, az együttesen kezelt állami egyenesadókból tényleg beszállított összeg 1/2%-ának, és ha a folyó évi adótartozást túlhaladó összeget szállítanak be (az előző évi hátrálékok behajtása révén), a 100%-ot meghaladó összeg 1%-ának megfelelő jutalmat kapnak.

#### 60. §. Az állami költségvetés.<sup>1</sup>

A költségvetés fogalma.

225. A háztartás lényege az, hogy a gazdasági egységek szükségleteik kielégítésében a rendelkezésükre álló fedezethez kénytelenek igazodni. Ezeket nevezzük fogyasztó gazdaságoknak. Ilyenek a családtól fel az államig, nagy számban és mindenféle nagyságban találhatók.

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. 1923.

Mivel a fedezet, a jövedelem előre pontosan vagy valószínűleg ismert, a szükségletkielégítésben ahhoz kell alkalmazkodni. Ez csak úgy lehetséges, ha a szükségleteket rangsoroljuk, I., II., III. stb. rangú szükségletekre osztjuk és okos gazdálkodás az, ha másodrangú szükséglet nem kerül kielégítésre, amíg nincs biztosítva minden elsőrangú szükséglet kielégítése, harmadrendű, amíg nincs biztosítva minden első- és másodrendű szükséglet fedezése és így tovább.

A háztartás vezetése abban az esetben, ha a tulajdonos maga gazdálkodik (háziasszony, gazda, munkás, hivatalnok stb.), egyszerű, könnyen áttekinthető, emlékeztető, számadás vezetése nélkül is lehetséges, mert a havi jövedelem nem nagy összegű, a kiadások pedig alig mennek túl az elsőrangú szükségleteken, amelyek állandóan ismétlődnek (élelem, lakás, ruházkodás, közlekedés, társadalombiztosítás stb.).

Nagy háztartásoknál azonban a tulajdonos maga nem győzi a gazdálkodást, hanem azzal alkalmazottakat is megbíz, akik neki elszámolással, azaz felelősséggel tartoznak. A vagyonszerződések mind a bevételben, mind a kiadásban nagyszámúak. Ezek az okok és mások, nélkülözhetetlenné teszik a könyvvitelt.

A vagyonszerződések fel kell jegyezni, hogy *a.* azok feledésbe ne menjenek, *b.* a feljegyzések alapján a gazdálkodó alany vagyona és annak részei megállapíthatók, *c.* a gazdálkodás eredménye kiszámítható legyen, és *d.* a megbízottak működése ellenőrizhető, azok működésükért felelősségre vonhatók legyenek.

A könyvvitel csak akkor éri meg a ráfordított munkát és a könyvviteli rendszer csak akkor érdemli meg a tudományos tekintélyt, ha alkalmas a gazdálkodás eredményeinek kimutatására. Az eredményt folytatólag vitt gazdaságnál, amilyen az államé is, szabályszerűleg visszatérő időpontokban évenként, vagy az év meghatározott szakaszaiban szokták kimutatni. Ez vállalatoknál a számlák lezárása és a mérlegkészítés, az államnál a zárszámadás.

A számadási eredmények szolgálnak az államháztartásban is mint minden más gazdaságban, a multra vonatkozó tanulságok alapjául és a gazdálkodás folytatásában való útmutatásul.

Nagy háztartásokban a gazdálkodás folytatására vonatkozó tanulságok és a jövőre szóló tervek szintén csak írásba foglalva szolgálhatnak állandó irányításul. Az írásbafoglalásnak ki kell terjednie egyrészt a kielégítendő szükségletek felsorolására, és azok terjedelmének, a rájuk fordítandó összegeknek a megállapítására, másrészt a bevételekre, ami azért szükséges, mert azok összege a kiadások határa. A kiadások és a bevételek egyensúlya háromféle módon érhető el: vagy szaporítani kell a bevételeket, hogy a nélkülözhetetlen kiadások fedezetet találjanak, vagy, ha ez nem lehetséges, a szükségleteket kell a lehetőség szerint leszállítani, vagy az esetben, ha a kiadások a bevételek korlátai közé nem szoríthatók, hitelművelettel

kell a kezelési hiányt áthidalni. Így vezet a háztartások vezetésében a könyvvitel a tanulságok utólagos levonásához, majd annak alapján a jövőre szóló előirányzat készítéséhez.

A kiadások és bevételek oly részletes előirányzása, amelynek célja a gazdálkodásnak egy következő időszakban való tervszerű folytatása és amellyel a háztartás gazdasági egyensúlyának lehető biztosítása: *a költségvetés.*

Az állami költségvetés jelentősége.

**226.** A költségvetés a közháztartásokban nélkülözhetetlen. Különösen az államéban, amely a legnagyobb gazdasági alany a magyar nemzetgazdaságban.

Az állami költségvetés jelentőségét mérlegelnünk kell: *a.* közigazgatási, *b.* szervezési és *c.* kormányzati szempontból.

ad *a.* Ha költségvetés alapján folyik az államháztartás továbbvitele, akkor biztosítva van annak anyagi rendje, mert a pénzügyi igazgatás látja minden intézkedés anyagi horderejét és megvan a lehetősége az anyagi egyensúly fenntartására szükséges pénzügyi rendszabályok kiválasztásának és indokolásának. Egyúttal a költségvetés az államháztartásban kellő takarékoság érvényesítése mellett zsinórmértékül szolgál arra is, hogy az állam adóztatási hatalmával polgáraitól milyen mértékű közszolgáltatásokat kívánjon. Végül a modern állam nem nélkülözhetvén a közhitel igénybevételét, költségvetés és zárszámadás a legalkalmasabbak a hitel bizalmának felkeltésére. Különösen áll ez akkor, ha az állam nemcsak saját polgárainak, hanem a külföldnek hitelnnyújtását is igénybe akarja venni; amely hitel rendszerint csak tisztán üzleti alapon szokott rendelkezésre állni.

Az államháztartás irányítása tehát az egész magyar közigazdaság sorsára kiható jelentőségű. E fontosságánál fogva szükséges, hogy ne ötlepszerű legyen, a mindenkori erősebb, vagy hangosabb érdekek kielégítéséből álljon, hanem nagy körültekintéssel, messze kitűzött célokkal és a gazdasági élet szakadatlan folytonosságával számolva történjék.

ad *b.* A közháztartások vitelében mindenki, mint megbízott szerepel. Az államnál is fel a pénzügyminiszterig és a kormányig. Ezért különös fontosságú a gazdálkodásra vonatkozó pontos utasítással való ellátásuk, ami felelőségüknek is az alapja. Ezenkívül azok a köztisztviselők, akik a közháztartások vitelében résztvesznek, azt közzolgálati jogviszonyuknál fogva hivatali köteleességükkel teszik, s nincsenek — a közüzemek némely vezető tisztviselőjét kivéve — köteleességük pontos elvégzésében és munkateljesítményük minősége tekintetében anyagilag érdekelve, nem fűződik semmiféle egyéni érdekük ahhoz, hogy valamely közszükséglet kielégítése milyen anyagi áldozattal történik. Ehhez járul az, hogy az államnak sokoldalú és nagyon

változékony szükségletei szétszórtan, nemcsak az ország, hanem a földkerekség igen különböző pontjain elégitendők ki (pl. a külképviseletek úgy, hogy a szükségletek konkrét megállapítása a központból nem lehetséges, hanem az állami szervek hierarchikus felépítése mellett általános szabályozásra van szükség, amely az egyes szervek gazdasági hatáskörét és működésük irányelveit megszabja, azok részletes kivitelét pedig erkölcsi és jogi felelőség mellett egyéni belátásukra bízva.

A költségvetés a hiteleknek összeg, rendeltetés és felhasználási idő tekintetében való megkötése útján a gazdálkodásra vonatkozó utasításokat kellő mértékben megadja.

ad *c.* Minthogy az államnak nincs olyan működése, amelyhez pénzre nem volna szükség, a valamely feladat megoldásához szükséges hitelnek a költségvetésbe való felvétele, vagy abból való kihagyása közvetve döntést jelent arról, hogy az állam azzal abban az évben foglalkozzék-e vagy sem? A költségvetés összeállítása tehát az állam egész működési körének és az összes állami feladatoknak szükségesség, hasznosság és időszerűség szerint való elbírálását, az állam egész működési programjának megállapítását, illetve az erre való előre tudott alkalmat és kényszerűséget jelenti.

Nyilvánvaló, hogy ezt a feladatot csak az tudja elvégezni, aki az állam összes szervei és azok működése felett teljes áttekintéssel bír; aki az előrelátás és a rövid- és hosszúlejáratú tervekészítés feltételeivel rendelkezik, amelyek a tudomány és technika mai fejlettsége korában csak kitartó és magasszínvonalú szervezési munkával szerezhetők meg; és aki azzal a szervezői tudással és tapasztalattal bír, amellyel meg tudja ítélni, hogy az állami méretű cselekvések melyek a technikai és időbeli lehetőségei és feltételei. Az egyetlen tényező az államban, aki mindezeket a lehetőségeket magában egyesíti, az állam cselekvő hatalmának legmagasabb főnöke, a mai alkotmányunk szerint a kormány.

Az állami költségvetés megállapítása.

**227.** Az állami költségvetés megállapítása mai alkotmányunk szerint az országgyűlés hatáskörébe tartozik.

A magyar parlament költségvetési jogának alapja a független magyar felelős minisztériumról szóló 1848 : III. t.-c. 37. §-a, amelyet az 1830. évi belga alkotmány mintájára alkottak meg. Szövege a következő:

„A minisztérium az ország jövedelmeinek és szükségleteinek kimutatását — s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás s illetőleg jóváhagyás végett — évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.“

Megelőzőleg a „subsidiüm“-ok, adók megszavazása ugyan az országgyűlésnek volt fenntartva, de a költségvetés megállapítása a király hatáskörébe tartozott és az állami költségvetést hivatalos titok-

ként kezelték.<sup>1</sup> A költségvetés megállapításának a népképviselői országgyűlés hatáskörébe utalása megfelelt a XIX. század politikai felfogásának, de nem változtatott azon, hogy a költségvetés megállapítása kormányzati funkció. A törvényhozás javára bekövetkezett hatalmi eltolódás köréhez tartozott. A kormányzati funkció jellegére mutat az, hogy a költségvetést az országgyűlésnek a kormány terjeszti elő, hogy az országgyűlés a költségvetés tartalmán érdemben alig tud változtatni, és hogy azokban az államokban, amelyek az állam cselekvő hatalmának tényleges vezető szerepét jogilag is újból elismerték (Olaszország, Németország stb.), a költségvetés megállapítása ismét a kormány hatáskörébe került.

Az állam költségvetési joga 1867 után szokásjogilag fejlődött tovább. Ennek legjellemzőbb bizonyítéka az, hogy az 1848 : III. t.-c. 37. §-ának azonos szövege alapján különböző gyakorlat fejlődött ki a költségvetés megállapítására, ami törvény alakjában és a zárószámadás elfogadására, ami csak országos határozat alakjában történik.

A költségvetési jogunk részleteit az állami számvitelről szóló 1897 : XX. t.-c. I. fejezete állapította meg.

A költségvetéssel szemben támasztott követelmények.

228. A költségvetési előiránnyal szemben támasztott elméleti és egyúttal alkotmányos követelmények a következők:

1. *Egység és teljesség.* Azt jelenti, hogy az államnak egy költségvetésben kell összes bevételeit és kiadásait összefoglalnia, hogy ilyen módon az államháztartás egész terjedelmében áttekinthető legyen, az államháztartás alakulására befolyást gyakorló összes körülmények a költségvetésben helyt foglaljanak és azokon kívül más gazdasági tényezők működésével számolni ne kelljen.

2. *Valódiság és pontosság.* Ezen azt értjük, hogy a tételek a valóságban tényleg létező szükségletekre és valóban befolyó bevételekre vonatkoznak, azokra a célokra irányoztassanak elő, amelyekre tényleg fordíthatni fognak, vagy amely forrásokból tényleg származnak, hogy a tételek olyan összegekkel szerepeljenek, amelyek az államháztartás várható alakulásának megfelelnek (realitás), és végül, hogy a kiadások és bevételek a *bruttórendszer* szerint, tehát egyrészt a kiadási ágakkal kapcsolatos bevételek, másfelől a bevételi ágakkal szemben előforduló kiadások elkülönítve, ne pedig a nettórendszer szerint, kompenzáltan irányoztassanak elő.

3. A költségvetés *rendszerességén* azt értjük, hogy abban az egyes előirányzati tételek oly módon legyenek megkülönböztetve és csoportosítva, hogy a nagyszámú tétel és a különböző szükségletek és bevételek között az eligazodás és a felettük való áttekintés lehetséges legyen.

<sup>1</sup> L. Fényes Elek: Magyarország statisztikája. 1841.

Az állami költségvetés rendszere a következő:

a. *Főosztályok:*

1. kiadások;
2. bevételek.

b. *Osztályok:*

1. rendes kiadások;
2. rendkívüli kiadások;
3. rendes bevételek;
4. rendkívüli bevételek.

A rendes kezeléshez tartoznak az állami háztartásban évenként állandóan előforduló valódi kiadások és valódi bevételek (1897 : XX. t.-c. 7. §).

A rendkívüli kezelés osztályába oly kiadások és bevételek tartoznak, amelyek állandó jelleggel nem bírnak, csak egyszerismindenkorra merülnek fel, vagy ha több éven át ismétlődnek is, az állami háztartás rendes folyamányát nem képezik (1897 : XX. t.-c. 8. §).

c. *Alosztályok:*

A rendes kiadások és bevételek osztályain belül állandó jellegű alosztályok nem különböztethetők meg.

A rendkívüli kiadások osztálya két alosztályra oszlik:

1. átmeneti kiadásokra és
2. beruházásokra.

Beruházásokon számviteli szempontból csak az ingatlan államvagyonba fektetendő kiadások értendők, amelyekkel szemben az ingatlan államvagyon leltárában megfelelő gyarapodás, ellenérték áll elő (Számvetési utasítás: 3301/1899. M. E. sz. r. 29. §). Viszont az átmeneti kiadások alosztályába tartozik mindennemű rendkívüli kiadás, amely beruházásnak nem minősíthető (Sz. U. 27. §).

A rendkívüli bevételek osztálya nem oszlik alosztályokra.

d. *Csoportok:*

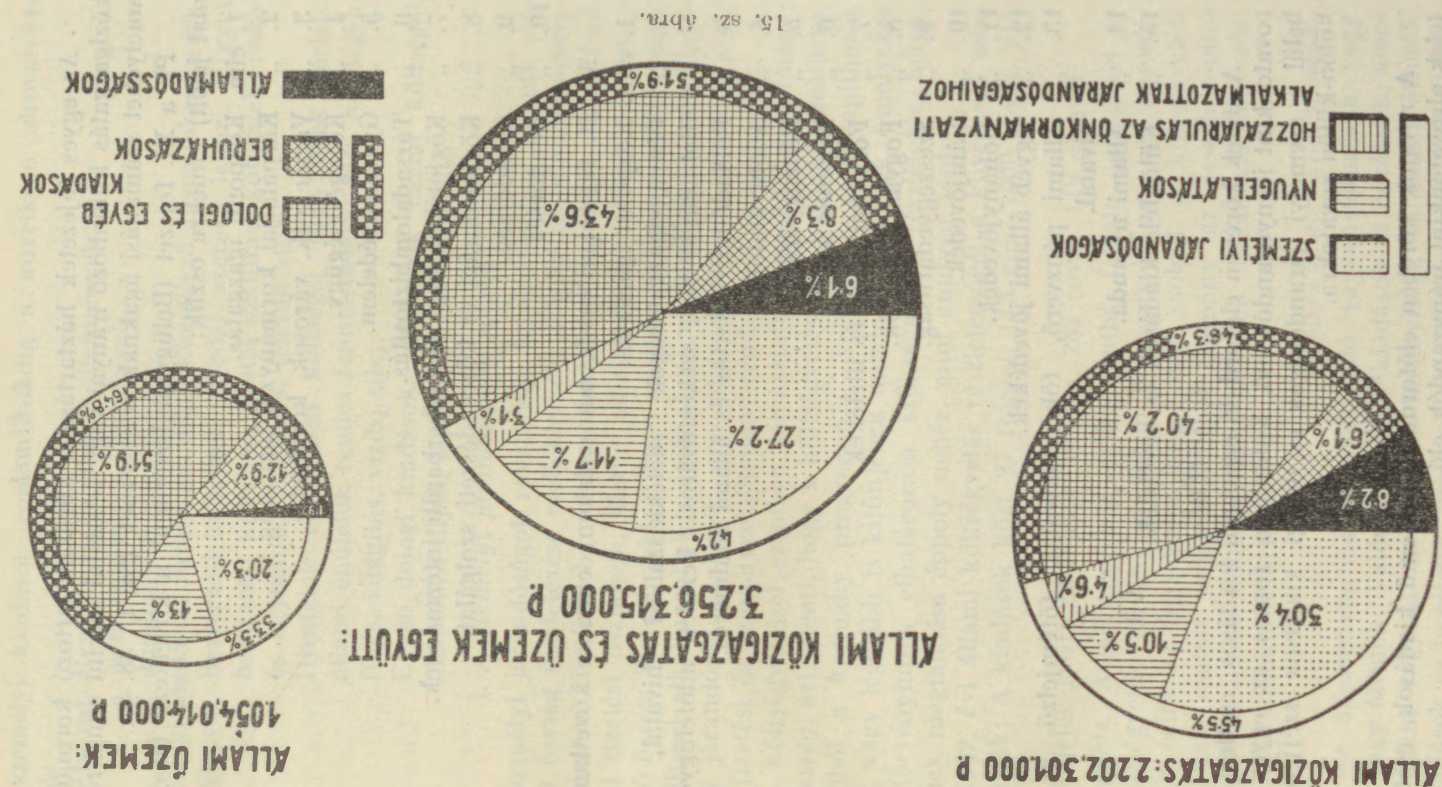
1. állami közigazgatás,
2. állami üzemek.

e. *Fejezetek.*

Az állami főszervek és az egyes minisztériumok, valamint a főbb állami üzemek kiadásai és bevételei a költségvetésben külön fejezeteken van előirányozva.

Az állami költségvetés 1942. évi előirányzatának fejezetenkénti tagozódásáról a 14. sz. ábra ad tájékoztatást. A kiadásoknak természetük szerinti csoportosítását pedig a 15. sz. ábra tünteti fel.

Az egyes fejezetek ugyanazt a római számot viselik a költségvetés főosztályaiban, osztályaiban és alosztályaiban.



AZ 1942. ÉVRE ELŐIRÁNYZOTT KIADÁSOK TERMÉSZETÜK SZERINTI CSOPORTOSÍTÁSÁBAN

KIADÁS				BEVÉTEL		
Rendes kiadások	Rendkívüli kiadások		Együtt	I. Állami közigazgatás:		
	átmeneti	beruházás		Rendes bevételek	Rendkívüli bevételek	Együtt
120.000	—	—	120.000	—	—	—
920.000	140.000	—	1.060.000	75.000	—	75.000
5.862.500	213.500	—	6.076.000	30.000	—	30.000
178.983.000	1.474.000	—	180.407.000	21.187.000	1.660.000	22.847.000
254.945.000	—	—	254.945.000	—	—	—
763.000	—	—	763.000	—	—	—
1.314.000	—	—	1.314.000	—	—	—
10.383.500	5.574.500	263.000	16.221.000	1.275.000	—	1.275.000
17.731.000	15.000	—	17.746.000	1.572.000	—	1.572.000
13.093.000	5.310.000	—	18.403.000	9.238.000	4.080.000	13.318.000
275.226.710	8.365.290	1.090.000	285.282.000	54.046.000	—	54.046.000
231.793.500	3.336.500	4.430.000	239.560.000	1.855.572.000	16.000	1.855.588.000
42.662.600	3.303.400	6.127.000	52.093.000	46.219.500	107.500	46.327.000
51.876.400	10.078.000	47.150.600	108.903.000	22.041.000	2.606.000	24.737.000
95.728.600	20.549.400	40.414.000	156.690.000	10.820.100	9.315.900	20.136.000
197.003.500	16.283.500	5.500.000	218.787.000	15.538.500	516.500	16.055.000
58.859.000	1.754.000	2.052.000	62.665.000	3.684.000	—	3.684.000
554.586.000	—	26.680.000	581.266.000	827.000	—	827.000
1.091.599.310	76.395.000	134.306.600	2.202.301.000	2.042.125.100	18.391.900	2.060.517.000
				II. Állami üzemek:		
141.815.000	—	10.313.000	161.128.000	210.960.000	—	210.960.000
446.553.000	—	108.200.000	554.753.000	596.304.000	—	596.304.000
108.305.000	—	6.250.000	114.555.000	120.325.000	—	120.325.000
5.473.000	—	955.000	6.428.000	7.000.000	—	7.000.000
46.892.000	—	2.200.000	49.092.000	52.510.000	—	52.510.000
8.638.000	—	—	8.638.000	10.103.000	—	10.103.000
2.794.000	—	—	2.794.000	2.915.000	—	2.915.000
19.788.000	—	—	19.788.000	21.888.000	—	21.888.000
136.838.000	—	—	136.838.000	—	—	—
917.096.000	—	136.918.000	1.054.014.000	1.022.005.000	—	1.022.005.000
2.908.695.310	76.395.090	271.224.600	3.256.315.000	3.064.130.100	18.391.900	3.082.522.000

14. sz. ábra. Az állami költségvetés előirányzata az 1942. évre.

## f. Címek.

Az egyes fejezetek háztartása a körükbe tartozó kormányzat és közigazgatás különböző irányai vagy feladatai szerint címekre oszlik, amelyeket számadási ágaknak is neveznek (Sz. U. 38. §).

Pl. a XI. fejezet (Belügyminisztérium) a következő (arab számmal jelölt) címekre oszlik:

1. cím. Központi igazgatás.
2. „ Kárpátaljai kormányzói biztosság.
3. „ Vármegyék, városok, községek.
4. „ Közegészségügy.
5. „ Gyermekvédelem.
6. „ Társadalombiztosítás.
7. „ Közjótékonyági és emberbaráti intézmények.
8. „ Közbiztonsági és közrendészeti szolgálat.
9. „ Csendőrség.
10. „ Rendőrség.

A XII. fejezet (Pénzügyminisztérium) címei a következők:

1. cím. Központi igazgatás.
2. „ Pénzügyigazgatóságok, illetékkiszabási hivatal, központi illetményhivatal, székesfővárosi kerületi adófelügyelőségek.
3. „ Földadónyilvántartás és állami földmérés.
4. „ Adóhivatalok.
5. „ Pénzügyőrség.
6. „ Egyenes adók.
7. „ Forgalmi adók és illetékek.
8. „ Fogyasztási adók.
9. „ Szeszegyedáruság.
10. „ Vámjövedék.
11. „ Dohányjövedék.
12. „ Egyéb állami jövedékek.
13. „ Állami pénzverő, főkémlőhivatal, főfémjelző- és beváltóhivatal.
14. „ Állami nyomda.
15. „ Különféle kiadások és bevételek.

## g. Rovatok.

A címek körében előforduló egynemű kiadások, esetleg bevételek rovatonkint irányozandók elő. Különösen fontos az egyes címeken belül a személyi járandóságok és dologi kiadások szíjjelválasztása külön-külön rovatokra.

## h. Alrovatok.

A rovatok körében előforduló egynemű kiadások, esetleg bevételek alrovatonkint irányozandók elő.

A személyi kiadások rovata mindig a következő alrovatokra osztandó:

1. Alrovat. Rendszeres és állandó illetmények.
  2. „ „ Nem rendszeres illetmények.
  3. „ „ Jutalmak és segélyek.
- A dologi kiadások rovata mindig a következő alrovatokra oszlik:
1. Alrovat. Beszerzési költségek (irodai szerek, leltári tárgyak beszerzési költségei, postai szállítási költségek, ruha- és ágynemű, élelmezés, telefon stb.).
  2. „ „ Hivatalok elhelyezési költségei (helyiségek bérlete, állami épületek rendes fenntartásával járó költségek, fűtés, világítás, vízdíj stb.).
  3. „ „ Egyéb dologi kiadások (gépkocsik üzemi költségei, biztosítási díjak, lapok előfizetési díja stb.).

## i. A személyi járandóságok részletezése.

A személyi járandóságok rovatának 1. alrovatához az ott előirányzott összeg részletezése mellékletként mindig csatolandó, amelyben táblázatos kimutatásban felsorolandók az engedélyezett állások létszámai fizetési osztályok, illetve alkalmazotti státusok szerint, a rájuk eső összes illetményekkel. Ezen az úton történik a költségvetésben az állami alkalmazottak számának és megoszlásának megállapítása. Oly járandóság senkinek sem utalványozható, amely a jóváhagyott fizetési és személyzetállomány-rendszeren nem alapszik.

4. A költségvetéssel szemben támasztott negyedik követelmény: a *részletesség*, azt jelenti, hogy a költségvetés úgy legyen összeállítva, hogy abból a kormány programja, szándékai megállapíthatók legyenek, vagy legalább is kitűnjenek mindazok a tervek, amelyekre nézve a törvényhozás elhatározása szükséges. A részletezés helyes mértékének megtalálása éppoly nehéz, mint amilyen fontos.

Az 1942. évi állami költségvetés részletességét a következő adatok mutatják: A kiadások közt 27 fejezet, 113 cím, 1000 rovat, 915 alrovat.

A bevételek közt: 22 fejezet, 79 cím, 232 rovat, 118 alrovat.

*Indokolás.* A költségvetési előirányzatba felvett összegeket az utolsó költségvetési törvény megfelelő összegeivel össze kell hasonlítani, amely célra az összehasonlítás hasáb szolgál. A költségvetési előirányzathoz csatolt indokolásban a kormány az összehasonlító kimutatásból az utolsó költségvetéssel szemben mutatkozó kedvezőtlen eltéréseket indokolni tartozik.

Valódi és átfutó vagyonsvltózasok.

229. Az államháztartásban előforduló vagyonsvltózasok vagy valódiak, vagy átfutók. Valódiak azok a kiadások és bevételek, amelyek az állam vagyoni helyzetében mennyiségi, változást, átfutók azok a kiadások és bevételek, amelyek az állam vagyoni helyzetében

nem mennyiségi, hanem minőségi változást idéznek elő. Pl. valódi kiadás a tisztviselők fizetése, az élelmezésre, könyvbeszerzésre fordított kiadás, valódi bevétel az adóbevétel, a kórházak ápolási díjbevétele, az ingatlaneladásból származó bevétel (mert az állam vagyona annyival csökken, illetve növekszik). Átfutó kiadás a szállítmány (ha egy pénztár más pénztárnak küld meg egy összeget), a fizetési előleg (mert az alkalmazott visszafizetési kötelezettsége, mint követelés áll vele szemben), átfutó bevétel a letét és idegenpénz (mert az állam visszafizetési kötelezettsége, mint tartozás, áll vele szemben).

A költségvetésben csak a valódi kiadások és valódi bevételek vannak előírányozva. A zárszámadás azonban kénytelen az előfordult átfutó kiadásokról és átfutó bevételekről is számot adni.

A költségvetés részletes előírányzata és a költségvetési törvény.

**230.** A pénzügyminiszter az országgyűlésnek a költségvetés részletes előírányzatát terjeszti elő.

Az állami költségvetés a naptári évre készül (1938 : VII. t.-c.). Az állam költségvetési éve 1914-től 1938-ig július hó 1-től a következő év június hó 30-ig tartott (1913 : XXVI. t.-c.).

A részletes előírányzat előkészítése akként történik, hogy az állam gazdasági egységei ú. n. *elemi költségvetési előírányzatot* szerkesztenek saját szükségleteikről és várható bevételeikről és azokat kötelesek az illetékes miniszterhez felterjeszteni. A miniszterek ezeknek a költségvetési elemeknek felhasználásával elkészítik saját tárcájuk költségvetési előírányzatát és azt május 15-ig megküldik a pénzügyminiszternek. A pénzügyminiszter a tárcaköltségvetéseket összegezi, a szakminiszterekkel való tárgyalás útján gondoskodik a költségvetés egyensúlybahozataláról és az állami költségvetési előírányzatot a minisztertanács hozzájárulása után nyomtatásban a képviselőház elé terjeszti.

A részletes előírányzat tartalmazza a 228/3. sz. alatt felsorolt összes adatokat, továbbá az előírányzat sommázatát, a mérleget, általános és részletes indokolást, és az állami alkalmazottak létszámának összesítő kimutatását.

A képviselőház, házszabályainak idevágó külön rendelkezései szerint, részletesen tárgyalja és állapítja meg az állami költségvetést.

A költségvetés részletes előírányzatának elfogadása után a pénzügyminiszter elkészíti és szintén a képviselőház elé terjeszti a *költségvetési törvény* javaslatát, amelyet *felhatalmazási (appropriációs) törvénynek* is szokás nevezni. A képviselőház ezt is a házszabályokban megszabott idő alatt<sup>1</sup> letárgyalja és elfogadás után átküldi a felsőháznak. A felsőház a költségvetés részletes előírányzatával nem, csak a költségvetési törvény javaslatával foglalkozik.

<sup>1</sup> A Képviselőház házszabályai. 193. §.

A költségvetési törvénynek megállapodott szerkezete a következő:

1. §. A magyar állam kiadásait állapítja meg egy esztendőre, előbb végösszegben, majd fejezetek, címek és rovatok szerint részletezve.

2. §. Az 1. §-ban megállapított kiadások fedezésére kijelöli a magyar állam jövedelmeit és bevételeit, szintén előbb végösszegben, majd fejezetek, címek és rovatok szerint részletezve.

3. §. A költségvetés mérlegét tartalmazza. Ha az egyenleg cselekvő, rendelkezik a felesleg hova fordításáról, ha szenvedő, felhatalmazza a pénzügyminisztert, hogy a hiányt hitelműveletek útján fedezhesse.

4. §. Az ú. n. megajánlási szakasz, amelytől a törvény nevét vette. Szövege a következő:

„Hogy az államnak a 2. §-ban megjelölt jövedelmei és bevételei folyóvá tételhessenek, az egyenes, fogyasztási és forgalmi adók, illetékek, díjak és jövedékek, az út-, híd- és révvám, az állami vagyon jövedelmei és az állam egyéb bevételei az eddigi törvények és rendeletek, illetőleg az eddigi törvényeken és rendeleteken törvényesen netalán még teendő módosítások megtartásának kikötése mellett, az 194... évre ezennel megajánltnak.“

5. §. Kimondja, hogy a 2. §-ban megjelölt, valamint a 4. §-ban megajánlott jövedelmek és bevételek csupán az 1. §-ban megállapított kiadásokra fordíthatók. Azután rendelkezik a hitelátruházás engedélyezéséről.

6. §. A hitelátvitelre vonatkozik, de újabban ez tilos és a kiadásokra megállapított összegek a tárgyéven túl nem használhatók fel.

7. §. A törvény életbelépéséről rendelkezik és végrehajtásával a pénzügyminisztert bízta meg.

Az 1. és 2. § a kiadásokat és bevételeket azokban az összegekben tartalmazza, amellyel azokat a képviselőház a részletes előírányzat alapján elfogadta és a felsőház jóváhagyta. Felsorolásuk csak rovatokig bezárólag kerül be a törvénybe, s elmarad az alrovatokon kívül a személyzeti létszámok kimutatása, az összehasonlítás és az indoklás is. A költségvetési törvény terjedelme tehát sokkal kisebb, mint a részletes előírányzaté. A felhatalmazási törvénybe logikusan csak annyi számszerű adatot vesznek fel, amennyi szükséges ahhoz, hogy a felhatalmazás ne általános (bianco), hanem összeg és cél tekintetében elég határozott legyen. De a részletes előírányzatban foglalt felosztás és indokok, amennyiben az országgyűlés azokat el nem vetette, a végrehajtás során irányadók. Ez különösen vonatkozik a kiadásokra, amelyeket a törvény „megállapít“, mert azok vállalása a kormánytól és közegeitől függ, míg a bevételeket a törvény csak kijelöli, mert azok nagysága jórészt az emberek magatartásától és egyéb. a kormánytól független tényezőktől függ (pl. a forgalmiadó jövedelme függ a forgalom nagyságától, a dohányjövédék bevétele a fogyasztástól, az örökösödési illeték hozama a hagyatékok nagyságától stb.).

Az indemnitás és az exlex.

**231.** Ha a költségvetési törvény azon év január hava elsejéig, amelyre szól, létre nem jöhet, a kormány külön törvényjavaslatban felhatalmazást tartozik kérni arra, hogy a legutóbbi költségvetési törvény keretében az állam jövedelmeit folytatólagosan beszédhesse és kiadásait fedezhesse (1897 : XX. t.-c. 19. §). A felhatalmazást, amelyet *indemnitás*nak neveznek, annyi hónapra kapja, amennyire szükségesnek látszik (1—6), de ha a költségvetési törvény hamarabb hatályba lép, az indemnitási felhatalmazás hatályát veszti. A kormány az addig eszközölt összes kezelést az új költségvetési törvény keretébe illeszti.

Ha az indemnitási felhatalmazás határideje lejárt és a költségvetési törvény még sem lépett hatályba, a kormány újabb indemnitást kérhet.

Ha a kormány felhatalmazása, akár appropriáció, akár indemnitás alakjában kapta, lejár és újabb felhatalmazást nyernie nem sikerült, felhatalmazás nélküli állapot (*exlex*) következik be. A magyar parlament történetében mind az indemnitás, mind az *exlex* gyakran előfordult, különösen addig, míg a képviselőház házszabályait nem szigorították (sürgősség kimondása, beszédidőkorlátozás, vita bezárása).

Az *exlex* jogi hatása kettős. Egyrészt az országgyűlés által meg nem ajánlott adókat behajtani tilos. Minthogy azonban az önként fizetett adók elfogadhatók, és a forgalmi, fogyasztási adók, illetékek, jövedékek, közigazgatási és üzemi bevételek automatikusan befolyanak, a behajtás elmaradása miatti bevételkiesés az államháztartás továbbvitelében nagyobb nehézséget nem okoz. Másrészt a kormány azokért a tetteiért, amelyek a felhatalmazást nem lépik túl, felmentésre nem szorul, csak azokért, amelyek azon túlmennek. *Exlex* esetén semmi felhatalmazása nem lévén, a felmentést az államháztartás egész viteléért csak utólag remélheti. Mivel azonban az állam élete meg nem szakítható, és az *exlex* sohasem a kormány mulasztásából következett be, a felmentést mindig megkapta.

### 61. §. A költségvetés végrehajtása.

Az utalványozó hatóságok.

**232.** Az államnak a gazdálkodás, a háztartás vitele nem a céljai, hanem az eszközei közé tartozik. Nem szakirányú, hanem szervi működésének tekintendő, mint később (70. §) látni fogjuk. Ehhez hasonlóan a költségvetés végrehajtása is az állami célok megvalósítását, a közszükségletek kielégítését lehetővé tevő működés a költségvetési törvény keretében és szellemében.

Mivel a költségvetés végrehajtásában mindenki megbízott, számviteli rendszerünknek egyik alapvető követelménye, hogy egyrészt az állami bevételek és kiadások felől való rendelkezés, másrészt azok

teljesítése és a pénzkészlet kezelése külön legyen választva és különböző szervekre bízva. Rendnek, pontosságnak és gyorsaságnak kell uralkodnia abban a tekintetben, hogy az összes kiadások a közérdeknek legmegfelelőbbben használtassanak fel, jogos követeléseik mindenkinek kielégíttessenek, az állam bevételei összegyűjtessenek, a pénzkezelésben teljes megbízhatóság uralkodjék. Mindez csak olyan eljárás útján biztosítható, amely egyszerűnek nem mondható.

A költségvetés végrehajtását részletesen vizsgálva, abban a következő fokozatokat kell megkülönböztetnünk:

a. A költségvetés végrehajtását a törvény a pénzügyminiszterre bízta. Az ő feladata az arról való gondoskodás, hogy az év folyamán az állam fizetőképessége (liquiditás) mindig biztosítva legyen.

b. A fizetési kötelezettségnek az állam terhére, vagy az állam javára való keletkezése.

c. A fizetése kötelezettség megállapítása, a fizetés elrendelése: ez a kiadásoknál utalványozás, a bevételeknél fizetési meghagyás útján szokott történni.

d. A fizetések teljesítése, a bevételek átvétele: az állami pénzkezelés.

e. A könyvelés.

f. Az ellenőrzés.

A b. és c. alatti funkció az utalványozó és a pénzügyi hatóságok és más hivatalok feladata.

A d. alatt felsorolt állami pénzkezelés a m. kir. Postatakarék-pénztár és a Magyar Nemzeti Bank feladata.

Az e. alatt felsorolt könyvelés a számvevőségek, az f. alatt felsorolt ellenőrzés a számvevőségek és a Legfőbb Állami Számvevőszék feladata.

*ad a.* A költségvetésben engedélyezett kiadási hitelösszegeket a miniszterek és a többi utalványozó hatóságok csak akkor használhatják fel, amikor és amily részletekben a pénzügyminiszter azokat rendelkezésükre bocsátotta. Ezért a minisztereknek és a Legfőbb Állami Számvevőszék elnökének havonként *hiteligénylést* kell a pénzügyminiszterhez küldeniök, és abban költségvetési címenként kell feltüntetni az egész évi költségvetési hitelből a következő hónapban szükséges összegeket. A pénzügyminiszter a pénzügyi viszonyokhoz képest bocsátja a hiteleket minden hónap utolsó napjaiban a következő hónapra rendelkezésre (1920 : XXVIII. t.-c. 6. §). Ennek a rendszernek az a célja, hogy az állami kiadásokat az évközben úgy ossza el, hogy azok lehetőleg a bevételekkel párhuzamosan merüljenek fel. Ha a kiadásokra mégis olyankor van szükség, amikor a bevételek még nem állnak rendelkezésre, a pénzügyminiszter rövid lejáratú hitelek igénybevétele útján gondoskodik az állampénztár fizetőképességéről.



*ad b. és c.* Az államháztartásban meg kell különböztetnünk egymástól a tartozásokat és a kiadásokat, valamint a követeléseket és a bevételeket.

Állami *tartozás* kétféle módon keletkezhetik. Az első eset az, amikor a tartozás közvetlenül valamely jogszabály rendelkezéséből folyik, úgyhogy a jogszabály és az igényjogosult közé nem kell a közigazgatási hatóságnak lépnie, hogy megállapítsa, mi az egyén követelése. Ilyen pl. a tartozatlan fizetés, amelyet az állam visszatéríteni tartozik. A másik eset, amely nagyobb számú, az, amikor az állam tartozása nem alapszik közvetlenül valamely jogszabályon, hanem valamely hatóság akaratnyilvánításán, amellyel az állam terhére kötelezettséget vállal. Ebben az esetben tehát a jogszabály és az egyén közt áll a közigazgatási hatóság a maga aktusával. Az állam tartozása tehát ilyen esetben nem közvetlenül a törvényből, hanem ebből a közigazgatási aktusból folyik. Pl. szerződés kötése, tisztviselő kinevezése olyan közigazgatási aktusok, amelyekből az állam tartozása áll elő.

Ahhoz, hogy az ilyen állami tartozás teljesítésére kerüljön a sor, tehát hogy a tartozásból *kiadás* legyen, a közigazgatási hatóságnak újabb elhatározása szükséges. Ez az *utalványozás*, amellyel a hatóság az állam pénztári szolgálatát ellátó m. kir. Postatakarékpénztárt utasítja, hogy az utalványos részére az utalványban megjelölt összeget valamely állami csekkszámla terhére fizesse ki.

Számviteli törvényünk az állami tartozások vállalása tekintetében nem rendelkezik. Nincs korlátozás és ellenőrzés abban a tekintetben, hogy a miniszterek olyan elhatározásokat ne adhassanak ki, amelyeknek végrehajtása előbb vagy utóbb valamely kiadás keletkezését vagy növelését fogja előidézni. Csak közvetve van korlát abban, hogy a miniszterek azon számadási ágakat illetőleg, amelyekre nézve a költségvetési törvényben felhatalmazást nyertek, csak a rendelkezésükre álló hitel erejéig utalványozhatnak az állami pénztáraknál kiadásokat (1897: XX. t.-c. 20. §, 1920: XXVIII. t.-c. 6. §). Az állam terhére vállalt tartozás azonban harmadik személyekkel szemben attól függetlenül jogerős, hogy annak kifizetésére költségvetési hitel van-e, vagy nincs.

Az állami követelések és bevételek tekintetében ugyanez a két eset lehetséges, habár a bevételeknek aránytalanul nagyobb része keletkezik közigazgatási aktus nélkül, mint a kiadásoknak. A közigazgatási hatóságok közreműködésére valamely állami követelés keletkezéséhez különböző okból lehet szükség. Rendszerint a kötelezettség fennállásának feltételeit kell megállapítani, vagy a kötelezettség nagyságának megállapítása szorul bővebb vizsgálatra és ezért az egyenes adóknál, vagy bizonyos illetékeknél a megállapítás külön közigazgatási aktus által történik. Viszont a forgalmi és fogyasztási adóknál és az illetékek nagy részénél a fizetési kötelezettség közvet-

lenül a törvényes rendelkezésén, az adó- és illetéktörvényeken, vagy tarifákon alapul és ezért azok keletkezéséhez valamely közigazgatási hatóság közreműködése nem szükséges.

Azok a hatóságok, amelyeknek hatáskörébe tartozik állami kiadásoknak az utalványozás fent ismertetett közigazgatási aktusával való elrendelése, az állami *utalványozó hatóságok*, azok a hatóságok pedig, amelyeknek hatáskörébe állami közszolgáltatási bevételeknek közigazgatási aktusokkal való elrendelése tartozik, az állami *pénzügyi hatóságok* (m. kir. adóhivatal, pénzügyigazgatóság, közp. vámigazgatóság stb.). A törvényes rendelkezésén, tarifán stb. alapuló állami bevételeknél a fél fizetési kötelezettségének megállapítását nemcsak az utalványozó, vagy pénzügyi hatóságok, hanem hivatalok, intézetek, vagy üzemek is végezhetik. Pl. a tandíjat az iskola, az ápolási díjat a kórház, a szállítási díjat a vasút, vagy posta állapítják meg egyénileg.

A pénzügyi hatóságok mind a pénzügyminiszter alá tartoznak és együttvéve a pénzügyi közigazgatást, mint a szakigazgatások egyikét, alkotják. Az utalványozó hatóságok azonban az összes igazgatási ágak közt megoszlanak, de aránylag csak kisszámúak. Az utalványozó hatóságok mindig egyéb közigazgatási ügykörükön felül vannak felruházva utalványozási joggal is. Olyan hatóság nincs, amely csak utalványozást végezne. Az tehát célszerűségi és ténykérdés, hogy a közigazgatási hatóságok közül melyiknek van utalványozási joga. A pénzügyi hatóságoknak is csak egy része utalványozó hatóság. Valamely hatóságnak utalványozási joggal való felruházása az illetékes miniszternek a pénzügyminiszter és a Legfőbb Állami Számvevőszék elnöke előzetes hozzájárulásával kiadott rendeletével történhetik.

Az állami utalványozó hatóságok kétfélék: elsőrendűek és másodrendűek. *Elsőrendű utalványozó hatóságok* azok, amelyek a havi hitelfelosztás alkalmával közvetlenül a pénzügyminisztertől igénylik és kapják a rájuk ruházott közfeladatok megvalósításához szükséges hiteleket. Ide tartoznak a miniszterelnök és az összes miniszterek, a kormányzó kabinetirodájának főnöke, az országgyűlés mindkét házának elnökei, a Legfőbb Állami Számvevőszék elnöke és a közigazgatási bíróság elnöke. Összesen 16.

*Másodrendű utalványozó hatóságok* az egyes minisztereknek alárendelt hatóságok közül azok, amelyek utalványozási joggal vannak felruházva. Ezek utalványozási jogot annak a hitelkeretnek erejéig gyakorolhatnak, amelyet fölöttes miniszterük havonként a pénzügyminiszter által rendelkezésére bocsátott tárcahitel felosztása útján részükre átenged. A másodrendű utalványozó hatóságok száma ezidő szerint 110. Ezek a következők:

a belügyi tárcánál: a kárpátaljai kormányzói biztosság és annak 3 kirendeltsége, a rendőrség budapesti és vidéki főkapitánysága;

a pénzügyi tárcánál: a pénzügyigazgatóságok (41), a központi illetményhivatal, az illetékkiszabási hivatal, a központi vámigazgatóság, a központi dohányjövédéki igazgatóság, a szeszgyedárusági igazgatóság, a bányahivatalok (3), az állami pénzverő, az állami nyomda és a postatakarékpénztár;

a vallás- és közoktatásügyi tárcánál: a kir. m. Pázmány Péter tudományegyetem gazdasági igazgatósága és a testnevelés vezetője;

a honvédelmi tárcánál: a hadtestek, a légiő és a folyamerő hadbiztoságai (11);

a kereskedelem- és közlekedésügyi tárcánál: a posta-, távirda- és távbeszélőigazgatóságok (9), az államvasutak igazgatósága és az üzletvezetőségek (8), az állami vas-, acél- és gépgyárak és a közszénbányászat;

az ipari tárcánál: a nagybányai bányáüzemigazgatóság és az országos ipari és bányászati családpénztár;

a földművelésügyi tárcánál: a minisztérium erdélyi kirendeltsége, az erdőigazgatóságok (10), az öntözési hivatal, a ménesbirtokok (3), a gödöllői korona-uradalom és a selyemtenyésztés igazgatósága.

Az utalványozó hatóságok szervezetileg arról ismerhetők fel, hogy mellettük számvevőség működik.

A másodrendű utalványozó hatóságok közt különleges helyet foglal el a *Központi Illetményhivatal*, amely a pénzügyminiszternek van alárendelve. Az 1925. évi 2533. M. E. sz. rendelet létesítette azzal a feladattal, hogy az állami alkalmazottak és nyugdíjasok (özvegyek, árvák) illetményeit és ellátását nyilvántartsa, utalványozza, folyósítsa, könyvelje, megszüntesse és ezekre a járandóságokra vonatkozólag a költségvetést, évi pénzkezelési kimutatást és a havi hiteligenléseket elkészítse. Az Illetményhivatal még nem kezeli az összes tárcák illetményeit (nem vette még át az igazságügyminisztérium, a külügyminisztérium, és a honvédség illetményeit), de viszont fokozatosan rábízták a hadirokkantak ellátási díjainak utalványozását, az OTBA-járandóságok utalványozását, a nem állami tanszemélyzet illetményeinek utalványozását és az e célra lekötött egyházi adóbevételek bevételezését és elszámolását, végül előlegezi a községi alkalmazottak készpénzjárandóságait s egyben bevételezi és elszámolja az ezek fedezetére lekötött vármegyei segélyeket, pótdókat és egyéb bevételeket.

A Központi Illetményhivatal által kezelt személyi számlák száma a következő: Tényleges alkalmazottak: 100.998. Ebből állami 67.054, községi 14.394, nem állami tanszemélyzet 19.550; nyugdíjasok (özvegyeket és árvákat beleszámítva) 74.000; hadirokkantak (hadiözvegyeket és hadiárvákat beleszámítva) 158.500. Összesen 333.498. Minden személyi számlának külön, állandó sorszáma van.

Az Illetményhivatal jelentősége az, hogy az illetmények és más járandóságok, mivel utalványozásuk megszabott illetményrendszer alapján, kifizetésük és elszámolásuk pedig évi tizenkét részletben, havonként történik, nagytömegű, de egyöntetűen végezhető munkát adnak és az Illetményhivatal ezeket a munkákat nagy bürotechnikai egyszerűsítésekkel, büro gépekkel végzi. Ez gyorsítást és az összes többi utalványozó hatóságok számára nagy könnyítést jelent.

A szétválasztás akként történt, hogy a kötelezettség vállalása (kinevezés, nyugdíjazás) vagy megszüntetése (elbocsátás) az illetékes

miniszter hatáskörében marad, az annak alapján szükséges utalványozást és a velejáró elszámolást azonban az Illetményhivatal vette át.<sup>1</sup>

Az utalványozó hatóságok összes száma tehát 126. Ezzel szemben a közigazgatás szervezeti egységeinek száma több ezer és ezek nagyrésze egyúttal gazdasági egység is. A hatóságok, hivatalok és más közintézmények, közintézetek és közüzemek, ha maguk nem is utalványozó hatóságok, szintén költségvetési hitelek felhasználásával működnek. Ezek a részükre előirányzott költségvetési hitelt úgy kapják meg, hogy azt a fölötte miniszter, vagy más utalványozó hatóság a Postatakarékpénztár útján évi, félévi, vagy havi részletben ellátmányként, elszámolás kötelezettségével utalványozza. Így kapják a hivatalok, bizottságok, tanácsok, intézetek, kórházak, üzemek, csapatok stb. a költségvetési hitelüket rendelkezésre, amelyet esetleg szintén a Postatakarékpénztárnál saját csekkszámájukon kezelnek. De ezek a csekkszámák a Postatakarékpénztárnál nem az ú. n. állami csekkszámák, hanem a magánszámlák közé tartoznak. Ezeknek a gazdasági egységeknek vezetői saját szükségleteik kielégítésére ellátmányuk erejéig vállalhatnak kötelezettségeket és teljesítenek saját házi pénztárukból kifizetéseket. Amennyiben közigazgatási rendszernek megfelelően az állam bevételi számlájára be kell fizetniök és azokkal kiadási hitelkeretüket nem növelhetik. Az ilyen gazdasági egység vezetője, ha kötelezettségek vállalásával hitelkeretét túllépi, azaz olyan kötelezettséget vállal, amelyet a rendelkezésére álló fedezetből kifizetni nem tud, az harmadik személlyel szemben mégis érvényes, azért az állam magánjogi felelősséggel, az illető azonban az állammal szemben fegyelmi és anyagi felelősséggel tartozik.

Ad d. L. 63. §.

Ad e. L. 62. §.

Ad f. L. 62. és 64. §.

A költségvetési törvény végrehajtásának legfőbb elve.

**233.** A költségvetési törvény végrehajtásának legfőbb elve, hogy az abban megállapított hiteleket be kell tartani és hogy a hiteleket csak azokra a célokra szabad felhasználni, amelyre engedélyeztetek (Sz. U. 68. §). Ebből következik, hogy minden kiadást vagy bevételt azon fejezet, cím és rovat terhére vagy javára kell utalványozni, amely a részletes előirányzatok szerint a kiadás, vagy bevétel természetének megfelel (Sz. U. 21. §). A részletes költségvetés alapján a törvényben egy összegben megszavazott hitel csakis a részletes költségvetés elfogadott rovatai, alrovatai szerint és a költségvetés indoklásában kitüntetett célokra használható fel.

<sup>1</sup> *Melczer Elek*: A Központi Illetményhivatal. A mai magyar közigazgatás. Budapest, 1936. 341. l.

Több hivatali álláshoz kötött fizetés egy és ugyanazon egyén részére nem utalványozható (Sz. U. 34. §).

Olyan járandóság nem utalványozható, amely nem a költségvetésileg jóváhagyott fizetési és személyzeti állományrendszeren alapszik (Sz. U. 33. §).

A költségvetési törvénnyel egyes fejezetek, címek és rovatok között engedélyezett átruházási jog nem nyújt egyszersmind felhatalmazást ugyane fejezetek, címek és rovatok alatt költségvetésileg jóváhagyott személyzeti állománytól való eltérésre. Az esetleges eltéréseket tehát, amennyiben a jóváhagyott állomány túllépését vonják maguk után, a zárószámadás során indokolni kell (Sz. U. 117. §).

Látható, hogy az összes kötöttségek annak megakadályozására irányulnak, hogy a kiadási előirányzattal szemben plusz fel ne merüljön. Nem jelent azonban kötelezettséget a hitel felhasználására, tehát minusz, azaz kedvező eltérés meg van engedve, ha a cél kevesebb költséggel is elérhető.

Eltérések a költségvetési előirányzattól.

**234.** Minthogy a költségvetés a jövőre vonatkozik, lehetetlen, hogy mindent eltaláljon. Ezért elkerülhetetlen, hogy olyan szükségletek is fel ne merüljenek, amelyek szükségessé teszik az előirányzattól való eltérést, mert a hitelkeret merev betartása esetén fontos közérdek szenvedne kárt. Ezért maga a számviteli törvény gondoskodik a megfelelő rugalmasságról és annak jogi formáiról.

A költségvetési előirányzat a hiteleknek három irányban való megkötöttségét jelenti: *a.* összeg, *b.* cél és *c.* idő tekintetében. A költségvetésben megállapított hitelektől való eltérés más és más módon történik aszerint, hogy melyik kötöttség tágitására van szükség.

*ad a. Póthitel és rendkívüli hitel.* Ha évközben olyan jelentékenyebb szükséglet merül fel, amelynek fedezésére a megszavazott hitel nem elegendő, vagy amelyről a költségvetési törvényben gondoskodás nem történt, az illető miniszter a kiadás utalványozása előtt indokolt törvényjavaslatban az első esetben póthitelt, az utóbbi esetben rendkívüli hitelt kér (Sz. T. 16. §). Az ilyen törvényjavaslatban mindig intézkedni kell egyszersmind a fedezet módozatai iránt is, továbbá világosan meg kell jelölni a költségvetési törvénynek azt az osztályát (alosztályát), fejezetét, címét és rovatát, amelynél a kérdéses pótvagy rendkívüli hitelt számba kell venni. Az ilyen tételek tehát a kiadásoknak, illetve bevételeknek a költségvetési törvényben megállapított végösszegét felemlik, azaz a költségvetés mérlegét érintik és ezért azokat a zárószámadásokban, mint külön törvényes felhatalmazás alapján teljesített kiadásokat és bevételeket kell elszámolni.

*Túlkiadások és előirányzat nélküli kiadások.* Ha a tervezett és a költségvetési kereteket meghaladó kiadás elodázhatatlan, vagy olyan időben merül fel, amidőn az országgyűlés nincs együtt és

emiatt a pótvagy rendkívüli hitel ki nem eszközölhető, a következő eljárást kell követni: az érdekelt miniszter a pénzügyminiszter előzetes megkeresése után a minisztertanácsnak teszi meg előterjesztését. Ha a minisztertanács a pénzügyminiszternek a fedezetre vonatkozó nyilatkozata után a hitelkeret emelését szükségesnek találja, azt megszavazza, ami azt jelenti, hogy érte a törvényhozással szemben az összkormány vállalja a felelősséget. Az ilyen kiadásokra szükséges fedezetet a minisztertanács határozata alapján a pénzügyminiszter az érdekelt miniszter rendelkezésére bocsátja. Ezekben az esetekben a pótvagy rendkívüli hitelnek a törvényhozástól való utólagos kieszközlésére nincs szükség, hanem a törvényhozás felhatalmazása nélkül teljesített ilyen kiadásokért a kormány utólag, a zárószámadás tárgyalása alkalmával nyerhet felmentést (1920 : XXVIII. t.-c. 7. §).

A túlkiadásokra és előirányzat nélküli kiadásokra vonatkozó határozatokat a Legfőbb Állami Számvevőszék elnökének is meg kell küldeni, aki azokról félévenként a minisztertanács útján az országgyűlésnek jelentést tenni tartozik.

A költségvetési hitelkeret túllépése túlnyomórészt az utóbbi, egyszerűbb módon történik és újabban ritkán fordul elő pótvagy rendkívüli hitelre vonatkozó törvényjavaslat.

*ad b. Hitelátruházás (virement)* azt jelenti, hogy a költségvetés valamely rovatán elért megtakarítást valamely más rovaton az előirányzattal szemben felmerülő túlkiadás fedezésére szabad igénybe venni. Ez tehát a költségvetési törvény mérlegét nem érinti, de megváltozik valamely összeg rendeltetése, tehát a hitelátruházás a hiteleknek a cél szerinti megkötését érinti. Hitelátruházás a költségvetési törvény fejezetei, címei vagy rovatok között lehetséges. A valamely rovat alrovatai közötti átruházás a törvényt nem érinti, mert az appropriációs törvény részletezése csak a rovatokig terjed. Hasonlóképpen nem érinti a költségvetési törvényt, ha valamely fejezete vagy címe alatt egy összegben megszavazott hitelt a részletes költségvetési előirányzatban foglalt címek, illetve rovatok között átruháznak. Minden más esetben azonban a hitelátruházáshoz a törvényhozás engedélye szükséges. Ezt vagy a felhatalmazási törvényben (5. §) előre megadja, vagy a kormány a minisztertanács határozatával engedélyezi és a költségvetési törvénynek ily módon való megsértéséért is utólag, a zárószámadás tárgyalása során kér felmentést.

*ad c. Hitelátvitel.* Az utalványozási jog a költségvetési év végéig terjed. Ha azonban a fedezet gazdaságos felhasználása kívánatosá teszi, helye lehet annak, hogy a beruházások alosztályában előirányzott hitelek a tárgyéven túl még két évig, a rendes és az átmeneti kiadásokra előirányzott hitelek pedig a tárgyéven túl még egy évig

felhasználhatók legyenek. Ezt hitelátvitelnek nevezzük. Ilyenkor tehát sem a költségvetési hitel összege, sem annak rendeltetése nem változik meg, hanem a felhasználási időkorlátja. Hitelátvitelt azonban évvégi hitelmaradványokra nyerni nem lehet, hanem a hiteleket az évi részletes költségvetési előirányzat indokolásában előzetesen meg kell jelölni és ugyanott kérni a törvényhozás felhatalmazását az egész hitelnek a tárgyéven túli felhasználására. Az így kért felhatalmazást, ha a törvényhozás kifejezetten meg nem tagadta, az illető hitel megszavazása által megadottnak kell tekinteni (1915. évi XII. t.-c. 2. §). Újabban azonban a felhatalmazási törvény (6. §) a hitelátvitelt a rendes és átmeneti kiadásoknál el szokta tiltani és a beruházásoknál is legfeljebb egy évre engedi meg.

#### 62. §. Az állami számvitel. A számvevőségek.

A számvitel jelentősége.

235. Az állami számvitelről szóló 1897 : XX. t.-c. indokolása utal arra, hogy a törvénybe első fejezet gyanánt azért kellett az állami költségvetésre vonatkozó főbb szabályokat felvenni, mert az elszámolás alapja és kiindulási pontja a költségvetés. Anélkül sem az állam számvitelét, sem az érdemleges ellenőrzés gyakorlását biztos alapra fektetni és rendszeresen kiépíteni nem lehet. Ez fordítva azonban épp ennyi jogosultsággal mondható. A költségvetési jog értéktelen akkor, ha az összes kiadási és bevételi tételeknek és az államháztartási mérlegnek előirányzatából áll is, de a törvényhozás annak végrehajtását szemmel tartani és a kezelési eredményeket megismerni nem tudja.

Az államháztartás a könyvvitelt (számvitelt) nem nélkülözheti. Arra saját érdekében szükség volna még akkor is, ha az országgyűlés nem óhajtana is a költségvetés végrehajtásáról meggyőződést szerezni. Ezért az országgyűlés a számviteli rendszer alapelveit is megszabta, illetve azokat törvényben rögzítette.

A mai állami számvitel azonban a gazdálkodás különböző ágaihoz mérten annyira eltérő és sokoldalú, valamint rugalmas szabályozást kíván, hogy az egész állami számviteli eljárás minden részletének törvényhozási úton való szabályozása nem lehetséges. Ezért a magyar törvényhozás is külön választotta az állami közszolgáltatások kezelésére vonatkozó szabályokat, amelyek csak a pénzügyi szakigazgatás ügykörére vonatkoznak (KKHÖ), az állami kiadások kezelésére vonatkozó szabályoktól, amelyek a közigazgatás minden ágát egyaránt érdeklik. Ez utóbbiakra vonatkozik az állami számvitelről szóló törvény, de az is csak az alapelveket foglalja magában, azok részletes kifejtését, valamint a különböző kormányzati ágak szükségleteihez való alkalmazását azonban a kormány hatáskörébe utalta azzal a kikötéssel, hogy a pénz- és vagyonkezelésre, valamint

a számvitelre és ellenőrzésre vonatkozólag kiadandó utasításokat és rendeleteket az illetékes miniszter csak a Legfőbb Állami Számvevőszék elnökének előzetes hozzájárulásával bocsáthatja ki és csak vele egyetértésben módosíthatja.

Mai állami számviteli rendszerünk az 1848 előtt, túlnyomóan osztrák hatás alatt kialakult rendszer továbbfejlesztése. Amíg tehát mai költségvetési jogunkat a parlamentarizmus rendszerével együtt a francia-belga példa nyomán honosítottuk meg, addig állami számvitelünk az Ausztriával való kapcsolat hatásaképpen az osztrák rendszernek az abszolutizmus alatti átvételéből fejlődött. (64. l.)<sup>1</sup>

A könyvviteli rendszerek.

236. Köztudomású, hogy kétféle számviteli (könyvviteli) rendszer alakult ki: a kereskedelmi, vagy kettős és a kincstári, vagy háztartási.<sup>2</sup> A kétféle rendszer összefügg azzal, hogy a gazdasági egységek is kétfélék: termelők, azaz vállalatok és fogyasztók, azaz háztartások.

Az állami és a többi közháztartásban a költségvetés szerinti gazdálkodás eseményeinek és eredményeinek kimutatására a kincstári könyvvitel alkalmas, részben azonban a kereskedelmi könyvvitel is szükséges, nevezetesen azoknak a közüzemeknek a gazdálkodásában, amelyek termelő (kereskedelmi) tevékenységet fejtenek ki. Így az állami üzemek fejezetei közül a kettős könyvvitelt alkalmazzák a következőknél: az államvasutaknál (1. és 2. cím), az állami vas-, acél- és gépgyáraknál, a kőszénbányászatonál és a postatakarék-pénztárnál.<sup>3</sup>

Ezenfelül a kettős könyvvitelt alkalmazzák az összes ú. n. vegyesjellegű kereskedelmi társaságok: a Magyar Nemzeti Bank, a Pénzügyintézeti Központ, az OKH, a Futura stb. s a kereskedelmi társaság alakjában szervezett községi üzemek.

A kincstári könyvvitel mellett tehát a kereskedelmi könyvvitel az államháztartásban is növekvő jelentőségű, úgyhogy egyedül a kincstári könyvviteli, vagy állami számviteli rendszer nem elegendő a közháztartások könyvviteli feladatainak megoldására; teljesen téves volna azonban az a felfogás, amely azt hinné, hogy a kereskedelmi könyvelés azért, mert egyes területeken szükséges, felválthatná az államszámviteli rendszert.

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. 1923. 59. sk. 1.

<sup>2</sup> L. Teghze-Gerber Ferenc: Általános államszámvitel. 2. kiad. 1941.

U. a.: A magyar állam, a törvényhatóságok és községek számvitele. 1937.

Szász Lajos: A magyar állam számvitele. 1932.

<sup>3</sup> A felsorolt üzemek a költségvetési rovatrendszernek megfelelő kettős könyvvitelt alkalmaznak. Az évi pénzkezelési kimutatást közvetlenül a könyvelés adatai alapján állítják össze, a pénzkezelés folytán előállott leltári változásokat a tőkeszámla közbeiktatásával könyvelik.

Minden könyvvitel azon alapszik, hogy a vagyenváltozásokat (üzleteseeményeket) hűen fel kell jegyezni, hogy azokat a feledéstől megóvjuk. Ez az eseménnyel egyidejűleg (sőt rendszerint közvetlenül előtte) történik, hogy az emberi emlékezet szerepe ki legyen kapcsolva. Ezt az első feljegyzést naplónak (primanota) nevezzük. A naplók alapján készül a könyvelés. Ez abból áll, hogy a pénztárak, illetve vagyongazdálkodó szervek által időrendi, előfordulás szerinti sorrendben feljegyzett vagyenváltozásokat átvezetik a könyvekbe, amelyek a rendszeres csoportosításra szolgálnak. A könyvek tehát másodfeljegyzéseket tartalmaznak és számlákra oszlanak. A számlák a könyveknek az egyenmű vagyenváltozások összegyűjtésére szolgáló tagozatai. A kétféle könyvviteli rendszer főleg ebben, a könyvekben való feldolgozásában különbözik egymástól.

A termelő gazdasági egységek nem tudnak előre megállapított tervet készíteni, sem ilyent betartani, mert évközben mindig alkalmazkodniuk kell az üzleti lehetőségekhez, amelyek nagy mértékben más tényezőktől (vevők, piac, üzleti versenytársak) függenek. Ellenben állandó irányelvük a nyereségre való törekvés. Könyvvitelüket tehát a szerint rendezik be, hogy alkalmas legyen mindig a következő két kérdésre való válasz megadására:

1. mennyi a vállalat cselekvő és szenvedő vagyona, amelyek különbsége a tiszta vagyon;

2. mennyi az üzletév eleje óta a vállalat nyeresége és a vesztesége, amelyek különbsége az eredmény.

A számlák ennek megfelelően két csoportra oszlanak: vagyonszámlákra és eredmény számlákra. Annyi számlát vezet mind a vagyonszámlák, mind az eredmény számlák csoportjában, ahányra az üzletvitel szempontjából szükség van. Így többek közt mindenfajta árucikk és minden üzletfél részére külön vagyonszámlát. Ezek a számlák nagyforgalmú vállalatnál (bank) ezrekre, sőt tízezrekre emelkedhetnek. A kereskedelmi könyvvitel a számlák egyenlegeit rendszerének megfelelően a záratkor két mérleg számlán gyűjti össze, illetve két mérleget készít: 1. vagyommérleget, 2. eredménymérleget. Ez az egyik magyarázata is annak, hogy a kereskedelmi könyvelést kettősnek nevezik.

A kereskedelmi könyvvitel a számlákon az egyes üzleti eseményeket úgy jegyzi fel, hogy azokat, mivel mindig két fél közt jönnek létre, az azoknak megfelelő két számlára egyidejűleg vezeti be. Úgy fogja fel, hogy minden számla azért az összegért, amelyet kapott, tartozik, azért pedig, amelyet adott, követel. A számlákat úgy alakítja, hogy amit kapnak, azt a baloldalra írja, ezért azt „tartozási“ oldalnak nevezi, amit adnak, azt a jobboldalra jegyzi, ezért azt „követelési“ oldalnak hívja. Minden vagyenváltozást tehát egyidejűleg egy számla bal- és egy másik számla jobboldalára kell könyvelni. Ez a másik

magyarázata annak, hogy a kereskedelmi könyvviteli rendszert kettősnek nevezzük.

A számlák száma és címe tehát az üzletév elején előre meg nem állapítható, amint az üzleti események és üzletfelek sem tudhatók előre, hanem a számlák nyitása igazodik az üzlet alakulásához, azt követi feljegyzéseivel, de azokból ki tudja mutatni a vállalkozó vagyoni helyzetének változását és üzleti eredményeit. A kettős könyvviteli rendszert tehát az üzleti élet a maga képeire és hasonlóságára teremtette.

Ugyanígy az államháztartás a kincstári könyvviteli rendszert.

A háztartást a fedezet beosztása, a szükségletek tervszerű kiválasztása jellemzi. A költségvetés megállapítása a gazdálkodás megkötését célozza. A költségvetési év folyamán előforduló vagyenváltozások oka és mérete ezért előrelátható. A cél az, hogy azok a költségvetési előiránnyal minél teljesebb összhangban legyenek. Ha egyes pontokban előre nem látott okokból az előiránnyal mégis el kell térni, az eltérés jogi formái, amint láttuk, előre meg vannak szabva, és az előiránnyon kívüli kiadásokat és bevételeket is könyvelésileg és a zárószámadásban a költségvetés megfelelő helyére be kell illeszteni.

A kincstári könyvvitel tehát arra van hivatva, hogy kimutassa, mennyire tartotta be a közigazgatás a gazdálkodásában a költségvetési előiránnyal. Ezért a kincstári könyvelés számlarendje és könyvelési módja a kereskedelmiétől teljesen eltérő. Az állami könyvvitel nem kettős. A könyvek és számlák berendezése a költségvetés rendszeréhez igazodik. Minden fejezetnek külön főkönyv, minden címnek külön kötet, minden rovatnak, illetve alrovatnak külön számla nyitandó. Külön kötetben könyveli a kiadásokat és külön könyvekben a bevételeket. Az utalványozott kiadásokat és a kivetett bevételeket a rendeltetésüknek megfelelő számlán kell elkönyvelni.

A kincstári számlák beosztása is eltér a kettős könyvvitel számláitól. Ezeknek is két oldaluk van, de azok arra szolgálnak, hogy a baloldalon az elrendelt kiadásokat és velük szemben, a jobboldal megfelelő sorában a tényleg teljesített kiadásokat, illetve a bevételi könyvek számláin a tényleg teljesített bevételeket könyveljük el. A két oldal megjelölésére használt műkifejezések: a baloldal az *előírás*, a jobboldal a *lerolás* feljegyzésére szolgál. A kettő nem egyezik időpontban és sokszor összegben sem. Az előírási oldalra a bejegyzés akkor kerül, amikor az utalványozó hatóság kiadást utalványozott, vagy bevételt elrendelt. Azután az utalványt elküldik a pénztárnak fogantatás végett és másolatban az utalványosnak értesítésül. A pénztár a kifizetés teljesítését, illetve a bevétel átvételét a fizetéssel egyidejűleg a naplóban feljegyzi és a teljesítési okmányokkal felszerelt naplót legkésőbb havonként az utalványozó hatóság mellé ren-

delt számvevőséghez felterjeszti. A számvevőség a napló átvizsgálása (bírálat vagy szigorlat) után az előírt utalványok megtörtént teljesítését a lerovási oldal megfelelő sorában az előírással szemben elkönyveli. A kincstári könyvelésben tehát az előírás és lerovás könyvelése nem egyszerre történik, hanem a lerovás később, a közbeeső pénztári teljesítés után. A lehetőségek a következők:

- a. a lerovás az előírással teljesen egyezik;
- b. az előírást nem követi a lerovás;
- c. a lerovás követi ugyan az előírást, de összege nem egyezik az előírással.

Ha a lerovás elmarad, vagy kisebb az előírásnál, szenvedő hátralék, ha több az előírásnál, cselekvő hátralék keletkezik. A számlák lezárása alkalmával megállapítást nyer, hogy az előírás és a lerovás egyezik-e a költségvetési előiránnyal, vagy ha nem, csak a lerovás, vagy egyúttal az előírás is eltér-e attól.

A zárószámadás az összes számlák lezárása után készül és így teljes képet ad arról, hogy a költségvetés minden egyes rovatán, címén, fejezetén, osztályán és főosztályán a teljesítés eltér-e az előiránnyal, s mennyivel és mi okból tér el?

A kincstári számláknak előírásra és lerovásra való beosztása alkalmas az utalványozó hatóság és a pénztár felelősségének megkülönböztetésére is. Mondottuk, hogy vagyonszármazás csak az utalványozó hatóság és a pénztár együttműködése útján jöhet létre, aminek ellenőrzési célja van. Az előírási oldalra az kerül, amit az utalványozó hatóság elrendelt. Ebből kitűnik, hogy az egész kiadási előiránnyal felhasznált-e, vagy nem, hogy került-e előiránnyal nélküli kiadásra (pót- vagy rendkívüli hitel, hitelátruházás) a sor, hogy a bevételek tekintetében milyen rendelkezéseket tett, kivetett-e minden közszolgáltatást, intézkedett-e a közigazgatási bevételek iránt, megtette-e az intézkedéseket a hátralékos közszolgáltatások behajtása iránt? A lerovás azonban nem az utalványozó hatóságtól függ. Ha a tisztviselő nem veszi fel a fizetését, a kereskedő kiutalványozott számlakövetelését, akkor az előírással szemben az államnak kiadási (szenvedő) hátraléka lesz, ha az adóalany a kivetett adóját nem fizeti be, akkor az előírással szemben az államnak bevételi (cselekvő) hátraléka keletkezik a könyvekben, de az utalványozó hatóság arról nem tehet. Az előírás és lerovás közt tehát gyakran van különbség. Az állam pénztári helyzete a lerovásoktól függ. Pénztári készlete a lerótt bevételek és a lerótt kiadások egyenlegével egyenlő. Ezt a központi könyvelés (l. 491. l.) tartja nyilván. Kiadások teljesítésére csak a lerótt, nem pedig a kivetett adóit fordíthatja. Az állami zárószámadás is ezért a költségvetési előiránnyal a kiadások és bevételek lerovását, nem pedig előírását hasonlíttja össze.

A fentiekből kitűnnek a kincstári könyvvitel (állami számvitel) alapelvei és az, hogy mi módon felel meg a kereskedelmi könyvvitel-

től teljesen eltérő célkitűzésének. Mivel az államháztartás a költségvetésen nyugszik, könyvelése és zárószámadata szükségképpen az állami számvitel rendszerén alapszik. Amennyiben tehát egyes ágai a kettős könyvvitelt alkalmazzák, annak eredményeit is az állami számvitel nyelvére le kell fordítani, hogy a költségvetési előiránnyal és a zárószámadásba beilleszthetők legyenek. Ez több-kevesebb elvi eltérést is szükségessé tehet, amire példa az államvasutak költségvetési fejezete, amely eltérően az állami költségvetés egyéb fejezeteinek bruttó rendszerétől, csak a nettó eredményt (a bevétel és a kiadás különbözetét) tünteti fel.

A számvevőségek.

**237.** A számvevőség olyan közintézmény, amely minden utalványozó hatóság mellett a következő hármas feladatkörrel működik:

1. az állami könyvvitel, ami a főhivatása;
2. közigazgatási segédszolgálat, és
3. ellenőrzés, amelyet az utalványozó hatósággal és a pénz- és vagyonkezelő hivatalokkal szemben lát el.

A számvevőségek hivatása és hatásköre részletesen (1897: XX. t.-c. 95. §) a következő:

a. jelentéstétel oly ügyekről, amelyekre nézve a miniszter, illetve az utalványozó hatóság a számvevőséget véleményadásra felhívja, vagy saját kezdeményezésére, valahányszor azt a szolgálat érdekében szükségesnek véli;

b. a közigazgatási számvevői segédszolgálat; nevezetesen az utalványozást megelőző érvényesítés, a pénztárak és anyagkezelő hivatalok rovancsolása, esetleg az annál való közreműködés, a közigazgatás céljaira szükséges nyilvántartások, statisztikai és egyéb kimutatások szerkesztése;

c. a fizetést megelőző pénztári számfejtés;

d. a könyvelés és számadási szigorlat, valamint ezzel kapcsolatban a számadási peres eljárás lebonyolítása;

e. az évi részletes előiránnyal, az utalványozási, megszüntetési és térítési jegyzékek, a következő év kezelésébe átvitt hitelekéről vagy hitelmaradványokról szóló kimutatások, valamint a pénzkezelési kimutatások elkészítése, illetve összpontosítása.

Ehhez járul az állami pénzkezelésnek a m. kir. postatakarékpénztárra bízása óta a csekk-kezeléssel kapcsolatos teendők végzése (5200/1924. P. M., 5400/1924. P. M. sz. r.).

A közigazgatási számvevői segédszolgálat az utalványozó hatóság közigazgatási (fogalmazói) munkájában olyan téren való részvétel, amelyre a számvevőség szakképzettségénél fogva (középiskolai érettségi bizonyítvány és államszámviteli vizsga) alkalmas.

A közigazgatási számvevői segédszolgálat kiterjed (Sz. U. 239. §):

a. a közigazgatási számfejtésre, nevezetesen az utalványozást megelőző érvényesítésre s az ezzel kapcsolatos teendőkre; ide tartoznak mindazok az ügyek, amelyek számműveletekkel vannak egybekötve, vagy amelyek csak a számvevőség által vezetett könyvek, nyilvántartások és feljegyzésekben foglalt adatok alapján intézhetők el érdemlegesen (pl. építkezési, felszerelési és egyéb költségelőiránnyal, mindennemű költség számlák, munkabérjegyzékek, adókezelési munkálatok, stb.);

b. a pénztárak és anyagkezelő hivatalok rovancsolására, esetleg az azoknál való közreműködésre;

c. a közigazgatás céljaira szükséges különböző feljegyzések és nyilvántartások vezetésére, amilyenek: a hitelnyilvántartás, a tisztviselők, stb. törzslapjainak vezetése, nyilvántartás az elszámolás kötelezettsége mellett adott előlegekről, szerződések nyilvántartása, az egyenes és közvetett adók érdekében szükséges nyilvántartások, a szabályrendeletek könyve és általában minden egyéb, a közigazgatás és ellenőrzés céljaira szükséges feljegyzés és nyilvántartás, amelynek vezetését az utasítások elrendelik;

d. különböző statisztikai és egyéb kimutatások szerkesztésére.

A miniszterek és az utalványozási joggal felruházott hatóságok kötelesek azokat az ügyeket a számvevőséggel véleményadás végett közölni, amelyek általában az elszámolásra vonatkoznak, vagy amelyek elintézése a költségvetési fedezet kérdésével áll összefüggésben, vagy amelyek előzetes közigazgatási számfejtést igényelnek. Ilyen ügyeket feljegyzés (előírás) és az utalvány ellenjegyzése végett az elintézés (az utalványozó hatóság által való kiadványozás) után, de még elküldés (expediálás) előtt közölni kell a számvevőséggel.

Az ellenőrzés olyan működés, amely az államháztartásban arra irányul, hogy egyrészt hibák vagy visszaélések elkövetését megakadályozza és másrészt, hogyha ilyenek mégis előfordulnak, azokat mielőbb felderítse és helyrehozza.

A magyar államháztartásban háromféle ellenőrzés van, és pedig:

a. kezelési ellenőrzés. Ezt vagyonekezelőkkel szemben végzik egyrészt a helyi (pénztári) ellenőrök, másrészt a számvevőségek és a felsőbb hatóságok;

b. közigazgatási (utalványozási) ellenőrzés. Ez az utalványozó hatóságok működése ellen irányul és a mellérendelt számvevőségek, valamint a Legfőbb Állami Számvevőszék végzik;

c. zárszámadási (politikai) ellenőrzés, amelyet a felelős kormány gazdálkodásával szemben az országgyűlés mindkét háza végez.

Minden ellenőrzés lehet előzetes, vagy utólagos. Előzetes ellenőrzés az, amely a vagyonszámítás előtt történik, utólagos, amely azt követi. A számvevőség által végzett kezelési ellenőrzés utólagos, az általa végzett közigazgatási ellenőrzés előzetes, a Legfőbb Állami Számvevőszék által végzett és a zárszámadási ellenőrzés kizárólag utólagos.

Az utalványozó hatóságok szempontjából különösen fontos a számvevőség által végzett közigazgatási ellenőrzés. Ezt a számvevőség az utalványrendeletek fel- és ellenjegyzése alkalmával teljesíti. E végből a miniszter, vagy az alárendelt utalványozó hatóság által tervezett utalványozási rendeletek fogalmazványait tisztázataikkal együtt közölni kell a számvevőséggel. A számvevőség köteles ekkor az utalványrendeletet gondosan megvizsgálni, elsősorban alak tekintetben, azután abból a szempontból, hogy nem ütközik-e a költségvetési vagy más törvénybe, a közszállítási szabályzatba vagy más rendeletbe, és hogy a már rendelkezésre bocsátott hitel keretében fedezetet talál-e? Ha az utalványrendelet a szabályszerű kellekkel bír és ki-

adása ellen a számvevőségnek más tekintetben sincs észrevétele, a számvevőség azt a tárcafőkönyv előírási oldalán feljegyzi (előírja) és az előírás megtörténtét az ügyiraton, valamint az utalványrendelet tisztázatának alsó részén feljegyzi és aláírja. Ez a számvevőségi feljegyzési záradék. A számvevőség főnökének aláírása az utalványozó hatóság főnökének aláírása mellett az utalványrendeletnek érvényességi kelléke. A pénztár az utalványrendeletet a feljegyzési záradék és a számvevőségi aláírás nélkül nem hajthatja végre, hanem köteles visszaküldeni. Ilymódon biztosítva van, hogy a közigazgatási ellenőrzést egyetlen utalványrendelet se kerülhesse el. Ez a rendelkezés az oka annak, hogy minden utalványozó hatóság mellett okvetlenül kell számvevőségnek szervezve lennie.

Ha a számvevőség az utalványrendelet ellenőrzése alkalmával azt állapítja meg, hogy az a költségvetési hitellel, illetve a pénzügyminiszter által addig rendelkezésre bocsátott hitelösszeggel szemben túlküldést, vagy előirányzat nélküli kiadást foglal magában, vagy más (pl. illetményre vagy nyugdíjra vonatkozó) jogszabályba ütközik, köteles a fel- és ellenjegyzés mellőzésével a minisztert, illetve az utalványozó hatóság főnökét erre a körülményre figyelmeztetni. Ha a miniszter az általa szándékolta, vagy az alárendelt utalványozó hatóság részéről tervezett kiadást a számvevőség figyelmeztetése dacára szükségesnek tartja, amennyiben a költségvetésileg engedélyezett hitel egy része még rendelkezésre áll, annak rendelkezésre bocsátása végett, ha pedig a hitel már kimerült vagy hiányzik, a túlküldés vagy előirányzat nélküli kiadás engedélyezése végett a pénzügyminiszterhez fordul (1920 : XXVIII. t.-c. 7. §).

A közigazgatási (utalványozási) ellenőrzést végző számvevőségi tisztviselők feyelemileg és anyagilag felelősek a hitelek meg nem engedett túllépéséből, vagy a hitelek helytelen felhasználásából eredő, vagy a fennálló törvények, utasítások és szabályok rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyásából származó károkért.

A számvevőségek szervezete. A miniszteri számvevőség élén számvevőségi igazgató áll, aki személyes ügyeire nézve a miniszternek közvetlenül van alárendelve és a vezetésére bízott számvevőség szolgálatának pontos teljesítéséért felelős. Az alárendelt utalványozó hatóságok mellé rendelt számvevőségek élén egy-egy számvevőségi főnök áll, aki a vezetésére bízott tisztviselők személyes ügyeiben javaslattevői joggal bír és javaslatait az utalványozó hatóságnak terjeszti elő. Az utalványozó hatóság köteles ezeket az előterjesztéseket saját véleményével együtt a miniszteri számvevőség igazgatójához küldeni.

A számvevőségnek az utalványozó hatósághoz való szolgálati viszonya. A miniszteri számvevőség a közigazgatási segédszolgálat tekintetében a minisztériumnak (államtitkároknak, csoportfőnököknek, ügyosztályfőnököknek) alá van rendelve és ezirányban vett meg-

hagyásaiknak feltétlenül eleget tenni tartozik. Mind az előzetes, mind az utólagos számviteli ellenőrzés tekintetében azonban önállóan működik és e működéséért csak a miniszternek felelős.

Az alárendelt utalványozó hatóságok mellé rendelt számvevőségek a közigazgatási segédszolgálat tekintetében az utalványozó hatóságoknak szintén alá vannak rendelve, ellenben mind az előzetes, mind az utólagos számviteli ellenőrzés tekintetében az utalványozó hatóságokkal szemben önállóan működnek és e működésükért a számvevőségi igazgató útján csak a miniszternek felelősek.

Ez a szabályozás mutatja, hogy az utalványozó hatóság és a számvevőség közti súrlódásmentes és eredményes együttműködés nem érhető el a nélkül, hogy az utalványozó hatóság, amely a magasabbrangú, alaposan ismerje a számvevőség egész működésének tartalmát és szabályait. Minthogy azonban az utalványozó hatóság számára előírt képzettség jogi vagy államtudományi, vagy közgazdaságtudományi végzettség, számviteli vizsga nélkül, a számvevőség képzettsége pedig érettségi bizonyítvány és államszámviteltani vizsga, a képesítésnek ez a bifurkátsága sok gyakorlati nehézség forrása. Ez könnyen megszüntethető volna oly módon, ha a fogalmazási szervek számára az államszámviteli vizsga letételét éppúgy előírnák, amint azt a Legfőbb Állami Számvevőszék fogalmazási karbeli tisztviselői számára a minősítési törvény már 60 év előtt előírta (1883 : I. t.-c. 17. §), vagy úgy, hogy a gyakorlati közigazgatási vizsga tárgyai közt ugyanazzal a részletességgel kérdeznék.

### 63. §. Az állam pénztári és hitelszervei.

A m. kir. Postatakarékpénztár.

238. Az állami tartozások és követelések kiegyenlítése túlnyomórésztben készpénz útján történik.

Az állam pénztári szolgálatának ellátása 1924. évi október hó 1-től a m. kir. postatakarékpénztár feladata.

Postatakarékpénztárak számos államban keletkeztek a takarékoság és tőkegyűjtés előmozdítására. Nagy előnyük más takarékpénztárakkal szemben, hogy mivel minden postahivatal a postatakarékpénztárak közvetítő helyeként működik, sokkal több fiókjuk van, és így a kisemberek nagy tömegei számára kényelmes helybeli takarékbetételhelyezési alkalmat nyújtanak és oly kis összegeket is elfogadnak (1 pengőtől felfelé), amilyenekkel más pénzügyintézetek nem foglalkoznak. A postatakarékpénztárak tehát eredetileg a magángazdasági élet szolgálatára jöttek létre.

A m. kir. Postatakarékpénztárt az 1885 : IX. t.-c. létesítette a takaré- és értékpapírüzletággal. Ügykörét az 1889 : XXXIV. t.-c. bővítette ki a csekk- és kliringüzletággal, az 1925 : IX. t.-c. pedig a m. kir. zálogházak üzletágának beolvastása folytán a kézizálogköl-

csön-üzlettel, az árverési csarnok üzletével, valamint a beraktározási üzlettel.

A Postatakarékpénztár (Pt) állami kezelés és jótállás mellett, egyéni cég alakjában működő állami üzem. A pénzügyminiszter alá van rendelve (1926 : XIV. t.-c.). Élén a vezérigazgató áll, akit a pénzügyminiszter előterjesztésére az államfő nevez ki. Számvevősége a kettős könyvvitelt alkalmazza.

A Pt. a m. kir. postától teljesen különböző állami üzem. A postahivatalok a takaré-, csekk- és értékpapírüzletág terén azonban a Pt. közvetítő hivatalaiként működnek, a közvetítő szolgálat tehát a m. kir. postának egyik üzletága. A Pt. és a posta között az elszámolás naponként és havonként történik.

A Pt. csekk- és kliringüzletága alkalmasnak bizonyult közpénzek kezelésére is. A Pt. 1902 óta a vármegyék,<sup>1</sup> 1924 óta pedig az állam egész pénztári szolgálatát átvette.<sup>2</sup>

Az állam a csekküzletágban más számlatulajdonosok módjára vesz részt és ezáltal a maga óriási pénzforgalmát bekapcsolja a közgazdasági élet egységes pénzforgalmába.

Az állam az egyes hatóságok, hivatalok, intézetek és üzemek részére a szükségnek megfelelő számban nyitattat a Pt.-nál csekkszám- lalt. A számlák számát az illetékes miniszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben állapítja meg. A számlák a költségvetés tagozódásával összefüggésben vannak. Róluk a Pt. időnkint külön jegyzéket (*Állami csekkszám- laltak jegyzéke*) ad ki. Ez a jegyzék a csekkszám- laltakat két csoportba: I. a költségvetéstől független, és II. a költségvetéssel össze- függő csekkszám- laltak csoportjába sorozza.

I. A költségvetéssel össze nem függő állami csekkszám- laltak közé tartoznak: a letéti számlák, a különböző alapok és alapítványok számlái, az üzemi számlák, valamint a városi és vármegyei kölcsönökkel kapcsolatos számlák. A letéti számlák közé azonban nemcsak a szoros értelemben vett letéti számlák tartoznak, hanem az egyes letétilag kezelt költségvetési bevételek és kiadási hitelek is.

II. A költségvetéssel összefüggő állami csekkszám- laltak a következőképpen tagozódnak: 1. zárt bevételi számlák. Ide folynak be a népszövetségi kölcsön szükségleteinek biztosítására lekötött jövedelmek, ú. m. a cukoradó, vám, dohányjövődék és sójövődék bevételei. 2. Bevételi számlák. 3. Illetményszám- laltak. 4. Fizetési előlegszám- laltak. 5. Hozzájárulások az önkormányzatok költségeihez. 6. Nyugdíjszám- laltak. 7. Költségvetésileg javadalmazott kiadási számlák, és pedig: a. személyi kiadási számlák, b. és c. hozzájárulások az önkormány- zatok költségeihez, személyi kiadási és nyugdíjhozzájárulási számlák.

<sup>1</sup> L. az 1902 : III. t.-c.-t.

<sup>2</sup> L. az 1924 : IV. t.-c. alapján kiadott 5200/1924. P. M. és 5400/1924. P. M. sz. rendeletet.



d. dologi kiadási számlák, e. beruházási számlák. 8. Minisztériumok által javadalmazott személyi, dologi és beruházási számlák (főleg az alárendelt utalványozó hatóságok részére).

A költségvetés bruttó rendszerének felel meg a pénzügyminiszternek az a hatásköre, hogy a bevételi számlákról kiadást elrendelni, azaz az ott összegyűlt fedezetet más számlára átvinni, a kiadási számlákra pedig fedezetül befizetést teljesíteni, illetve a bevételi számlákról átutalni csak ő van jogosítva.

Az egyes tárcákat és számadási ágakat illető bevételeket a felek és közigazgatási szervek az illető tárca, vagy számadási ág „bevételi” számlájára javára olyan befizetési lappal kötelesek teljesíteni, amely a számlatulajdonos hatóság nevét és a bevételi csekk számla számát pontosan feltünteti.

A kiadási számlák közt különbséget kell tennünk a. a változó illetmények, a dologi szükségletek, az átmeneti kiadások és a beruházások, és b. az állandó illetmények és a nyugdíjak számlái közt. A pénzügyminiszter ugyanis csak az a. alatti számlákon bocsát hitelt havonként az elsőrendű utalványozó hatóságok rendelkezésére. Az egyes miniszterek ebből utalnak át az alájuk rendelt utalványozó hatóságoknak hitelt, a hitelfelosztás útján azok kiadási számlájára. A b. alatt felsorolt számlákon azonban a pénzügyminiszter nem bocsát hitelt az utalványozó hatóságok (többnyire a Központi Illetményhivatal) rendelkezésére, hanem a Pt. az e számlák terhére kiutalt összegekkel hivatalból, naponként, tárcák szerint részletezve összesítő számlákat terhel meg, amelyeknek megfelelő fedezetéről a pénzügyminiszter gondoskodik.

Az utalványozó hatóságok kiadásokat a Pt.-nál nem közvetlenül az utalványok útján rendelnek el, hanem az utalványokat a számvevőség csekkosztályához intézik és az utalványok alapján a csekk kiállítását a csekkosztály végzi. A Pt. a csekk alapján a kiutalt összeget az igényjogosultnak vagy készpénzben kifizeti, vagy az igényjogosult postatakarékpénztári számlájára átutalja, ezzel egyidejűleg az illető kiadási számlát a kiutalt összeggel megterheli és erről a csekkosztályt számlakivonat küldése útján értesíti, a csekkosztály pedig a kiadást a számlakivonat alapján naplózza. A csekkosztály által beküldött naplókat a számvevőség könyvelési osztálya szigorolja és ha rendben levőnek találja, a tárcafőkönyv megfelelő számláján a lerovási oldalon az előírással szemben elkönyveli.

Ha pedig szigorlat alkalmával a számvevőség észrevételt tesz, a felelős számadókat (csekkosztályt) felelősségre vonja és az észrevételek tisztázása, illetve a hibák helyrehozása az ú. n. számadási per útján történik. A számadási per a vagyonkezeléssel megbízott közegek számadási, fegyelmi és anyagi felelősségrevonása céljára megállapított eljárás (1897 : XX. t. c. 127—140. §.). Mivel más, terjedelmesebb fegyelmi eljárásokat nem szokás pernek nevezni, a szám-

viteli törvénynek ez a kifejezése nem szerencsés és félreértésre adhat alkalmat.

Az állampénztárak fajtái.

239. Mielőtt az állam pénztári szolgálatát a Pt. vette át, azt az ú. n. általános állampénztárak (m. kir. adóhivatalok) látták el, amelyek csak állami pénzeket kezeltek, de az összes utalványozó hatóságok rendelkezésére állottak (L. 9. §). A pénzkezelésnek a Pt.-ra való bízásával az általános pénztárak feleslegessé váltak. A vidéki állampénztárakat akkor szervezték át a mai m. kir. adóhivatalokká elsőfokú általános pénzügyi hatóságokként. A központi állampénztár azonban továbbra is megmaradt és mint a pénzügyminisztérium házipénztára, valamint központi államadóssági pénztárként működik.

Vannak különös állampénztárak is, amelyek csak az érdekelt szakminiszter rendelkezése alatt állnak és a jövedékek, vagy egyes üzemi és más jövedelmi ágak kezelésére szolgálnak, pl. posta-távirda, államvasúti pénztárak, vámhivatalok stb., s ide tartoznak a hadrakelt sereg pénztári szolgálatát ellátó mozgó hadipénztárak.

Végül vannak az állami pénzkezelés bizonyos nemeinek apróbb részletekben való teljesítésére rendelt kezelési pénztárak (pl. házipénztárak, egyetemi questura stb.), amelyek azonban a felettes miniszter, vagy más utalványozó hatóság postatakarékpénztári csekk-számlájáról kapnak ellátmányt, illetve oda tartoznak feleslegüket beszállítani.

Az állam hitelszervei.

240. 1. A Magyar Nemzeti Bank.<sup>1</sup> (252. l.)

Az állami pénzek kezelésével a Magyar Nemzeti Bank is meg van bízva. A Postatakarékpénztár az állami számlák pénzkészletét, a folyó szükséglet fedezésére igényelt összeg kivételével a Magyar Nemzeti Banknál zsrószámán köteles elhelyezni (1926 : XIV. t. c. 2. §.). A M. N. B. ezt a számlát „Állami költségvetési folyószámla” néven vezeti.

2. A Pénzügyintézet Központ. Az állam a pénzkezelés és a hitel-műveletek lebonyolítása céljára a postatakarékpénztáron és a Magyar Nemzeti Bankon kívül sűrűn igénybe veszi a nagyobb pénzügyintézeteket. Ezek közt különös szerepe van a Pénzügyintézet Központnak (L. 34. §).

A központi könyvelés.

241. Az állam központi könyvelését a pénzügyminisztérium számvevőségének központi csoportja végzi.

Ide küldi meg a M. N. B. naponként az „Állami költségvetési folyószámla” kivonatait, ugyanígy a Pt. a „Magyar Nemzeti Bank állami számlájá”-nak napi forgalmát feltüntető kimutatásokat, ez

<sup>1</sup> L. Imrédy Béla: A Magyar Nemzeti Bank szervezete és szerepe a magyar közgazdasági életben. A mai magyar közigazgatás. A korszerű közszolgálat útja. 1936. 513. l.

utóbbi az ezen a számlán elszámolt közszolgáltatások főbb ágai szerint, valamint a tárcabevételeket tárcánként részletezve. Megküldi továbbá a Pt. az „Állami forgótöke nyilvántartási számla“, valamint az állami gyűjtőszámlák napi forgalmára vonatkozó adatokat is, valamint havonként a „Zárolt bevételi számlák“ kimutatásait. A központi könyvelés ezeknek az adatoknak alapján napi jelentéseiben tájékoztatja a pénzügyminisztert az államháztartás helyzetéről s azokban feltünteti az államnak a Pt.-nál és a M. N. B.-nál rendelkezésre álló aznapi pénzkészletét.

A központi könyvelés a fenti számlák napi és havi forgalmát rendszeresen könyveli. Ezenkívül rendszeresen nyilvántartja és könyveli a pénzügyminiszter által az egyes minisztériumok és más utalványozó hatóságok részére havonként rendelkezésre bocsátott hitelek, illetőleg ezek alapján a Pt.-nál vezetett kiadási számlákon nyilvántartott hitelkereteket, valamint az ezek terhére történő kiutalásokat. A számvevőségek a központi könyvelés részére a tárcafőkönyvek lerovási oldalairól havonként „Eredménykimutatás“-nak nevezett könyvkivonatokat készítenek.

A központi könyvelés zárlati eredményei alapján elkészíti a Legfőbb Állami Számvevőszék részére az államháztartás egészévi kezelési eredményeit magában foglaló főpénzkezelési kimutatást, amely az államháztartás évi kezelési eredményeit a fenti fő- és gyűjtőszámlák szerint részletezve feltünteti. Az állami zárószámadáshoz csatolt „Pénztári mérleg“ szerint kimutatott pénzmaradványnak a főpénzkezelési kimutatás szerinti pénzmaradvánnyal egyeznie kell.

Az állam hitelműveletei.

**242.** Az államnak részben rövid-, részben hosszúlejáratú kölcsönökre van szüksége.

A rövidlejáratú, vagy függő kölcsönök a költségvetési bevételek és kiadások különböző időpontokban való felmerülése következtében a fizetőképességben előálló múló nehézségek áthidalására szolgálnak. Ezeknek bekövetkezését a központi könyvelés a pénztárkészlet alakulása és a havi hiteligénylések alapján előre ki tudja mutatni. A rövidlejáratú hitelek igénybevétele folyószámlahitel felvétele, váltó- vagy pénztárjegyek kibocsátása útján szokott történni.

A hosszúlejáratú kölcsönök az ú. n. állandósított államadósság alakjában évtizedekre elosztott törlesztési terv megállapítása mellett jönnek létre, a törvényhozás külön felhatalmazása alapján. Az államadóssági kötvények kibocsátása és kezelése a központi állampénztárnak, könyvelése a pénzügyminisztérium számvevőségi hitelügyi csoportjának feladata (L. 1897 : XX. t.-c. IV. fejezetét, a Számv. Ut. VI. fejezetét és a 102.000/1924. sz. P. M. rendeletet).

Az állam adósságait a költségvetés IV. fejezete és annak indoklása részletesen felsorolja a következő csoportosításban: **1. cím:** Az 1914—18. évi háború előtti időben keletkezett állami adósságok. **2. cím:** Az 1914—18. évi háború alatt keletkezett állami adósságok. **3. cím:** Az 1919. évtől kezdve keletkezett állami adósságok. Az 1942. évi állami költségvetésben e három címen felsorolt állandósított államadósságok összes tőkeálladéka: 3545 millió pengő.

#### 64. §. A zárószámadás. A számvevőszék.

A m. kir. Legfőbb Állami Számvevőszék.

**243.** A kormány a költségvetés végrehajtásáért az országgyűlésnek felelős, de az országgyűlés maga a végrehajtás ellenőrzésére nem alkalmas, hanem e célra külön szakértő szervre van szüksége. Ez a számvevőszékek létesítésének magyarázata.

A m. kir. Legfőbb Állami Számvevőszéket az 1870 : XVIII. t.-c. állította fel. Belső szervezetét, ügykezelését és az államadósságok ellenőrzésére vonatkozó hatáskörét az 1880 : LXVI. t.-c. állapította meg s ugyanez a törvény szabályozta az állami zárószámadás szerkezetét, amelyet azonban az 1935—36. költségvetési évtől kezdve országos határozattal mai alakjára egyszerűsítettek.

A Legfőbb Állami Számvevőszék a m. kir. kormánytól, amelyet ellenőriz, független, önálló hatóság. Elnöke a miniszterekkel egy rangban van. Az országgyűlés három jelöltje közül a miniszterelnök ellenjegyzése mellett az államfő nevezi ki. Kinevezése életfogytig szól (70 éves korának elérésekor le szokott mondani). Felelős minden mulasztásért vagy törvényellenes eljárásért, amelyet vagy maga követ el, vagy amelyet, tudomása lévén róla, jelentésében az országgyűlés elé terjeszteni elmulasztott. Felelősségrevonása a miniszterekre vonatkozó jogszabályok szerint történik. Mivel az elnök az országgyűlés egyik házának sem lehet tagja, az országgyűléshez intézett jelentéseit és az állami zárószámadást előterjesztés végett a miniszterelnöknek küldi meg.

A számvevőszék feladata: az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyonnak, az államadósságok kezelésének és általában az állam számvitelének ellenőrzése, az alapok és alapítványok kezelési számvevőségeitől rendszeresen könyvkivonatokat kap, és pedig a. a lyok megtartásának ellenőrzése, amelyek állandó feladatok, végül évenként az állami zárószámadásnak és az azt kísérő jelentésnek a költségvetési év végét követő 8 hónap alatt való elkészítése.

A számvevőszék a miniszterek és az utalványozó hatóságok számvevőségeitől rendszeresen könyvkivonatokat kap, és pedig 1. a tárcafőkönyvek előírási adatairól havonként utalványozási, megszün-

tetési és térítményi jegyzékeket,<sup>1</sup> b. félévénként a valódi kiadásokról vezetett főkönyvi számlák zárlati eredményeiről szóló kimutatást és c. a tárcafőkönyvek lerovási oldaláról évenként pénzkezelési kimutatásokat (tárczárószámadásokat). A számvevőszék ezenkívül felvilágosítások adását és ügyiratok megküldését kívánhatja, valamint helyszínén megvizsgálhatja a miniszteri számvevőségek és a többi utalványozó hatóságok mellé rendelt számvevőségek ügykezelését és könyvvitelét. Megállapításai alapján felvilágosítást kér az érdekelt miniszertől. Ha a miniszter felvilágosításai kétszeri iratváltás után sem elégtők, a számvevőszék elnöke az összes ügyiratokat észrevételei kíséretében megküldi a minisztertanácsnak és ha annak a határozata sem elégti ki, a zárószámadásban jelentést tesz az országgyűlésnek.

Az állami zárószámadás.

**244.** Az állami zárószámadás célja a számadási évben előfordult bevételeknek és kiadásoknak a költségvetési törvény rendszerében való csoportosítása és a felhatalmazással való összehasonlítása avégből, hogy a gazdálkodás eredményei és a kormánynak a gazdálkodásért való felelőssége elbírálhatók legyenek.

Az állami zárószámadás szerkezete a következő:

1. *Bevezető jelentés.* A zárószámadás főeredményeit ismerteti és a számvevőszék ellenőrzésével kapcsolatos fontos bejelentéseket foglalja magában.

2. *Az állami közigazgatás és állami üzemek zárószámadása.*

*I. rész. Pénzkezelés.*

A. Valódi kezelés. Négy sommázat vezet be, majd a kiadások és bevételek lerovásának részletezése következik fejezetek, címek és rovatok szerint a költségvetési előirányzattal összehasonlítva, és a kedvezőtlen eltérésekre vonatkozó miniszteri indokollással, esetleg számvevőszéki észrevételekkel.

B. Átfutó kezelés. Fejezetenként részletezi az előleg-kiadásokat és az idegenpénz-bevételeket.

*II. rész. Leltár, a következő részletezéssel:*

1. Ingatlanok. 2. Hasznos jogok. 3. Berendezések és felszerelések. 4. Anyagok és termelvények. 5. Készpénz. 6. Értékpapírok. 7. Követelések. 8. Tartozások.

*III. rész. Pénztári mérleg.*

3. *Alapok és alapítványok zárószámadásai.* A kormány kezelése vagy igazgatása alatt álló jelentősebb alapok és alapítványok zárószámadása (kb. 150) három részre tagolva: I. Pénzkezelés. II. Vagyommérleg. III. Eredmény.

<sup>1</sup> Az utalványozási, megszüntetési és térítményi jegyzékeket csak a vidéki utalványozó hatóságok küldik meg a számvevőszéknek, a Budapesten működő összes utalványozó hatóságoknál és üzemeknél a számvevőszék az utalványozásokat 1934 óta a helyszínén ellenőrzi.

4. *Különféle jelentések.* Ilyenek a főbb állami jövedelmi ágakról, az állami üzemekről, a közmunkákról, az állami ingatlanok elidegenítéséről, a fémváltópénz mennyiségéről stb.

#### 65. §. A törvényhatóságok és községek háztartása.<sup>1</sup>

A vármegyék háztartása.

**245. §. A. A költségvetés.** A vármegyei költségvetés három fejezetből áll.<sup>2</sup>

*I. Fejezet. Háztartási költségvetés.* Ez feltünteti a vármegye közigazgatási, árva- és gyámhatósági kiadásait és bevételeit. Sommázatra és részletezésre oszlik. Mind a szükségleti, mind a fedezeti rész rendes és rendkívüli kezelésre és ezek megfelelő rovatokra oszlanak.

A rendes kezelésben állandó illetmények összeg szerint előirányozva nincsenek, mert a rendszeresített állásokat betöltő alkalmazottak rendszeres, állandó illetményei az államkincstárt terhelik (1929:XXX. t.-c. 70. §) és a belügyminisztérium költségvetési fejezete keretében vannak előirányozva. A vármegye költségvetésében ezért csak az állásokat kell felsorolni.

*II. Fejezet. Nyugdíjkötségvetés.* Az állam a vármegyei alkalmazottaknak csak tényleges illetményeit vállalta, nyugdíjukról a vármegyei nyugdíjalap gondoskodik.

A nyugdíjkötségvetés szükségleti és fedezeti részből áll, mindkét rész rovatokra oszlik. Az egyesített vármegyei nyugdíjalap hiányát a vármegyei pótdából kell fedezni.

*III. Fejezet. Alapok költségvetése.* A vármegyei alapok költségvetésében rovatonként elkülönítve és megfelelően körülírva a vármegye rendelkezése alatt álló mindazokat az intézeteket (kórház, iskola, múzeum stb.) ki kell mutatni, amelyek kiadásait egészben, vagy részben a vármegye közönségének hozzájárulása fedezi, kivéve az útalapot.

*Függelékek.* I. A vármegyei pótdó kiszámításához szükséges adatokat részletezi.

II. Azokat az alapokat sorolja fel, amelyekhez nincs szükség a pótdából való hozzájárulásra.

*A vármegyei pótdó.* A vármegye azoknak a kiadásainak a fedezésére, amelyeket más forrásból származó jövedelmei nem fedeznek, vármegyei pótdó vethet ki. A vármegyei pótdó alapja a földadó, házadó, az általános kereseti adónak 5%-os kulcs szerint kiszámított összege, a társulati adó és a tantemadó. Az ideiglenes házadómentesség a vármegyei pótdóra nem terjed ki. A vármegyei pótdó kulcsát

<sup>1</sup> *Teghze-Gerber Ferenc:* A magyar állam, a törvényhatóságok és községek számvitele. 1937.

<sup>2</sup> L. 1927:V. t.-c. III. fejezet, 160.244/1924. B. M., 42.000/1927. B. M., 1810/1932. M. E., 1337/1932. B. M. sz. r.

az alapadóknak a költségvetési évet megelőző évben előírt összege után és pedig külön a megyei városokra, és külön a nagy- és kisközségekre vonatkozólag kell megállapítani.

*A költségvetés megállapítása.* A következő naptári évre szóló vármegyei költségvetést és azzal együtt a vármegyei pótdadó kulcsát a törvényhatósági bizottság közgyűlése állapítja meg és a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben hagyja jóvá.

*A vármegyei útdóalap.* A törvényhatósági utak építési, kezelési és fenntartási költségeiről és az ezek fedezésére szolgáló bevételekről külön költségvetést kell szerkeszteni. Ezt a közigazgatási bizottság és utána a törvényhatósági bizottság állapítja meg és a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter hagyja jóvá.

A törvényhatósági útdókat külön pótdóként ugyanazoknak az állami egyenesadóknak alapján kell a tényleges szükségletnek megfelelően kivetni, amelyek a vármegyei pótdóknak is alapjául szolgálnak (1920 : XXVII. t.-c. 3. §).

*B. A költségvetés végrehajtása.* Az utalványozási jogot az alispán vagy törvényszerű helyettese, a vármegyei gyámpénztár terhére a vármegyei árvaszék elnöke, vagy helyettese gyakorolja. A járásoknak külön költségvetésük nincs, hanem a járási főszolgabírák ellátmányt kapnak, amelyről elszámolással tartoznak.

Pót- vagy rendkívüli hitelről szükség esetén a törvényhatósági bizottság pótköltségvetésben gondoskodik.

A vármegyék pénztárait és számvevőségeit az 1902 : III. t.-c. államosította. A vármegyék pénzkezelését, ideértve a gyámpénztári pénzkezelést és a pénzkészletek kezelését is, a Postatakarékpénztár látja el. A vármegyei alapokat illető értékletétek és értékek kezelése, valamint a házi pénztári teendők ellátása a vármegye székhelyén levő m. kir. adóhivatal feladata. A vármegyei számvitel tennivalóit a belügyminiszternek alárendelt m. kir. vármegyei számvevőség látja el (76.000/1929. B. M. sz. r.)

A vármegyék is az állami számvitelt alkalmazzák. A számvevőség minden egyes számadási ág (alap, alapítvány, intézet) számára külön főkönyvet vezet.

A számvevőségi alkalmazottak szolgálati viszonya és felelőssége tekintetében a hasonló többi állami alkalmazottakra érvényben levő jogszabályok irányadók.

A vármegyei számvevőségek mind az előzetes, mind az utólagos számviteli ellenőrzés tekintetében a vármegyei törvényhatósággal, alispánnal és árvaszékkal szemben önállóan működnek és e működésükért a belügyminisztérium számvevőségi igazgatója útján csak a belügyminiszternek felelősek. Ellenben jelentéstétel és a közigazgatási segédszolgálat tekintetében a vármegye alispánjának és az árvaszéknek vannak alárendelve és ezeknek ebben az irányban kiadott rendelkezéseit teljesíteni tartoznak.

A vármegyei számvevőség feladatkörének fontos része a közigazgatási segédszolgálat. Ez kiterjed mindazokra a megyei városi, nagy- és kisközségi vagyongazdálkodási ügyekre is, amely ügyek intézése és ellenőrzése a vármegyei hatóságokat, elsősorban az alispánt és a főszolgabírákat felügyeleti joguknál fogva megilleti.

A vármegyei számvevőség állandó ellenőrzést gyakorol abban a tekintetben, hogy a községek, valamint a kezelésük és felügyeletük alatt levő alapok, alapítványok, intézetek, vállalatok pénz- és vagyongazdálkodása, valamint számvitele a törvényeknek, kormányrendeleteknek, önkormányzati szabályrendeleteknek, úgyszintén a célszerűség és takarékoság követelményeinek megfelelnek-e. Megvizsgálja a megyei városok, nagy- és kisközségek költségvetéseit és zárószámadásait is.

Az 1929 : XXX. t.-c. 39. §-a a belügyminisztert ugyan felhatalmazza, hogy fejlettebb megyei városokat a vármegye vagyongazdálkodása alá kivégyen és közvetlenül saját hatóságának rendeljen alá, erre azonban eddig példa nincs.

*C. A vármegyei zárószámadások.* A vármegyei zárószámadást a számvevőség a vármegyei költségvetés szerkezetének megfelelően, előírt egységes minta szerint<sup>1</sup> készíti el és az alispán elé terjeszti. A zárószámadást a törvényhatósági bizottság tárgyalja le és a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértőleg hagyja jóvá.

A nagy- és kisközségek háztartása.

**246. A. Költségvetés.** A költségvetést az összes nagy- és kisközségek a belügyminiszter által megállapított egységes minta szerint<sup>2</sup> kötelesek készíteni. A költségvetés 12 fejezetre, rendkívüli kezelésre és két függelékre oszlik:

*A. Rendes kezelés.*

- |       |          |  |
|-------|----------|--|
| I.    | fejezet. | Igazgatás.   |
| II.   | „        | Adókezelés.  |
| III.  | „        | Tűzrendészet.  |
| IV.   | „        | Közegészségügy és állategészségügy.                  |
| V.    | „        | Tanügy és testnevelés.                               |
| VI.   | „        | Közművelődés és egyházak.                            |
| VII.  | „        | Szegényügy és népjólét.                              |
| VIII. | „        | Közlekedés.  |
| IX.   | „        | Vagyongazgatás.                                      |
| X.    | „        | Vármegyei kiadásokhoz való hozzájárulás. (Elavult.)  |
| XI.   | „        | Községek Segélyezési Alapjából engedélyezett segély. |
| XII.  | „        | Különfélék.  |

*B. Rendkívüli kezelés.*

- I. Beruházások.
- II. Átmenetiek.

<sup>1</sup> 42.200/1927. B. M. sz. r. A. és B. mintája.

<sup>2</sup> 42.200/1927. B. M. sz. r. F. minta.

*Függelékek.* I. Az önálló vagyonekezeléssel bíró községi intézetek és üzemek (vállalatok): vízvezeték, községi takarékpénztár, vágóhíd, tégláégető, szeszfőzde, jéggyár, magtár, hűtőház stb.

II. A község kezelésében levő alapok: községi járdaalap, népkonyhaalap, szoboralap, stb.

*A községek bevételi forrásai:* 1. a község ingatlan vagyona, 2. a készpénztőkevagyon és az értékpapírok, 3. jövedelmezhető jogosítványok (ítalmérési jog, vásári helypénzszedési jog, kövezet-, híd-, rév- és kikötővámszedési jog, halászati jog stb.), 4. díjak és járulékok fejében átengedett községi javak (községi mérleg, tenyészapaállatok stb.), 5. községi üzemek, 6. államszegély, 7. közszolgáltatásból eredő bevételek. Ilyenek: *a.* az átengedett állami általános kereseti adó (1922 : XXVII. t.-c. 16. és 17. §); *b.* a községi bor- és húsfogyasztási adó, valamint a sör-, illetve szeszfogyasztási adópótlék (1923 : XXXIII. t.-c. 3. §); *c.* a községeknek átengedett állami italmérési engedélyilleték és szeszitalforgalmi illetékek (8700/1923. M. E. sz. r.); *d.* az adóbehajtási illetékek (600/1927. P. M. sz. r. 72. §); *e.* a marhalevelek kiállításáért és átírásáért szedhető díjak (1900 : XVII. t.-c. 39. §); *f.* az anyakönyvi kivonatok kiállításáért szedhető díjak (1904. évi XXXVI. t.-c. 22. §); *g.* a községi kötelekbe való felvételért szedhető díjak (1886 : XXII. t.-c. 14. §); *h.* a községi ingatlanvagyonátruházási illetékek (1920 : XXXIV. t.-c. 115. §-a alapján alkotott szabályrendelet); *i.* az állami forgalmiadó kezeléséért juttatott részesedés (1921. évi XXXIX. t.-c. 36. §); *j.* az 1922 : XII. t.-c. 39. §-a alapján szedhető ipardíj stb. Végül figyelembe veendő a községi közmunkakötelezettség (1890 : I. t.-c.).

Ha ezek a jövedelmek a költségvetés szerint mutatkozó valamennyi kiadást nem fedeznék, a község a szükséghez képest községi pótdadót vehet ki. A községi pótdadó alapja az állami földadó, házadó, a társulati és tantiemadó. Ha a költségvetési hiányt legfeljebb 50%-os pótdadó nem fedezi, a belügy- és a pénzügyminiszter egyetértőleg megengedhetik, hogy a község az általános kereseti adó kulcsát 5%-ról legfeljebb 10%-ig és a pótdadó kulcsát 50% fölé emelje.

Az 1929 : II. t.-c. a *Községek Segélyezési Alapját* létesítette (2. §), amelyből a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértőleg segélyben részesíti azokat a községeket, amelyek rendes szükségleteiket kellő takarékoság mellett sem tudják 50%-os pótdából fedezni, vagy amelyek elemi csapások miatt elrendelt adótlékek folytán szükségleteiket saját erejükből egyáltalán nem képesek fedezni. A belügyminiszter ezeket a segélyösszegeket a minden vármegyében létesített Községi Segélyezési Alapba utalja be, ahonnan azokat az alispán utalja ki (1810/1932. M. E. sz. r.).

A szövetkezésben álló községek (körjegyzőség, orvosi, állatorvosi stb. körök) közös kiadásai a körhöz tartozó községeket a községekben

kivetett földadó, házadó, 5%-kal számított általános kereseti, társulati és tantiemadó arányában terhelik.

A községi költségvetést a községi jegyző készíti és a képviselő-testület állapítja meg, s ha a pótdadó az 50%-ot nem haladja meg, az alispán, ha pedig meghaladja, a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben hagyja jóvá.

*B. A költségvetés végrehajtása.* A jogerősen megállapított községi költségvetés végrehajtása a községi előljáróság feladata, kivételesen azonban, ha az előljáróság magatartása indokolttá teszi, az alispán a végrehajtást (utalványozást) egyedül a vezető községi (kör) jegyző feladatává teheti. A községi költségvetés terhére történő utalványozás mindig csak a vezető jegyző ellenjegyzése mellett fogatosítható, aki a költségvetés részleteinek pontos betartásáért felelősen és anyagilag felelős. Hitelátruházást az alispán engedélyez. Pót-, vagy rendkívüli hitelről pótköltségvetés útján kell gondoskodni.

A községi alkalmazottak készpénzilletményeit a Központi Illetményhivatal utalványozza. Az illetmények fedezetét a Községek Segélyezési Alapjából és a községi pótdából az alispán, illetve a m. kir. adóhivatal utalja be a Központi Illetményhivatal javára.

A költségvetés végrehajtását a főszolgabíró és a vármegyei számvevőség útján az alispán ellenőrzi.

*C. A községi zárószámadás.* A zárószámadást a községi (kör) jegyző készíti a költségvetéshez igazodó rendszerben. A zárószámadást a képviselőtestület tárgyalja le és a vármegyei számvevőség által történt érdemi megvizsgálás után az alispán hagyja jóvá.

Az alispán az általa jóváhagyott községi költségvetésről és zárószámadásokról a belügyminiszter elé összefoglaló jelentést és kimutatást terjeszt.

A törvényhatósági jogú és megyei városok háztartása.

**247.** A törvényhatósági jogú és a megyei városokra vonatkozó rendelkezések a következők.<sup>1</sup>

*A. A költségvetés. Szerkezete a következő:<sup>2</sup>*

*A. Rendes kezelés.*

- |             |                                       |
|-------------|---------------------------------------|
| I. csoport. | Általános igazgatás.                  |
| II. „       | Közegészségügy, állategészségügy.     |
| III. „      | Közoktatás, közművelődés és egyházak. |
| IV. „       | Szegényügy és népjólét.               |
| V. „        | Közlelmézés.                          |
| VI. „       | Városépítés.                          |
| VII. „      | Vagyonigazgatás.                      |
| VIII. „     | Hitelügy.                             |

<sup>1</sup> Jogforrások: 1886 : XXI., XXII., 1912 : LVIII., 1923 : XXXIII. t.-c. 3. §-a, az 1924 : IV. t.-c. alapján kiadott 171.000. és 171.001/1924. B. M. sz. r., 1927 : V. t.-c. III. fejezete és a 42.000/1927. B. M. sz. r.

<sup>2</sup> 42.200/1927. B. M. sz. r. D. minta.

## B. Rendkívüli kezelés.

## I. Beruházások.

## II. Átmenetiek.

*Függelékek.* I. Önálló vagyonekezelésű intézetek és üzemek (pl. kórház, iskolák, múzeum, fürdő, gázmű, villanyvilágítási üzem, vízvezeték, csatornázás, nyomda, téglagyár, szeszfőzde). Felveendők akkor is, ha az üzemek részvénytársaság alakjában, vagy magánosokkal közös tulajdonban vannak is.

## II. Különálló alapok.

Mindenütt a csoportokon belül fejezetek, címek, rovatok és alrovatok.

A városok személyzetük járandóságait maguk fedezik és ezért azt is elő kell irányozniok.

A városok bevételi forrásai és pótdója hasonlóak a községekéhez, kivéve a Községek Segélyezési Alapjából nyerhető segélyt, de viszont hozzájön az 1924 : IV. t.-c.-ben nyert felhatalmazás alapján az állami jövedelmi adó alapelveinek megfelelően kivethető önálló alapra helyezett külön községi adó.

A költségvetést a számvevőség készíti el és a polgármester terjeszti elő. Törvényhatósági jogú városban a törvényhatósági bizottság állapítja meg és a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben hagyja jóvá. Megyei városban a költségvetést a képviselőtestület állapítja meg és ha a pótdó kulcsa az 50%-ot nem haladja meg, az alispán, ha meghaladja, a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel együtt hagyja jóvá.

*B. A költségvetés végrehajtása.* Az utalványozó hatóság a polgármester, illetve törvényes helyettese.

A városoknak saját pénztáruk van, de a postatakarékpénztárt is igénybeveszik.

A városok számvevőségét az 1938 : II. t.-c. államosította. A városhoz való viszonyuk tekintetében a vármegyéhez való viszonyra vonatkozólag mondottak irányadók.

*C. A zárószámadás.* A zárószámadást a számvevőség a belügyminiszter által megállapított egységes minta szerint,<sup>1</sup> a költségvetés rendszerében készíti és hozzácsatolja az alapok, intézetek és üzemek zárószámadásait. A zárószámadást a törvényhatósági bizottság, illetve a képviselőtestület tárgyalja le és a törvényhatósági jogú városokét a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve, a megyei városokét az alispán a számvevőség jelentése alapján hagyja jóvá, de a jóváhagyott zárószámadásokat a belügyminiszterhez felterjeszti.

Budapest székesfőváros háztartása.

248. A székesfőváros háztartása a legnagyobb az államé után és nagyobb, mint az összes többi törvényhatósági városoké együttvéve. Ez és a főváros politikai súlya nyer kifejezést a háztartására vonatkozó, részben eltérő rendelkezésekben.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 42.200/1927. B. M. sz. r. E. minta.

<sup>2</sup> 1930 : XVIII. t.-c. 68—91. § és 1934 : XII. t.-c. 18—23. §.

## A. A költségvetés. Szerkezete a következő:

## A. Rendes kezelés.

## I. Rész. Községi háztartás.

- |             |   |
|-------------|---|
| I. fejezet. | Igazgatás.  |
| II. „       | Út- és csatornaépítés.                                      |
| III. „      | Városrendezés.  |
| IV. „       | Közjogi szolgáltatások.                                     |
| V. „        | Közlekedés.   |
| VI. „       | Pénzügy.  |
| VII. „      | Közoktatás.   |
| VIII. „     | Közélelmezés.   |
| IX. „       | Közjótékonyosság és szociálpolitika.                        |
| X. „        | Közegészség.  |
| XI. „       | Városgazdaság, idegenforgalom és közművelődés. <sup>1</sup> |
| XIV. „      | Központi országmozgósítás.                                  |
| XV. „       | Ipar és kereskedelem.                                       |
| XVI. „      | Gépészet.   |

## II. Rész. A községi háztartás keretében kezelt intézmények.

- |             |   |
|-------------|---|
| I. fejezet. | Házinyomda.   |
| II. „       | Anyagszertár.                                       |
| III. „      | Kórházi központi műszer- és anyagraktár.            |
| IV. „       | Közkórházak gyógyszerháza és Közp. gyógyszerraktár. |

## III. Rész. Üzemek.

## Egyéni cég alakjában működők:

- |             |   |
|-------------|---|
| I. fejezet. | Elektromos művek.                                     |
| II. „       | Gázművek.   |
| III. „      | Vízművek.   |
| IV. „       | Budapest Székesfővárosi Gyógyfürdői és Gyógyforrásai. |
| V. „        | Községi Elelmiszerárusító Üzem.                       |
| VI. „       | Községi Kenyérgyár.                                   |
| VII. „      | Községi Lóhúsüzem.                                    |
| VIII. „     | Községi Temetkezési Intézet.                          |
| IX. „       | Hirdetővállalat.                                      |

## Részvénytársaság alakjában működők:

- |             |  |
|-------------|--|
| X. fejezet. | Budapest Székesfővárosi Közlekedési R. T.            |
| XI. „       | Budapest Székesfővárosi Községi Takarékpénztár R. T. |
| XII. „      | Budapesti Kisipari Hitelintézet R. T.                |
| XIII. „     | Magyar Sertéshízaló és Húsipari R. T. (Nagytétény).  |

## B. Rendkívüli kezelés.

A költségvetést a polgármester készíti el, a törvényhatósági bizottság állapítja meg és a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben hagyja jóvá.

*B. A költségvetés végrehajtása.* A költségvetést a polgármester hajtja végre és felelős annak szoros megtartásáért. A polgármester a költségvetés keretei közt gazdálkodik, rendelkezik a hiteleknek a költségvetésben kijelölt célokra való felhasználásáról, utalványozza a kiadásokat és gondoskodik a bevételek behajtásáról.

<sup>1</sup> A székesfőváros költségvetésében XII. és XIII. fejezet nincs.

Hitelátruházásnak a költségvetés fejezetei és címei közt nincs, csak a rovatok közt lehet helye a törvényhatósági bizottság jóváhagyásával.

Hitelfenntartásnak akként lehet helye, hogy a beruházási (építkezési, vagy első felszerelési) célokra előirányzott azok az összegek tarthatók fenn a következő évre, amelyek előre nem látott akadályok következtében a tárgyévben felhasználhatók nem voltak, és amelyekre nézve a hitelfenntartást a költségvetési évet követő két hónapon belül a törvényhatósági bizottság engedélyezte.

Póthitel kieszközlésére a költségvetésre nézve előírt eljárást kell követni.

*Pénztári szolgálat.* A székesfőváros pénztári szolgálatát a pénztári igazgató vezetése mellett a pénztári hivatal teljesíti, amely a polgármester rendelkezése alatt áll. A pénztári szükségletet meghaladó pénzkészletet a Pénzügyi Központ tagjai sorába tartozó pénzügyintézeteknél kell elhelyezni. A Székesfővárosi Központi Takarékpénztárt mindig a Pénzügyi Központ első kúriájába soroltnak kell tekinteni.

*Számvevőségi szolgálat.* A székesfővárosi számvevőség nincs államosítva. Élén a főszámvevő áll. A főszámvevőt a törvényhatósági bizottság választja, a számvevőségi kar többi tagjait a főpolgármester nevezi ki.

A könyvvitel az állami számvitel rendszerében történik. Az üzemek a kettős könyvvitelt alkalmazzák.

#### C. A zárószámadás és a székesfővárosi számszék.

A székesfőváros egész háztartásáról évenként zárószámadást és vagyommérleget kell készíteni. A zárószámadást az intézmények, intézetek és üzemek által szolgáltatott adatok alapján a számszéki igazgató felügyelete alatt a számvevőség készíti el. Azt a számvevőség jelentésével a polgármester terjeszti a törvényhatósági bizottság elé, amely a fölött határoz, s a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben hagyja jóvá.

A székesfővárosi számszék jogállását és hatáskörét a 40. §-ban tárgyaltuk.

### 66. §. A közszállítások.

A fogyasztás ellenőrzésének fontossága.

249. A költségvetés és a számviteli ellenőrzés célja a közpénzekkel való takarékoság és a közszükségletek kielégítésének biztosítása. A cél elérésének azonban a költségvetés nem egyetlen módja és a nálunk való rendezés nem is teljesen kielégítő.

A parlament költségvetési és zárószámadási joga útján ugyanis csak a közterhek határának megállapítása és a közpénzek rendelkezésének meghatározása érhető el. A közigazgatás olcsóságának, helyesebben gazdaságosságának biztosítása azonban nincs a parlament

hatalmában, hanem az magán a közigazgatáson múlik. A kérdés nemcsak az, hogy amit a közigazgatás beszerez, azt mikor, hol, milyen részletekben és milyen áron veszi, hanem elsősorban az, hogy *mennyit fogyaszt?* A költségvetés egy évre előre állapítja meg a várható szükségletet és fedezetet. Ez a nagy időszak kizárja a teljes pontosságot. Mégis a megállapított összegből csak ritkán takarítanak meg, rendszerint az egész hitelt apró maradékok híján elköltik, éppen az appropriációra való hivatkozással. A közigazgatás: az állam, a városok, községek, nagyszámú gazdasági egysége mind vásárol és költ és a piacon egymásnak elkerülhetetlenül versenyt csinál, felhajtja az árakat, hozzá nálunk a beszerzést sem tartják különleges szakteendőnek, azzal minden szerv foglalkozik s így a felsőbb ellenőrzést is nagyon megnehezíti a felülvizsgálandó szervek nagy száma. Ezért a költségvetésen, illetve zárszámadáson keresztül való ellenőrzés a gazdaságosság szempontjából nem lehet megfelelő.

Ezért tanulságos az északamerikai fejlődés, amely annyira fordítottja az európai kontinensének, hogy ott előbb gondoskodtak a közigazgatásban az anyagbeszerzés gazdaságosságának megszervezéséről, mint az egységes állami költségvetés rendszerének megvalósításáról. Ez a tény talán alkalmas annak bizonyítására, hogy a közigazgatás gazdaságosságának biztosítása nem kisebb fontosságú, mint a parlament költségvetési joga.

A közigazgatás gazdaságosságának mások a feltételei a személyi és mások a dologi szükségletek tekintetében. A személyzet eredményességének és a ráfordított kiadások gazdaságosságának kérdésével a személyzeti politika tárgyalása során (425. l.) foglalkoztunk. Itt a közigazgatás *anyagbeszerzésének* kérdését kell vizsgálnunk.<sup>1</sup>

Amerikában kimutatták, hogy egy átlagos üzem összes költségéből 17% megy munkabérre, 26% adóra, kamatokra, biztosításra stb. és 57% nyersanyagra. A magyar állam 1931—32. évi költségvetésének vizsgálata arra az eredményre vezetett, hogy a Közszállítási Szabályzat szerint felhasználható összegek 43·0%-ot tettek ki.<sup>2</sup> Az 1942. évre az állam költségvetése 3256 millió pengőt, Budapest székesfővárosé 575 millió pengőt, együtt tehát közel 4 milliárd pengőt tesz ki. Ennek az összegnek 40%-át véve a Közszállítási Szabályzat alá esőnek, az 1·6 milliárdnak felel meg. Ha a beszerzés jobb szervezésével csak 10%-os megtakarítást érünk el, ami lehetséges, a megtakarítás évi 160 millió pengőt tenne ki.<sup>3</sup> Ez az egy adat elég a kérdés fontosságának megvilágítására.

<sup>1</sup> L. Göbel József: A közigazgatás dologi szükségleteinek gazdaságos kielégítése. Anyagbeszerzés. 1933. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet. 14. sz. kiadványa. 68. l.

<sup>2</sup> L. Göbel: i. m. 61. sk. l.

<sup>3</sup> Budapest székesfőváros központi anyaggyártásának a fenti szellemben való megszervezéséről a polgármester az 1941. évben alapos emlékiratot készített.

A közszállítások fogalma és kifejlődése.

250. A preindusztriális közigazgatás anyagbeszerzésénél tulajdonképpen csak két fontos anyagbeszerzési kérdés merül fel: az épületek (építés, berendezés, fenntartás) és a papír és írószeresek biztosítása.

A XVIII. században a közigazgatás részére való szállításokat vagy a céhek, vagy egyes befolyásos személyek végezték, akik erre kiváltságot, privilégiumot kaptak. Ez a rendszer azonban inkább a szállítónak, mint a közigazgatásnak a javát szolgálta. A közigazgatás érdeke azt kívánta, hogy bizonyos szabadságot nyerjen a beszerzések terén, viszont a megváltozott gazdaságpolitika is követelte, hogy a közszállításokban bármely termelő, illetve adóalany részesülhessen. E célok elérését a nyilvános versenytárgyalás bevezetése útján tartották elérhetőnek.

Az első ilyenmű szabályozás Angliától származik. 1786-ban az addigi privilégiumok megszüntetésével egyetlen központi állami szervet állított fel az összes állami szervek papír- és írószereszkészletének ellátására (*H. M. Stationery Office*). Ez a hivatal maga állapította meg a beszerzési eljárását. Csakhamar kialakult a máig is használatos mód: versenytárgyalás tartása és a szállításnak a legelőnyösebb ajánlattevő részére való odaitélése. A *Stationery Office* eljárás módja szolgált például más anyagok beszerzésénél is, bár a szervezetben általában nem történt központosítás.<sup>1</sup>

A többi európai államok szintén ehhez az angliai eljárásmódhoz jutottak el, mint legjobbhoz, de minden központosítás nélkül. Oroszország hozott a közszállításokról elsőnek törvényt 1830-ban, Franciaország 1832-ben, Poroszországban 1885-ben, a többi államokban csak a századforduló körül, vagy még később nyúlt a törvényhozás a kérdéshez. A szabályozás az eljárás tekintetében sok hasonlóságot mutat minden államban. Az előzőkhöz új szempontként később még a honi ipar védelme járult. A francia-német példát követte Magyarország is.

Ennek a közszállítási szabályozásnak jellegzetessége az is,<sup>2</sup> hogy csupán a beszerzési módot írja elő, azaz azt a részt, amelyben a közigazgatás a szállítókkal lép érintkezésbe. Ez az anyagellátás külső része. Az eljárásnak az a része azonban, amely az igazgatáson belül marad, tehát a szükségletek tulajdonképeni meghatározása, továbbá olyan fontos részletkérdések, mint a beszerzés idejének, mennyiségének megállapítása, nem részesültek szabályozásban. A költségvetésben a dologi szükségletekre megállapított összeg felhasználása szervenként külön-külön megy végbe. A szervek főfunkciója nem a be-

<sup>1</sup> L. F. R. Cowell: *Central Purchasing*. A „Public Administration” 1932. jan. száma. W. F. Willoughby—W. W. Willoughby—S. Mac Lindsay: *The System of the Financial Administration of Great Britain*. 2. kiad. Washington, 1929.

<sup>2</sup> L. W. Schmidhuber: *Das öffentliche Submissionswesen des Auslandes*. Berlin, 1928. Reichsverband der Deutschen Industrie.

szerezés lévén, azt különös szakértelem és tapasztalat nélkül, mellékesen végzik.

Az anyagbeszerzésnek ez a kontinensi formája a XIX. század gazdasági viszonyainak (szűk körű piac, kisebb forgalom, a technika fejletlensége stb.) megfelelően alakult ki. A gazdasági élet XX. századi nagy fejlődése azonban kimutatta az addigi eljárás kezdetleges voltát. Ezen a téren is az Amerikai Egyesült Államok kezdtek meg a tudományos vizsgálatokat és részben a közigazgatás ottani különleges bajainak, részben a magángazdaság fejlett szervezési tapasztalatainak kritikája útján a közigazgatás gazdaságos fogyasztásának biztosítására a kontinentális rendszert továbbfejlesztő megoldást találtak.

Az amerikai felfogás lényege az, hogy az anyagbeszerzés teljes egészében különleges szaktudást igénylő teendő, amelyet tehát nem végezhet előnyösen bármelyik szerv. Szükség van ezért csak beszerzéssel foglalkozó szerv felállítására és az anyagbeszerzésnek bizonyos egységesítésére, *központosítására*. Az anyagbeszerzésnek szakteendővé minősítése az amerikai felfogás lényege: a szervezés centralizált megoldása csak annak következménye.

A takarékoság a beszerzésben és a fogyasztásban elért megtakarításokból áll.

A takarékoság kezdete a szükséglet megállapításakor a legmegfelelőbb anyag kiválasztása. Az anyagnak két fontos tulajdonsága van: az egyik a minőség, a másik az ár.

A szükséglet általános körülírása nem elég. Szükséges a kívánt anyagok pontos *faji meghatározása* (specifikáció) is. A specifikáció kétféle módon történhetik: szavakkal való körülírás vagy mintadarabra való hivatkozás útján. Ha a közigazgatás minden szerve maga állapítja meg a részére szükséges anyagok specifikációját, akkor az egyéni ízlés, képzettség és tudomás különbözősége folytán nemcsak hol szabatos, hol gyarló, hanem minden esetre rendkívül sokféle specifikáció fog a beszerzésben érvényesülni.

A *szabványosítás* (standardizáció) a kívánt fajták, nagyságok és fokozatok közül a legjobbak kiválasztását, és ezeknek olyan alkalmas specifikáció útján való meghatározását jelenti, hogy annak alapján a szállításra vonatkozó ajánlatok bekérhetők legyenek. Bevezetésével az addigi szám kicsiny törtrészére lehet csökkenteni a közigazgatás által szükségelt anyagok számát. A szabványosítás teszi lehetővé a kisebbszámú, nagyobb tömegre szóló rendelést: és ez a feltétele az anyagbeszerzés központosításának. Viszont a szabványosítás sem hoz teljes megtakarítást a központi beszerzés nélkül. A szabványosítás előnyeit csak a központi anyagbeszerző szerv tudja kihasználni.

További előnyei a szabványosításnak az árösszehasonlítás könnyűsége, raktározás lehetősége, csere az egyes szervek között, az ellenőrzés egyszerűsítése stb. A szabványosítás a technikai termelésnek és a gazdasági forgalomnak ma már világszerte alkalmazott



szervezési megoldása. Jelentőségét az állami életben legnagyobb mértékben a hadsereg ismerte fel, amely a fegyverek, töltevények, gépek stb. terén messzemenően alkalmazza.

A közszállítások szabályozása Magyarországon.

251. Magyarországon az anyagbeszerzésre vonatkozó első törvényes szabályozás az állami számvitelről szóló 1897:XX. t.-c. 38. §-ában található: „Szerződésnek, egyezménynek az állam nevében való megkötése, vagy azokat pótló ajánlatok elfogadása, illetve szerződések vagy egyezmények jogerejével bíró jegyzőkönyvek megállapítása nyilvános verseny útján történik.“

A hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907:III. t.-c. felhatalmazta a kereskedelemügyi minisztert, hogy közszállítási szabályzatot adjon ki az állam és a belügyminisztert, hogy a törvényhatóságok és községek ipari szükségleteinek és munkáinak beszerzésére nézve (14. §).

Az iparfejlesztésről szóló 1931:XXI. t.-c. 21. §-ában nyert felhatalmazás alapján a kereskedelemügyi és a belügyminiszter együtt adták ki a közszállításokról és a hazai beszerzés kötelezettségéről szóló 50.000/1934. K. M. számú rendeletet (ú. n. *Közszállítási Szabályzat*), amely ma is hatályban van.

Ez a szabályozás nálunk is csak az eljárás egy részére, az eladóval szemben álló közigazgatási szervnek, mint rendelőnek, eljárására vonatkozik. De sem az áru faji meghatározására, vagy a szabványosításra, sem az anyagbeszerzés központosítására, vagy legalább központi irányítására nem találunk általános rendelkezéseket. Minden szerv maga végzi hasonló társaitól függetlenül, szükségletei beszerzését. A magyar szabályozás az anyagbeszerzést általában nem tartja különleges szakteendőnek.

A Közszállítási Szabályzat mindössze azt írja elő (95. §), hogy az összes közigazgatási beszerzőhelyek kötelesek az előző költségvetési évben bármily módon beszerzett árukról kimutatást vezetni és azokról a miniszterek összesítő kimutatásokat május hó végéig a kereskedelemügyi miniszternek megküldeni. Az iparügyi miniszter azonban a kimutatásokat soha nem tette közzé és fel sem dolgoztatta.

A Közszállítási Szabályzat főbb rendelkezései.

252. A Közszállítási Szabályzat főbb rendelkezései a következők:

1. A szabályzat szerint közszállítás alatt szállítást és munkálatot kell érteni.

2. A szabályzatot az állam, törvényhatóságok és községek intézményeinek, intézeteinek és üzemének, a közalapoknak és közalapítványoknak és a társadalombiztosító intézeteknek az östermelés és az ipar körébe tartozó szükségletei ellátására irányuló adásvételi (beszerzési), szállítási és vállalkozási ügyleteinél kell alkalmazni, eltekintve a megállapított kivételektől.

3. A szállítások és munkálatok végzésének rendszerinti módja a vállalatbaadás. Ezenkívül munkálatok házikezelésben végzésének is helye lehet a szabályzatban felsorolt esetekben.

4. A vállalatbaadás történhetik: *a.* versenytárgyalás útján és *b.* szabadkézből.

A versenytárgyalás *a.* nyilvános, és pedig az egész országra kiterjedő, vagy területileg korlátozott, *b.* zártkörű, amely csak indokolt esetekre fenntartott kivétel.

Általános szabály, hogy a közszállításokat nyilvános írásbeli versenytárgyalás útján kell kiadni.

5. Versenytárgyalást tartani csak akkor szabad, ha a közszállítás költségei szabályszerűen biztosítva vannak, munkálatoknál ezenkívül, ha a végleges terv (a pontos számításokhoz szükséges részlettervekkel, részletrajzokkal együtt) elkészült.

6. A versenytárgyalás alapja az ajánlattételre való felhívás (kiírás), amelyet oly módon kell szerkeszteni, hogy az ajánlattevő az árszámításra jelentős minden körülményről tudomást szerezhessen és így számvetését biztos alapra fektethesse.

A szabályzat megfelelő részletes rendelkezéseket tartalmaz a specifikáció pontosságára nézve mind a szállításoknál, mind a munkálatoknál, különösen az építési munkálatoknál. Nem történik azonban gondoskodás arról, hogy a megrendelő szerv, akinek a kiírást kell végeznie, mimódon biztosíthatja a megfelelő kiírási műveletet, ha arra szakközeggel nem rendelkezik, csak azt írja elő, hogy a hivatalos minták megvizsgálása végett a Technológiai és Anyagvizsgáló Intézethez kell fordulni.

7. Az ajánlattevőktől egységár megjelölését kell követelni. Nem szabad általányösszeg ajánlására módot adni.

8. A versenytárgyalási hirdetményt az iparügyi miniszternek „Közszállítási Értesítő“ című hivatalos lapjában kell közzétenni és az ajánlattételre megfelelő határidőt adni.

Az ajánlatokat háromtagú bizottság bontja fel.

9. A döntést külön 5 tagú szakbizottság készíti elő, ha 10.000 pengőnél nagyobb értékű szállításról, vagy 20.000 pengőnél nagyobb értékű munkálatról van szó. A bizottság javaslata alapján a megrendelő hatóság (miniszter, alispán, polgármester, községi előljárásság) dönt (odaítélés). A döntés egyoldalú közigazgatási aktus.

Az odaítélésnél csak szabályszerű ajánlatok vehetők figyelembe. 10. Az odaítélésnél korábbi szabályzatok a legolcsóbb ajánlat elfogadását kívánták. A mostani szabályzat a *legelőnyösebb ajánlat* elfogadását írja elő, amelynek kiválasztása a következő elvek szerint történik: „legelőnyösebbnek tekintendő annak a magyar honos vállalkozónak ajánlata, *a.* aki a közszállításnak hazai termékekből magyar honos munkaerők útján, pontos, kellő minőségben és a szolgálat érdekeinek megfelelő teljesítésére feltehetőleg a legalkalmasabb,

b. akinek ajánlata valószerű (reális) és c. viszonylag a legolcsóbb". (47. §.)

Valószerűnek azt az ajánlatot kell tekinteni, amely a kérdéses szállítást, vagy munkálatot a tényleges termelési költségek, a szakmában szokásos és megokolt költség (regie) és a gazdasági helyzet-hez viszonyított haszontétel számbavételével megállapított áron ajánlja.

A viszonylag legolcsóbb ajánlattevő kiválasztásánál az alábbi kedvezmények figyelembevételének van helye: megfelelő minőség és legfeljebb 6% árkülönbözet mellett előnyben kell részesíteni a kisiparost, a vitézt, a helyi vállalkozót, a hadirokkantat, a földmunkásszövetkezetet.

11. A döntésről az ajánlattevőket írásban kell értesíteni.

A megbízott ajánlattevővel külön szerződés kötésére rendszerint nincs szükség, hanem a közszállítási szerződés az ajánlat elfogadásának közlésével jön létre.

A közszállítási szerződés magánjogi jogügylet és az abból származó jogviták a rendes bíróság elé tartoznak.

Minden közszállítási szerződést, akár az ajánlat elfogadásával, akár külön szerződési okiratban jöttek létre, megkötése előtt jogi szempontból felül kell bíraltatni. Állami szerződéseket 10.000 pengőt elérő értékösszeg esetében a kincstári jogügyi igazgatósággal kell evégből közölni.

12. A szerződéseket legfeljebb három évre lehet kötni. Hosszabb időre szóló szerződés külön felhatalmazásra szorul.

13. A szerződés felbontásának van helye, ha a vállalkozó a hazai beszerzésre, vagy a magyarhonos munkaerők alkalmazására vonatkozó kötelezettségét megszegi, a határidőt túllépi vagy meg nem felelő árut vagy munkát szállít.

14. A szállítást, vagy munkálatot csak az ügylet megkötése, munkálatoknál ezenkívül munkahely szabályszerű átadása után szabad megkezdeni.

15. Az átvételt szállításkor a megrendelőhivatal egy, vagy több tisztviselője, ha szükséges, szakértő közreműködésével végzi. Az átvétel csak a megrendelő szervnek, esetleg felettes hatóságának jóváhagyásával válik végérvényessé.

Munkálatnál a munka átvételét felülvizsgálat és esetleg utófelülvizsgálat előzi meg. A felülvizsgálatot a megrendelő hivatal kiküldött közege, vagy bizottság végzi. A felülvizsgálattal azt is meg kell állapítani, hogy az elszámolásban kimutatott munkamennyiségeket tényleg teljesítették-e, és a munka a szerződésnek és az azt kiegészítő megállapodásoknak, illetve a műszaki követelményeknek megfelel-e.

16. Bánatpénzt kell az ajánlattevőnek ajánlata benyújtásával együtt letenni. Összege 250.000 pengőig az ajánlat szerinti érték 2%-a, azon felül 1%-a.

A közszállítást elnyert vállalkozótól a szerződés kifogástalan teljesítésére biztosítékot kell követelni. A biztosíték összege a szerződési összeg 5—10%-a.

A kötbér büntetés, amelyet a megrendelő hivatal a vállalkozóra a szerződésbeli kötelezettségei megszegése miatt kiszabhat. Összege a vállalati összeg 20%-áig terjedhet és a vállalkozó járandóságából, szükség esetén a biztosítékból levonható.

17. A szabályzat rendelkezéseket tartalmaz a vállalkozó részére való részletfizetésekről és a végjárandóságnak lehető gyors kifizetéséről is.

18. A szabályzat végül megállapítja a hazai iparcikk, vagy termék fogalmát, a hazai beszerzésre kötelezetteket és az ez alól való kivételeket.

A Közszállítási Szabályzat, mint látjuk, akként van szövegezve, hogy a lehetőség szerint biztosítja a közszükségletek jó és olcsó kielégítését, a közszállításoknak a vállalkozók között való kellő elosztását és a hazai ipar védelmét. De ezenfelül még egy nagyfontosságú hivatása az, hogy a nagy anyagi értéket képviselő közszállítások teljes nyilvánosságának biztosításával és ellenőrzésük szabályozásával gondoskodik arról, hogy a magyar közszolgálat tagjainak pártatlansága és anyagi hozzáférhetetlensége gyanúsításnak kitéve ne legyen.

## 67. §. A középítkezések.

Középületek tervezése és kivitelezése.

253. A közszállítások sorába tartozó munkálatok közt a közigazgatás minden ágát egyaránt érdekli az ú. n. *magasépítés*, ami alatt az épületek emelését értjük.

Az építkezés művelete két szakaszra oszlik: 1. a tervezésre és 2. a kivitelezésre. A Közszállítási Szabályzat csak az utóbbira nyer alkalmazást. A közigazgatás szerepe azonban nem szorítkozik arra, amit számára a Közszállítási Szabályzat kijelöl, hanem nagyfontosságú a tervezésben is.

Az épület tervezése mérnökök (építész, vasbetontervező, gépész-, elektromérnök stb.) feladata. De az építetőnek kell megszabnia a *szükségletet, a tervezési programot*. Az építető csak valamely utalványozó hatóság lehet. Az államnál rendszerint a miniszterek és csak ritkán, vagy kisméretű tárgynál (objektum) valamely alárendelt utalványozó hatóság, a vármegyénél az alispán, városban a polgármester, községben az előljáróság. Lehet, hogy az utalványozó hatóság más szerv közreműködését köteles igénybevenni, így pl. a miniszter nagyobb jelentőségű középület esetében a terv elfogadása előtt az Orsz. Középipítési Tanács, az Orsz. Irodalmi és Művészeti Tanács, Budapesten a Fővárosi Közmunkák Tanácsa véleményét kéri ki, az

alispán vagy a polgármester az építkezés elhatározását és a kiviteli tervek elfogadását a kisgyűlés és a törvényhatósági bizottság döntése alá bocsátja, mégis azt a csak egyénileg végezhető kigondoló, mérlegelő, előrelátó, a programot konkrété kialakító munkát, amely az építéssel megérteti, hogy az építető mit akar építtetni és milyen tervet vár tőle, csak az építető hatóság vezetője végezheti, vagy szakértő alárendeltje az ő felelősségére. Az építetőnek kell eldöntenie, hogy milyen épületre van szükség (hivatal, minisztérium, városháza, elemi iskola, gimnázium, múzeum, úszócsarnok, kaszárnya, kórház, vasúti állomás stb.), az mekkora legyen, melyik telekre épüljön, mennyibe kerülhet, mikorra készüljön el, csak célszerűséget szolgáló, vagy a városkép emelésére is hivatott (monumentális) épület legyen-e stb. A program megállapításának azonban ezenkívül ki kell arra is terjeszkednie, hogy pontosan megmondja: hány, milyen és mekkora helyiség legyen az épületben és milyen csoportosításban? (Pl. iskolánál hány tanterem legyen, hány tanári szoba, laboratórium, könyvtár, tornaterem, fürdő, WC. stb., kórháznál hány kórterem, hány ágygal férfiak, nők számára, különszoba, műtő, előkészítő, fürdő, raktár, orvosi lakás, ápolói lakás, gyógyszerár, konyha, kazánház, mosókonyha, felvonó, garázs stb.)

A különböző épülettípusok tervezése nincs a fejlettségnek egyenlő fokán. Kórházak, iskolák, színházak, újabban sportcsarnokok stb. tervezésének fejlett irodalma, kritikája és nemzetközileg fejlesztett stílusa van. A közigazgatás károsan érzi annak a hiánynak a súlyát, hogy a hivatalnak való épülettel szemben támasztandó igények, a legelőnyösebb alaprajzi és részletmegoldások tisztázása nálunk alig, és a külföldön is kevéssé történt meg. Tudjuk, hogy a közigazgatás fejlődése 1900 és még inkább a világháború óta igen nagy. Az épületek pedig, amelyekben a közigazgatás ma működni kénytelen, túlnyomórészt az e fejlődés előtti időből valók. Ezért szűkek, szétszórtak, a hivatalnokok és a közönség számára egyaránt kényelmetlenek, a közigazgatás eredményességének sokszor akadályai. Ennek példái Budapesten a vallás- és közoktatásügyi, a kereskedelemügyi minisztérium, a központi városház, a rendőrfőkapitányság épületei stb. De az újabb építkezéseknél sem állapítható meg elvek követése, tapasztalatok fejlődése, a hivatalépület legjobb megoldásának keresése. Újabb középületeink: a pénzügyminisztérium, igazságügyminisztérium, honvédelmi minisztérium új épületei, a belügyminisztérium emeletráépítése, számvevőszék, vidéki városházák stb.

Mekkora a fogalmazó számára szükséges legelőnyösebb szobaméret? Milyen és mekkora helyiségek kellene a főnöknek, államtitkárnak, miniszternek? Hogyan legyen a felek várakozása az új n. előszobákban megoldva? Milyen széles legyen a folyosó? Középfolyosó, vagy oldalvilágítású? A szobáknak hány ajtaja legyen? Csak a folyosóra (cellarendszer), vagy egymás felé is (átjárórendszer)?

Azt mondják, hogy amikor az egyik minisztérium átköltözött a régi épületből, amelyben a szobák közt átjárás volt, az újba, amely cellarendszerben épült, a munkateljesítmény 30%-kal emelkedett. Milyen helyiségekre van szüksége az iktatóhivatalnak, a kiadóhivatalnak, a számvevőség könyvelőosztályainak, a mérnököknek stb.? Mi kerüljön a földszintre, mi a legmagasabb emeletekre? Hogyan legyenek az egymással együttműködő szervek elhelyezve? A budapesti városházán például a multban a félnek 775 méternyi, tehát több mint háromnegyed kilométernyi utat kellett folyosókon, lépcsőkön, udvarokon, hivatali szobákon keresztül megtenni előkészületként csupán ahhoz, hogy építési engedély iránti kérelmét benyújthassa. Az érdekelt közönség: építetők, építésszek, vállalkozók éveken keresztül panaszták ezt az állapotot, míg végül jogszabályok megváltoztatása nélkül, tisztán logikus elrendezéssel, jobb szervezéssel elérhető volt az, hogy ez az út 72 méterre, tehát egytizedrészére volt csökkenthető.<sup>1</sup>

Berlinben, Rómában és főleg Washingtonban az utolsó évtizedben számos minisztérium és más hivatali épület jött létre, amelyek e téren számunkra értékes tapasztalatokat nyújtanak és a technika mai vívmányaival tett kísérleteknek tekinthetők.

A tervező mérnök a program alapján különböző részletességű terveket készít:

1. Vázlattervet 1 : 200 léptékben és köbtartalomszámítást, aminek alapján a költségek tekintetében az első hozzávetőleges tájékoztatás lehetséges.

2. 1 : 100 léptékű tervet, részletes előméretes költségvetést és statikai számításokat. Ez az alapja a kiírásnak és az árlejtésnek.

3. Munkaterveket 1 : 50 léptékben a pallér számára.

A tervező mérnök feladata ezenfelül a művezetés, azaz az elfogadott tervek kivitelének irányítása és felügyelete.

Nagyobb építkezés több, mint harminc különböző szakma együttes munkáját kívánja, amelyek a következők lehetnek:

- |                         |                                   |
|-------------------------|-----------------------------------|
| 1. földmunka,           | 15. asztalosmunka,                |
| 2. kőművesmunka,        | 16. lakatosmunka,                 |
| 3. elhelyezőmunka,      | 17. mázoló munka,                 |
| 4. vasbetonmunka,       | 18. üvegesmunka,                  |
| 5. vasmunka,            | 19. vaskályhamunka,               |
| 6. vasszerkezeti munka, | 20. cserépkályhamunka,            |
| 7. kőfaragómunka,       | 21. szobafestőmunka,              |
| 8. műkőmunka,           | 22. falkárpitmunka,               |
| 9. ácsmunka,            | 23. vászonredőnymunka,            |
| 10. tetőfedőmunka,      | 24. szobrászmunka,                |
| 11. bádógosmunka,       | 25. műmozaikmunka,                |
| 12. padlóburkolómunka,  | 26. felirati táblák,              |
| 13. falburkolómunka,    | 27. felvonó,                      |
| 14. parkettamunka,      | 28. központi fűtés, szellőztetés, |

<sup>1</sup> Idézi Fluck András. A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. 2. kiad. 1938. 19. l.

29. vízvezeték,  
30. villamosvilágítás,  
31. útépitő-, útburkolómunka,

32. kertépítőmunka,  
33. bútorberendezés stb.

A középítkezések irányítása az építető hatóság részéről is szakértelmet és tapasztalatot kíván. E nélkül a költségvetés beruházási hiteleinek sem gazdaságos, sem eredményes felhasználása el nem érhető. Olyan főnököknek is kell építtetnie, akinek sem szakértelme, sem tapasztalata nincs.

Ezért a kormány 1929-ben elhatározta, hogy az állami magasépítkezéseknek egyöntetű irányelvek szerinti intézése és gazdaságosabb kivitele, továbbá az ezzel kapcsolatos igazgatási teendők egységes és gyors lebonyolítása érdekében a különböző tárcák keretében működő műszaki osztályokat összpontosítja. Az eljárás szerinti összevonás, amely ilymódon az iparügyi minisztériumban létrejött, helyes szervezési elv alapján jött létre. A siker azonban természetesen a kivitel módjától függ.

#### 68. §. A közigazgatás technikai segédeszközei.

Az irodatechnika jelentősége.

254. A közigazgatás irodai munkája ugyanolyan bútorok, munkamódok és munkaeszközök felhasználásával folyik, mint a magánvállalatokban. Ezért a magánvállalatoknak az irodaüzem racionalizálása és az irodatechnika fejlesztése terén szerzett tapasztalatai és elért eredményei a közigazgatás számára is értékesek. Ismeretük azonban lassan terjed és alkalmazásuk rendszertelen. Különösen az amerikai és a német közigazgatásról kell megállapítani, hogy a magánvállalatok mögött az irodatechnika tekintetében éppoly kevésbé hajlandó elmaradni, mint a célszerű hivatali épületek tekintetében.

Ennek a különbségnek megszüntetése éppúgy szervezési feladat, mint az anyagbeszerzés központosítása.

A bürotechnika legfontosabb feladatai a munkamódok és munkaeszközök, az irodabútorok és a távolsági közlekedés tökéletesítése.

A munkamódok és munkaeszközök.

255. Az alábbiakban csak a munkamódok és munkaeszközök rendszeres felsorolására szorítkozunk. Tárgyalásuk tekintetében utalunk a szakirodalomra.<sup>1</sup> Részletesebben csak a grafikus ábrázolási módokkal foglalkozunk, nagy, ebben a műben is alkalmazott, gyakorlati előnyeik miatt.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> L. Raith Tivadar: Az irodaüzem racionalizálása. 1930. I—II. k.

<sup>2</sup> I. Allan C. Haskell: Graphic Charts in Business. 3. kiad. New York, 1928. A grafikonok.

#### 1. Az üzem rendjének előmozdítása.

##### 11. Szabványosítás.

- 111. MOSZ-szabványok (papír, boríték, rajzok).
- 112. Üzemi szabványok (nyomtatványok színe, alakja, szövege).

##### 12. Szimbolizálás, egységes jelölés.

- 121. Betűszimbólumok.
- 122. Számszimbólumok (Dewey tizes-számrendszere is).
- 123. Színszimbólumok.
- 124. Egyéb szimbólumok (grafikus ábrák).

##### 13. A kartotéka (adatok és felvilágosítások rendjének szabályozása).

###### 131. A kartotéka fajtái.

- 1311. Álló v. vak kartotéka.
- 1312. Fekvő v. látható kartotéka.
- 1313. Könyvkartotéka.
- 1314. Automatikus (lyukasztott) kartotéka.
- 1315. Különleges kartotékák.

#### 2. A hírszolgálat eszközei.

##### 21. Hírszolgálat szervezeti egységen belül.

- 211. Jelzőkészülékek.
- 212. Házitelefon és telefonsegédeszközök.
- 213. Irat- és csomagtovábbítás.
  - 2131. Felvonószerkezetek.
  - 2132. Kocsiposta (kötél v. elektromos).
  - 2133. Csöpposta.
  - 2134. Szalagposta.
  - 2135. Csúsztatóberendezés.

##### 22. Hírszolgálat szervezeti egységek között.

- 221. Telefon.
- 222. Távirószótárak és jelkulcsgépek.
- 223. Telefonszöveg rögzítése (telegráfon).
- 224. Rádió.

#### 3. Iratváltás.

##### 31. Egyes iratok kezelése.

- 311. Írógép (egyes iratokhoz).
  - 3111. Levelező írógép és útigép.
  - 3112. Elektromos írógép.
  - 3113. Gyorsírógép.
  - 3114. Laposfelületen író gép.
  - 3115. Különleges írógépfelszerelések (végtelen szalag, billing, stb.)
- 312. Levélnyitókészülékek.
- 313. Levélbélyegzőkészülékek (kelet- és időbélyegzés).
- 314. Diktálógépek.
- 315. Másológépek.
- 316. Hajtogatógépek.
- 317. Borítékzárógépek.
- 318. Bérmentesítőgépek.
- 319. Levélmérlegek.

##### 32. Tömegiratok kezelése.

- 321. Címzés. Címezőgépek.
  - 3211. Fémklisés gépek.
  - 3212. Anyamintás (matricás) címezőgépek.
  - 3213. Nyomdai szedett sorokkal címező gépek.
  - 3214. Tükörrírásos címezőgépek.
  - 3215. Egyéb mechanikus címezés.

## 322. Sokszorosítás.

- 3221. Írógépen átrással.
- 3222. Írógépen automatikusan (Hooven-Automat).
- 3223. Sokszorosító masszakkal (hektográf, sapiográf).
- 3224. Anyamintás (matricás) sokszorosítókészülékeken és gépeken.
- 3225. Irodai nyomtató- (szedett betűs v. soros) gépeken.
- 3226. Tükörírással sokszorosító gép.
- 3227. Kő- és offset-elv alapján nyomó gépek.
  - 32271. Opalograph.
  - 32272. Rotaprint.
  - 32273. Schwarz-Pressé.
- 3228. Fényképező- és fénymásoló sokszorosítógépek.
- 3229. Egyéb sokszorosítógépek.
- 323. Egyesített címező- és sokszorosítógépek.
  - 3231. Szedett betűkkel és fémkliével.
  - 3232. Anyamintás szöveggel és anyamintás címszöveggel.

## 33. Irattár.

- 331. Irattári terv.
- 332. Irattárgyék.
- 333. Irattári utasítás.
- 334. Irattartók.
  - 3341. Aktafüedek és tömbök.
  - 3342. Irattartók könyvalakban, fűző- v. lyukasztószerkezettel.
  - 3343. Irattárgyészeti alapformák.
    - 33431. Vízszintes megőrzés.
    - 33432. Függőleges megőrzés (állítva és függesztve).
- 335. Irattári segédeszközök (lyukasztó, elrendező, fűzővilla stb.).

## 4. Számolás eszközei.

## 41. Segédeszközök.

- 411. Számológönyvek és tabellák.
- 412. Logarléc, logarhenger, logarkorong.
- 413. Számolószerkezetek (tizedesátadás nélkül).

## 42. Számológépek.

- 421. Összeadó-kivonó. (kétműveletes) gépek (tizedesátadással).
  - 4211. Írószerkezettel.
  - 4212. Írószerkezet nélkül.
- 422. Négyalpműveletes gépek (összeadó-kivonó-szorzó-osztó).
  - 4221. Odhner-gépek (bordáskerék-rendszer).
  - 4222. Thomas-gépek (lépcsőhenger-rendszer).
  - 4223. Egli-gépek (szorzótest-rendszer).
  - 4224. Mercedes-Euklid-gépek (fogasléc-rendszer).
  - 4225. Haman-gépek (fogaskerék-rendszer).

## 5. Könyvelési eszközök és gépek.

## 51. Mechanikus könyvelés.

- 511. Átírókönyvvitel.
- 512. Tükörírással könyvelés.
- 513. Nyomatós könyvelés (Bilanzograph).
- 514. Fényképező könyvelés (Fotomat).

## 52. Gépi könyvelés.

- 521. Gépi könyvelés kezdete. Tabulátoros és billinges írógép.
- 522. Számolószerkezetes írógép.
- 523. Írószerkezetes számológépek.
- 524. Egybeépített számoló- és írógépek.
- 525. Ellenőrzőpénztárból kialakított könyvelőgép.
- 526. Kártyalyukasztógépek (Hollerith, Powers, Samas, Bull).
- 527. Könyvelési segédgépek (Lud-szerkezet).

## A grafikonok.

256. A tények mennyiségi kifejezésére számokat használnak. A grafikonok a számok szemléltető kifejezésére szolgálnak. A grafikonok (rajzos ábrázolások) használatának magyarázata az a tapasztalati tény, hogy az ész a szem útján tud legkönnyebben nagyságbeli összehasonlítást végezni. A távolság, terület, tömeg, mennyiség számokban is kifejezhető, de sokkal könnyebben érthető, ha azokat egyenesekkel, vagy kockákkal fejezzük ki akként, hogy azok hossza, vagy területe az összehasonlítandó mennyiségekkel arányos. Továbbá fontos tapasztalat az, hogy szemléltetően feltüntetett különbségeket és arányokat könnyebb meg is jegyezni, mint ha azokat csak számokban fejezzük ki. De gyakran vannak a tények közt olyan mennyiségi összefüggések is, amelyeket számokban fel sem fedezünk, ábrában pedig könnyen észreveszünk. Ezért a grafikai ábrázolásnak különös haszna van statisztikai táblázatok kiértékelésénél. A vizuális kifejezés a hosszú számsorokban foglalt irányzatok (trend), változatok, szabályosságok, vagy váratlan törések kimutatására és azok közérthetővé tételére semmi mással nem pótolható eszköz. De a grafikonok más célokra, így szervezeti tagolások, eljárási egymásutánok stb. feltüntetésére is ugyanilyen értékesek. Ezért a grafikonok a közigazgatás számára is nemcsak becsesek, hanem a posztindusztriális közigazgatás áttekinthetése és vezetése céljára nélkülözhetetlenek.

A közigazgatásban használt grafikonok többfélék. A leghasználatosabbak a következők:

1. Vonalas grafikon. (L. 4. és 5. sz. ábrák.)
2. Oszlopgrafikon.
3. Háromszögű grafikon. (L. 9. sz. ábra.)
4. Szelvényes grafikon. (L. 13. és 15. ábrák.)
5. Szervezeti grafikon. (L. 1. sz. ábra és 7. sz. mell.)
6. Eljárási grafikon. (L. 17—19. sz. ábrák.)
7. Irányzat (trend) kutató ábrák.
8. Földrajzi ábrák. (L. 1—6. sz. mellékletek.)

## Irodabútorok.

257. A legfontosabb irodabútorok a következők:

1. Íróasztal. A legkülönbözőbb lapméretek, fiókelrendezések találhatóak, mert az asztalos ritkán kap kiviteli rajzot. Az újabban elterjedt, ú. n. amerikai íróasztalok haladást jelentenek, de a normalizált alkotórészekből álló íróasztal még további előnyöket nyújt, így függő kartoték elhelyezésére alkalmas fiókok, írófelület meghosszabbítása, behajtható írógépasztal stb.

2. Írógépasztal. Legkényelmesebb magassága, ha az írógép billentyűzete az előtteülő könyvmagassága alatt van. (Asztalmagasság 72 cm.)

3. Ülőbútor. A merev széknél alkalmasabb a forgatható irodaszék. A jó szerkezetű szék a helyes testtartást elősegíti, kevésbé fáraszt és ezáltal nagyobb teljesítményt tesz ugyanolyan fáradtság árán lehetővé.

4. Iratszekrény. A fekvő elhelyezésnél célszerűbb az álló és még jobb, ahol lehet, a függőkartotékban való elhelyezés.

5. Egyéb irodai bútorok (irattári állványok, számvevőségi pultok, vasszekrények stb.).

A gépkocsi szerepe.

258. A gépkocsi a közigazgatás mozgékonytását amnyira fokozza, hogy autó nélkül mai feladatainak ellátása nem lehetséges. A járási hatáskörű szerveket és azok feletteseit autó tartására közlekedési átalány biztosítása mellett kötelezni kell.

### III. RESZ.

## A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE.

A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE

## VIII. FEJEZET.

### Az általános közigazgatás működése.

#### 69. §. Kormányzás és közigazgatás.

A kormányzás fogalma.

259. A közigazgatás feje a kormány. Kormányzás és közigazgatás azonban nem azonos fogalmak. Tisztáznunk kell tehát, hogy a kormány működéséből mi közigazgatás és mi kormányzás? E téren a tudományos irodalomban kevés határozottságot és kevés világosságot találunk.

A közigazgatás legfőbb vezetése és a kormányzás mindig egy kézben van. Ez a perszonális unió nem véletlenül alapszik. Indoka az, hogy mindkettő magasrendű főnöki funkció. Az első azt jelenti, hogy a kormány főnöke a közigazgatási apparátusnak, a második azt, hogy a kormány egyúttal főnöke a nemzetnek is. Az elsőt adminisztratív, a másodikat politikai feladatkörnek nevezzük.

A főnöki funkció tartalma mindkét irányban ugyanaz, mint már láttuk: 1. előrelátás, 2. szervezés, 3. parancsadás, azaz vezetés, 4. az összhang biztosítása, 5. ellenőrzés. A különbség a főnöki funkció tárgyában van. Az adminisztratív feladatkörben a főnöki funkció pontosan körül van írva hatáskör, és feladatok tekintetében anyagi és alaki jogszabályok által, s ebben a körben eszközként rendelkezésére áll az állam kényszerítő hatalma, impériuma. A politikai feladatkörben azonban nincs határ, vagy hatásköri kizárás, hanem a nemzet sorsára számításba jöhető összes körülmények és szempontok összefogását teszi szükségessé s olyan erővel való számolást is, amelyek rendőri eszközökkel (impérium) nem irányíthatók. A politika ezeket az erőket, amelyek nemcsak a belföldön, hanem a külföldön is érvényesülnek, vagy saját céljai szerint irányítani, befolyásolni tudja, vagy számol velük és alkalmazkodik hozzájuk. Befolyásolásukra a belföldön a közigazgatás egész apparátusa is számba jön, a külföld felé pedig a külpolitika eszközein kívül végső esetben a háború is.

A kettő úgy hasonlítható össze, hogy míg a közigazgatás konkrét cselekvés, amelynek iránya vonallal, vagy síkban kifejezhető, a politikai cselekvésnek gömbkiterjedése van, vagyis minden irányú mozgást mutat. A politika tehát, amelynek legfőbb irányítása a kormány-

zás, a nemzet összes életnyilvánulásainak, egész létének egységes szemlélete alapján való cselekvés. Mivel pedig a számításba jöhető összes körülmények állandóan és részben a kormány által nem is irányíthatóan változnak, fontos, hogy a kormány azokat, ha irányítani nem is tudja, legalább ismerje és a helyzettel minden időben tisztában legyen. A politikai cselekvésnek, magatartásnak a mindenkori helyzetéhez, erőviszonyokhoz kell igazodnia. Ezért időnkint változik.

A nemzetnek a mindenkori erőviszonyoknak megfelelően állást kell foglalnia, valamilyen irányt kell választania. Ezt a feladatát csak a kormány vezetése mellett tudja betölteni: a kormány van a központban, az értesülések hozzá futnak, a helyzetet ő tudja áttekinteni, sok kérdésben ő maga dönt, más kérdésekben ő teszi a javaslatot és készíti elő a döntést. A döntést, a közigazgatás útján, mindig a kormány hajtja végre. A kérdés az, hogy a nemzet politikai vezetésében a kormány csak egyszerűen alkalmazkodik-e a különböző ható tényezők eredményvonalához, vagy van saját kezdeményezése, célkitűzése és erélye, hogy ahhoz a nemzetet megnyerje, más szóval, hogy a kormány is cselekvő tényezője-e a nemzet politikai vezetésének? A kormány fogalmából következik, hogy a nemzet irányításában aktívnak, sőt a legfőbb tényezőnek kell lennie. Hogy azonban a kérdés mégis felmerülhet, az a XIX. század politikai liberalizmusával függ össze.

A népképviselői országgyűlésnek és az államfőnek egyaránt felelős kormányzati rendszert az 1848: III. és IV. t.-c. vezette be a magyar alkotmányba. Ez a liberalizmus politikai irányzatának virágkora és annak fő alkotmányjogi követelménye volt. Azon a feltévesen alapult, hogy a nemzet az országgyűlési választói útján legjobban alkalmas saját politikai irányának megállapítására. A kormány tehát eleget tesz kötelességének, ha ezt a megállapítást tudomásul veszi és ahhoz tartja magát. A kor felfogása az államtól egyébként is azt kívánta, hogy a társadalom életviszonyaiba minél kevésbé avatkozzék be. Ez a felfogás, kapcsolatban a parlamentarizmusnak azzal a gyakorlattal, hogy sem a miniszterek, sem pedig a miniszterelnök megválasztásánál nem néz arra, hogy azok a fentemlített főnöki képességekkel és főnöki tapasztalattal rendelkeznek-e, lehetővé tette, hogy azóta számos olyan kormányunk volt, amelytől csak negatív értelemben vett kormányzás telt, s az is gyakran csak rövid ideig. A hatalmat csak megszerezni tudták, de megtartani nem, aminek oka azonban nemcsak politikai, hanem adminisztratív is lehet.

A posztindusztriális fejlődés, amelyet a 10—11. §-ban részletesen tárgyaltunk, odavezetett, hogy a passzív értelemben vett, azaz gyakran főnöki képességek és tapasztalat nélküli kormányzásnak a nemzet olyan kárát vallja, hogy a hozzáértő, a XX. század igényeinek megfelelő kormányzás biztosításáért az államok mélyreható alkot-

mányreformokat hajtanak végre, sőt azokat forradalom árán is kikényszerítik.

A magyar történelem is azt bizonyítja, hogy azokat az uralkodóinkat tartjuk nagynak, akik igazi főnökök voltak, azaz volt bennük előrelátás, szervezői képesség, vezetői hivatottság, azaz kezdeményezés, tudták az összhangot biztosítani és ellenőrizték, számonkérték az eredményeket. Ezek a tulajdonságok tették nagygyá Árpádot, Szent Istvánt, IV. Bélát, Károly Róbertet, Nagy Lajost, Mátyást, Mária Teréziát és ezeknek a hiánya kisebb-nagyobb mértékben jellemzi a többieket.

A posztindusztriális fejlődésnek az állam életében legjellemzőbb hatása a közigazgatás nagyarányú kifejlődése és jelentőségének rendkívüli megnövekedése. Ez a kormány feladatkörében is nagy változást jelent. Amikor a parlamentarizmust és a kabinetrendszeret bevezettük, a kormányzat politikai szerepe túlnyomó volt és az adminisztráció alárendelt. Abban az arányban azonban, amint növekedtek a közigazgatás méretei és feladatköre, növekedett a kormány adminisztratív funkciójának a jelentősége, amely ma legalább is egyenlő a politikaiával. Ezért, ha a kormány nem ura a közigazgatási apparátusnak, ma már nem tud politikát sem csinálni.

A tényeknek a programcsináláshoz szükséges mértékű ismerete olyan szervezetet és olyan szaktudást kíván, amely a közigazgatás számára is magasfokú teljesítményt jelent; a mindenkori helyzet ismeretét biztosító hírszolgálat csak közigazgatási ágként szervezhető meg; a közigazgatási szervezet teljesítőkétségének helyes megítélése a programcsinálás határait szabja meg; viszont a teljesítőképeség függ a főnöktől, tehát a közigazgatáshoz értő kormány többre vállalkozhatik, mint a kontár. Ha a kormány nem tartja a közigazgatási apparátust biztosan a kezében, kétséges, hogy programját keresztül tudja-e vinni? A kormányzás tehát ma már rendkívüli mértékben rá van utalva a közigazgatásra (verwaltungsgebunden).<sup>1</sup>

Abban a körben is azonban, amelyben a kormány a nemzet főnöke, vezetője, az életviszonyok szövevényessége oly nagyfokú, a kulturális, gazdasági, közegészségügyi egymásrautaltság oly nagy,

<sup>1</sup> Kornis Gyula „Az államférfi. A politikai lélek vizsgálata” (1933. I. kötet 306 l., II. kötet 332 l.) címen nagy felkészültséggel írt, gazdag művében az államférfi jellemvonásait és kellekeit részletesen és sokoldalúan vizsgálja. Behatóan foglalkozik az emberekhez és a tárgyakhoz való viszonyával (Az emberismeret és A valóságérzék c. fejezetekben), az értelem szerepével a politikában, vizsgálva az általános és szakműveltség, a történelem, a jog- és gazdaságtudomány szerepét, ellenben nem szól a közigazgatásnak az állami funkciók közti döntő jelentőségéről és az államférfinek a közigazgatáshoz való viszonyáról. Az én nézetem szerint azonban a XX. századi államvezetésnél ez a kapcsolat lényeges és az államférfi fogalmához is hozzátartozik.



hogy a nemzet a helyes irányt önmaga megválasztani nem tudja, tehát fikció az a feltevés, hogy a politikát az országgyűlési választások útján, a nemzet maga a kormány számára is irányadó módon megszabni tudja. Ha arról van szó, hogy a gyermekhalandóság leszállítást elérjük, a magyarság születési arányszámát emeljük, a népélelmezést és ezzel népünk testi állapotát javítsuk, hogy a katonai sorozási emberanyag különb legyen, vagy mezőgazdasági termésköltségeinket emeljük, a magyar földből többet hozunk ki, vagy hogy gazdasági életünket a nagytér-gazdálkodás adta helyzetbe minél előnyösebben beillesztjük, vagy a koreszmék tekintetében a nemzet lehetőleg egyöntetű álláspontot foglaljon el stb., a kormánynak kell tudnia a nemzetre hatást gyakorolni, azt a politikája irányába való mozgásra, vele együttmenésre indítani, rábírní, tehát a nemzettel szemben ugyanolyan szerepet kell betöltenie, mint a főnöknek a közigazgatásban és minden más szervezetben. És a felhozott példák olyan célokra vonatkoznak, amelyek csak közigazgatási eszközökkel el nem érhetők, hanem csak az emberek meggyőzésével, bizalmuk megnyerésével és cselekvésreindításával, egyszóval azzal, hogy aktiválódjanak és cselekvésük ne csak kényszerből, hanem belátásból igazodjék a kormány által megszabott irányhoz. Ez kétségtelenül rendkívül nehéz feladat, de a kormányzás lényegéhez tartozik. A kormányzás irányítást jelent, de irány csak akkor kell, ha mozgás van. A nagy tömegeknél azonban mozgást csak megadott célok felé, azaz vezetés mellett lehet elérni és baj van akkor, ha a tömeg szabja meg ú. n. vezetői számára az irányt, vagy akkor is, ha nincs mozgás, mert a nemzet fejlődése megállt, stagnál. Viszont fontos annak szem előtt tartása, hogy csak az vezet, akit követnek. A kormány tehát nem várhatja ugyan a nemzettől, a választóktól, hogy a politika irányát ők szabják meg, mert annak megállapításához csak a kormány rendelkezik elég tájékozottsággal és áttekintéssel, de a kormány mégsem csinálhat tetszése szerinti politikát, mert szüksége van arra, hogy a nemzet a maga egészében, vagy legalább nagy többségében kövesse, a kormány politikájával egyetértsen. A kormány a nemzet felvilágosítására, meggyőzésére az alkotmány korlátai közt felhasználhatja a posztindusztriális fejlődés által nyújtott összes eszközöket, de a nemzet ősziinte támogatása nélkül, vagy a nemzet ellenére (II. József, abszolútizmus, proletárdiktatúra stb.) tartósan nem kormányozhat, mert nincs módjában vezetni. Ezzel az igazsággal az ú. n. tekintélyállamok is tisztában vannak.

A kormányzás tehát a közigazgatással kapcsolatos, azzal összefonódott, de azon túlmenő funkció. A továbbiakban a kormánynak csak adminisztratív feladatkörével fogunk foglalkozni.

### 70. §. A szervi és szakirányú működés.

A kétféle működés megkülönböztetése.

260. A közigazgatás tevékenységét áttekintve, azt találjuk, hogy abban a működésnek két csoportját kell megkülönböztetnünk. A közigazgatás szerveinek (szervezeti egységeinek) működése

a. *szervi (institucionális)*, amelyet az összes szerveknek végezníök kell azért, hogy mint szervek létrejöjjenek és működni tudjanak. Pl. idetartozik valamely szerv hatáskörének megállapítása, személyzetének kinevezése, épülettel, dologi felszereléssel és költségvetési hitellel való ellátása, a megüresedett helyek betöltése, a vagyonváltások könyvelése, az iratkezelés stb.;

b. *szakirányú (funkcionális)*, amelyet a szerv azért végez, hogy megvalósítsa a célt, amelyért létesítettett. Így az iskoláé a tanítás, a kórházé a gyógyítás, a vasúté a szállítás, a bíróságé az igazságszolgáltatás, más szervé az útépités, a mezőgazdaság vagy ipar fejlesztése stb.

A szakirányú működés a közigazgatás tulajdonképeni célja, a szervi működés viszont csak eszköz ezeknek a céloknak a megvalósítására.

Ez a kétféle tevékenység egymástól nemcsak céljában, hanem alapjellegetben is eltér. Ezért megkülönböztetésük a közigazgatás eredményes működésének biztosítására alapvető fontosságú.

A szakirányú tevékenység speciális és minden igazgatási ágban különböző. Viszont a szervi tevékenység minden igazgatási ágban hasonló, sőt azonos. Ezért szokták a szervi tevékenységet *általános igazgatásnak* is nevezni (*general administration*).<sup>1</sup>

A szakirányú működés eredményessége a szervi működés színvonalától függ. A szervi működésnek kellő biztosítása nélkül a szakirányú működés terén az eredményesség feltételei hiányoznak, viszont a szervi működés tökéletesítése útján közvetlen hatást tudunk elérni a szakirányú működés színvonalának emelésére.

A szakirányú tevékenység, mivel öncél, önmagában is, elvégzésével valamely közvetlen eredményt tud felmutatni (pl. az iskola a tanítási eredményt, a kórház az egészség helyreállítását, az államépítészeti hivatal az utak kiépítését, a honvédelmi miniszter a honvédség felszerelését stb.). Feltételezve a gazdaságos költsékezést, itt az eredmény nagysága függ a felhasználható összegtől. Nagyobb költségvetési összegből több iskolát, jobban felszerelt kórházat lehet fenntartani, hosszabb utat lehet építeni, több ágyút és repülőgépet beszerezni stb. Nem így a szervi működésnél. Az állami berendezés, a hatóságok fenntartásának költségei tartoznak ide (L. a községi és

<sup>1</sup> Hangsúlyoznunk kell, hogy az *általános igazgatás*, amelyről itt szó van, nem azonos az *általános közigazgatási hatóság* fogalmával, amellyel a 31. és 35. §-ban ismerkedtünk meg.

városi költségvetésben az I. fejezetet: Általános igazgatás.) Itt a közvetlen eredmény külön ritkán mutatható ki, meglátszik azonban a szakirányú tevékenység színvonalán. Ha takarékoskodni akarnak a főnöki állásokkal, vagy az útiátalánnyal, akkor a vezetés és ellenőrzés hiányos, és az alárendeltek teljesítménye többel csökkenik, mint amennyit a magasabb szerveknél megtakarítottak. Ha nincs jó minősítési rendszer és nem ismerhetik jól a nagyszámú alkalmazottakat, nem tudják őket a képességeiknek megfelelő helyre állítani és így a teljesítmény kisebb lesz, mint amennyit jobb beosztás mellett ugyanaz a személyzet nyújtani tudna. Ha az állam a szervi igazgatás költségeinek csökkentése végett a vezető állásokban levő tisztviselők fizetését alacsony színvonalon tartja és emiatt a legkiválóbbak jó része az állami szolgálatot elhagyva, közgazdasági pályára lép, ez a szakirányú működés eredményein erős nyomot hagy, stb.

A kívülálló, vagy a laikus ezért a szakirányú működés igényeit és költségeit könnyebben belátja és elfogadja, mint a szervi működését. Ez vonatkozik nemcsak a választó közönségre, hanem nagyrészt a választott testületekre (képviselőtestület, törvényhatósági bizottság, országgyűlés), továbbá a közvéleményre és a sajtóra is. A közigazgatásnak ez az állapota, amikor a szervi működés a szakirányú működés mellett az uralkodó fontosságának megfelelő elismerést és kifejlődést még nem nyert, *a közigazgatás extenzív korszakának* nevezhető. Ez megfelelt a liberális állam elgondolásának, amely a közigazgatásnak az állami főfunkciók között vezető szerepet adni nem akart. Ezzel szemben a közigazgatásnak az a szervezési módja, amely a szervi működésnek a szakirányú működés színvonalát is megszabó fontosságával tisztában van és ezért kellő érvényrejutását biztosítja, *a közigazgatás intenzív korszakának* kezdetét jelenti. A közigazgatás vezető szerepének kialakulása a közigazgatás intenzív rendszerére való áttérést szükségszerűen magával hozza. A szervi és szakirányú működés megkülönböztetése és kifejtése az amerikai irodalom érdeme.<sup>1</sup> A közigazgatás intenzív rendszerére való áttérés olyan ütemben folyik, amint a XX. századi állam a XIX. századi államot felváltja.

A közigazgatás működését vizsgálva, a továbbiakban külön fogunk foglalkozni a szakirányú és külön a szervi működéssel. A szakirányú tevékenység részletes tárgyalása azt kívánná, hogy az összes igazgatási ágakat sorra véve kifejtjük azok hatáskörét, szervezetét, eszközeit, eljárási módjait, a rájuk vonatkozó jogszabályokat és az illető közigazgatási ág feladatait és eredményeit. Mivel azonban a szakirányú működés minden ágában különböző, bemutatása a köz-

<sup>1</sup> Willoughby, W. F.: Principles of Public Administration. 1927. Institute for Government Research.

Magyar Zoltán: Amerikai államélet. 1934. 152 l.

igazgatás feladatkörének mai rendkívüli kitágulása mellett együttevve olyan terjedelmű lenne, hogy csak kötetek sorozatában, monografikusan dolgozható fel. A szakirányú igazgatás körét, amelyre a közigazgatás szervezetének tárgyalásánál figyelemmel voltunk, itt csak áttekintő csoportosításban tárgyalhatjuk, viszont részletesen fogunk foglalkozni a szervi (általános) igazgatás szervezetével és tartalmával, amely a közigazgatás egészére nézve egységes és minden szakirányú működés számára alapvető fontosságú.

### 71. §. A szakirányú közigazgatás áttekintése.

A szakirányú igazgatás feladatkörei.

**261.** A közigazgatás szakirányú működésében a következő feladatköröket különböztethetjük meg:<sup>1</sup>

*a. A közhatalom igénybevételével végzett közigazgatás.* Ez a közigazgatásnak legrégebb eredetű feladatköre, amelyet a liberalizmus még akkor is meghagyott, amikor az államnak a társadalom életviszonyaiba való beavatkozását a minimumra akarta szorítani. Ez főleg a rendészet és a pénzügyi közigazgatás köre. Ezen a téren a hatóság az egyén szabadságába és a magántulajdonba hatósági aktus kibocsátása útján beavatkozhatik. A közigazgatási jog kifejlődésének is ez a klasszikus területe. A közigazgatás itt rendszerint a parancsadásra szorítkozik, amit írásban tesz. Ez a közigazgatásnak az a feladatköre, amely jórészt az íróasztalnál végezhető, mert az adott parancsokkal szemben az emberek, a közönség részéről vár megfelelő magatartást: cselekvést vagy abbahagyást, adófizetést, kisajátításkor ingatlana átengedését stb. Ez a feladatkör a közigazgatásban ma is igen fontos.

A közhatalom igénybevételével végzett állami funkció a bírászkodás is. Ez is részben a közigazgatás hatáskörébe, s akkor ebbe a csoportba tartozik.

*b. A teljesítményeket nyújtó közigazgatás.* Az impérium alkalmazása mellett a közigazgatásnak ma már sok olyan feladata van, amelynek megoldása nem a hatalmon, impériumon, vagy legalább nemcsak azon múlik, hanem részben vagy egészben munkán, szakértelmen, a közigazgatás részéről való teljesítésen.

A közoktatás és közegészségügy szükségletein kezdve a közlekedés, hírszolgálat, közgazdaság, lakás, közéletmezés és a szociális segítség feladatköréig egyre több kérdés adódott, amelynek megoldását a köz eszközeivel a közigazgatásnak kellett vállalnia. Előbb és nagyobb számban a nagyvárosban, de ma már a falun és tanyán lakó mezőgazdasági lakosság körében is. Egyre több olyan szükséglet

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

van, amelyet az egyén maga akkor sem tud kielégíteni, ha nem is szegény, ha pénze van is. A vállalkozói alapon, liberális gazdasági elvek szerinti kielégítésük el nem fogadható helyzetek kialakulására vezetett. Ezért vállalta a közigazgatás a megoldásukat. Nagyvárosokban a vízellátás, csatornázás, villany- és gázszolgáltatás, szemétkihordás, közlekedés voltak az első közszükségletek, amelyek az egyéni szükségletkielégítés határait nemcsak túllépték, hanem amelyek rendszerint egyetlen kézben való egyesítést kívántak és így monopolhelyzeteket teremtettek.

Ezt a fejlődést *Forsthoff* úgy jellemzi, hogy az egyes ember életterében megkülönbözteti az „uralmi ter”-et (beherrscher Raum) a „tényleges tér”-től (effektiver Raum). Uralmi térnek nevezi azt a teret, amelyben az egyén tulajdonosként szabadon rendelkezik, amelyet többé-kevésbé kizárólagosan használ (lakóház, major, lakás). Tényleges tér az uralmi téren felül mindaz a tér, amelyben az egyén élete lefolyik. A posztindusztriális korban az egyén tényleges élettere nagyon kitágult, ugyanakkor azonban az uralmi tér egyre szűkült és széles néprétegeknél, különösen a városi népességnél, szinte teljesen megszűnt, illetve a lakásra, vagy a puszta hálójelre zsugorodott. A XIX. század embere általában autark volt, háztartásából, gazdaságából mindaz, vagy majdnem mindaz kikerült, amire szüksége volt. A mai ember, különösen a városi ember, a legnagyobb mértékben rá van utalva a közösség szolgáltatásaira élete fenntartásában. Ezt úgy mondják, hogy az egyén szociális teljesítőképessége csökkent.<sup>2</sup> Ugyanebben az arányban nő a közigazgatás feladatköre. Mindez a növekedés a közigazgatás szakirányú feladatkörét növeli, de minél több kérdésben vannak az emberek a közigazgatásra ráutalva, annál nagyobb érdekük, hogy a szervi működés is magas színvonalú legyen. Az emberek ma már nem kívánhatják az állami működés korlátozását, mert ezzel saját egzisztenciális alapjukat támadnák. A közigazgatás működésében beálló zavar elemi életszükségleteik kielégítését tenné bizonytalanná. Ez a magyarázata annak, hogy az olasz fasiszmus és a német nemzeti szocializmus forradalma vértelenül, zökkenő nélkül törekedett az állami apparátus átvételére, de viszont a forradalmuk főcélja alkotmányi téren az erős exekutíva rendszerére, azaz a közigazgatás extenzív rendszeréről annak intenzív rendszerére való áttérés. Az orosz állam viszont a világháború előtt nem játszott a tömegek életszükségleteinek kielégítésében olyan szerepet, hogy a bolsevista forradalom az addigi állami berendezés szétrombolásától visszarettent volna.

A közigazgatás a közhatalom gyakorlását meghaladó feladatkörét régi hatalmi eszközeivel és régi szervezetével megoldani nem

<sup>1</sup>L. *Forsthoff*, E.: Die Verwaltung als Leistungsträger. 1938.

<sup>2</sup>L. *Köttgen*, Arnold: Deutsche Verwaltung. 2. kiad. 1937. 141. l.

tudta. Ezért létesítette azokat az új szakigazgatási szerveket (intézményeket), intézeteket, köztestületeket és a közüzemek változatos alakjait, amelyeket a 31—34. §-okban megismertünk. Ennek a feladatkörnek a jellemzésére tehát egyrészt hivatkozunk az ott előadottakra, másrészt utalunk a gyakorlati közigazgatási vizsga négyféle szakvizsgájának anyagára (l. 396. l.).<sup>1</sup>

## 72. §. Az általános igazgatás.

Az általános, vagy szervi igazgatás tartalma.

**262.** A szervi működés, mint fenn (70. §) láttuk, minden igazgatási ágban hasonló, sőt azonos. A közigazgatás egész területén előfordul és mindenütt szükség van a megoldására. Ugyanazt a problémát azonban különböző szervek különbözőképpen oldják meg, vagy legalább különböző színvonalon: az egyik jobban, a másik rosszabbul, ha csak gondoskodás nem történik az egységes eljárás biztosításáról. Mivel ugyanannak a kérdésnek a megoldásáról van szó számos hasonló közigazgatási szervnél, pl. a közhivatalnokok kiválasztásának módszereiről és minőségükről a 10 minisztériumban, a külső szervek ellenőrzéséről a 44 vármegyénél, az anyagbeszerzésről a 91 városnál, vagy a külterületi (tanyai) közigazgatás megszervezéséről az érdekelt törvényhatóságokban stb., a megoldások összehasonlíthatók és megfelelő tanulmány útján értékrangsorba állíthatók. A közigazgatás eredményességének követelményébe ütközik, hogy elismerten vagy kimutathatóan jobb megoldások mellett a többi szerveknél egyidejűleg rosszabb megoldások forduljanak elő. E helyett az kívánatos, hogy valamennyi egyenlő színvonalra, mégpedig nem az átlagra, hanem az elért legjobbnak a színvonalára (*the one best way*) emeltessek, amelynek tárgyilagos és szabatos meghatározása a közigazgatástudomány módszereivel lehetséges.

E miatt a közigazgatás minden ágát, vagy több ágát érintő volta miatt hívja az angol irodalom a közigazgatásban a szervi működést *általános igazgatásnak*. Az általános igazgatás tartalmának meghatározásában a szervi működésnek ebből az általános voltából kell kiindulnunk.

Az általános igazgatás tartalmához a következő kérdések tartoznak:

1. Mindaz, ami a közigazgatás főnökeire vonatkozik: jó főnökökről való gondoskodás, főnökök nevelése, a főnöki funkció:
  - a. előrelátás, programmesinálás, tervezés (74. §);
  - b. szervezés (75. §);
  - c. parancsadás, vezetés (76. §);
  - d. az összhang biztosítása (77. §);

<sup>1</sup>L. *Mártonffy Károly*: A közzolgálat utánpótlása. 2. kiad. 1936. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet 20. sz. kiadványa.

e. ellenőrzés (78. §) ellátásának mindenütt való biztosítása.

2. Mindaz, ami a közigazgatás személyzetének nagyságára és minőségére vonatkozik. Mindaz tehát, amit részletesen kifejtünk a személyzeti politika kérdésével kapcsolatban, az általános igazgatás feladatkörébe tartozik (53—55. §).

3. A közigazgatás dologi szükségletei kielégítésének irányítása: költségvetés, zárószámadás, számvitel; közszállítások; központi anyagbeszerzés (l. 60—68. §).

4. A közigazgatási ügyintézés rendjének megállapítása (79. §).

a. A közigazgatási ügyvitel (79. §).

b. A közigazgatási ügykezelés (80. §).

c. A közigazgatási eljárás (86. §).

5. A közigazgatás jogi rendjének alakítása: a kodifikáció (83. §).

A közigazgatás szakirányú működése körében is van két funkció, amelynek természete lényegesen különbözik a többiétől azáltal, hogy magában nem irányul valamely eredmény közvetlen elérésére, hanem csak a feltételét biztosítja annak, hogy a többi szakigazgatási ágak közigazgatási céljaikat elérhessék, az eredmény eléréséhez szükséges eszközökkel, feltételekkel rendelkezzenek. Működésük ezért a közigazgatás minden ágát egyaránt érdekli, s ezért az általános igazgatás fogalomkörének ebben a vonatkozásban megfelelnek. Ezek:

6. a rendészet (81. §);

7. a pénzügyi közigazgatás (82. §).

Bár ezeket az eddigi irodalom a szakigazgatási ágak közé szokta sorozni, velük elvi álláspontunk szerint és gyakorlati közigazgatási fontosságuk miatt is ebben az összefüggésben kell foglalkoznunk.<sup>1</sup>

Az alábbi szakaszokban az általános igazgatás összes kérdéseivel behatóan fogunk foglalkozni, kivéve azokat, amelyek már korábban tárgyalás alá kerültek.

### 73. §. A közigazgatási vezérkar.

A közigazgatási vezérkar fogalma.

263. A szakirányú és szervi tevékenység végzését különböző egyénekre kell bízni a következő okokból.<sup>2</sup> Először is nagyon kívánatos, hogy azok a közhivatalnokok, akik valamely szakirányú tevékenység ellátására vannak hivatva (pl. gyógyítás, tanítás, mérnöki funkció), lehetőleg mentesítve legyenek másirányú feladatoktól; ezenkívül gyakran megtörténik, hogy olyan egyén, aki szakmájában kiváló, pl.

<sup>1</sup> Figyelemreméltó, hogy *Otto Mayer* Deutsches Verwaltungsrecht-jében a Polizeigewalt és a Finanzgewalt kérdését hasonló értelemben emeli ki. Ugyanígy osztja be azokat *Fleiner*: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 1928. c. művében.

<sup>2</sup> L. a vezérkarról a 2. és 5. §-ban mondottakat.

jó középiskolai tanár, vagy tanító, kevésbé alkalmas vezetésre, az igazgatói funkcióra. Másodszor még fontosabb, hogy a szervi tevékenység maga is különleges tulajdonságokat és magasfokú szakértelmet kíván, ha betöltője hivatása magaslatán akar állani. Ezért ezekbe az állásokba (főnök, polgármester, alispán, igazgató, miniszter) is csak olyanokat szabad helyezni, akik a szervi tevékenységben szak-képzettséget szereztek, illetve annak szakértőivé lettek.

A szervi és szakirányú tevékenység ugyanegy szervezeti egységen belül gyakran találkozik és a szervezeti egységet alkotó egyének közti munkamegosztásban jelentkezik. A főnök feladata a szervi, az alárendelteké a szakirányú tevékenység. Az iskolában a tanárok tanítanak, míg az igazgatónak nincsenek órái, mert a főnöki funkciók teljesen lefoglalják. A hivatalban a főnök végzi a szervi funkciót (a szerv jövőjéről való gondoskodást, programmesinálást, költségvetési hitel szerzését, a szervezést, vezetést, ügykörkijelölést, szignálást, utalványozást, revíziót, ellenőrzést), míg az alárendeltek végzik a szakirányú munkát, a hivatal ügyköre szerinti aktázást, könyvelést, kiszállásokat stb.

A szervi és szakirányú tevékenység egymástól nem független. A szervi tevékenységnek tárgya a szakirányú tevékenység. A szervi működés csak a szakirányú működés teljes és állandó ismeretében lehetséges. Ezért szervi működésre csak az alkalmas, aki a szakirányú működésnek is egy vagy több ágát alaposan megismerte. A főnöknek jól kell értenie az alárendeltjei munkáját, enélkül nem tudja végezni a maga különleges főnöki funkcióját, amely eltér az alárendeltétől: a tervezést, szervezést, vezetést, összhang biztosítását és az ellenőrzést.

Gyakran találkozunk a hivatásos közigazgatásban is azzal a felfogással, hogy a főnök az alárendelttől csak korban és rangban különbözik. Ismerjük a főnöknek azt a laikus definícióját, hogy főnök az, aki nem ül másodmagával egy szobában, akinek titkára van, aki első kézből már nem dolgozik, csak revideál, aki a legjobb időpontban megy szabadságra s akinek, magától értetődően, nagyobb a fizetése. Eszerint a felfogás szerint természetesen mindenki való főnöknek és az idő haladtával mindenki igényt is tart nemcsak a fizetése emelkedésére, hanem főnöki beosztásra is. Az a nézet, hogy a rangsor szerint mindenki alkalmas arra, hogy főnök legyen, a régi patriarchális bölcsesség ismétlése, hogy „akinek az Isten hivatalt ad, észet is ad hozzá”. Ez a nézet jellemző a közigazgatás extenzív korának felfogására, de nem használható az intenzív korszakban.

A nagy szervezetek gyakorlati szükségből előbb-utóbb mind felismerték a főnöki funkció minőségi különbségét és ez vezetett a szervi és szakirányú működés elméleti megkülönböztetésére is. Ez a belátás érvényesül a főnökök kiválasztása körüli nagy gondosságban. Közismert, hogy a hadseregek a magasabb parancsnokokat

a tanfolyamok, vizsgák és próbák milyen sorozatával választják ki. A római katolikus egyház vezetőit hasonló módon készíti elő fontos állásokra és idéztük (429. l.) az új *Codex Juris Canonici* rendelkezését a bíborosokkal szemben megállapított követelményekről. A gazdasági élet ugyanígy tisztában van a jó főnökök jelentőségével, ami megnyilvánul a kiváló vezetőkért való versengésben és a nekik biztosított nagy fizetésekben.

A közigazgatás a nagyobb eredményességre való törekvésből tért át világszerte a hivatásos közszolgálat rendszerére. De az eredményesség biztosításának több más feltétele is van. A közigazgatás az eredményességnek a szervei működés kifejlésztésében rejlő feltételét legkésőbbben ismerte fel.

Nagy szervezeti egységek főnökei azok vezetését segítség nélkül nem is tudják elvégezni. Ehhez segédszervre van szükségük. A segítség a főnöknek a főnöki funkciójában van hivatva segíteni. A segítségnek a főnökre háruló szervei funkció végzését kell megkönnyítenie: azt, amit általános igazgatásnak nevezünk. A főnöknek az tud segíteni, aki ehhez ért. Ezért van szükség a szervei funkció elvi tisztázására és arra, hogy a főnökök és azok segédei abban nyerjenek szakképzést.

Ha behatóan vizsgáljuk azokat az új szerveket és alakulatokat, amelyek az utóbbi évtizedekben a legtöbb államban különböző nevek alatt megjelentek, hogy a kormányzást megkönnyítsék, a végrehajtó hatalom megsokasodott és megnövekedett ágai közti összhangot előmozdítsák, a közigazgatási apparátus, valamint a gazdasági élet irányítását lehetővé tegyék, akkor azt látjuk, hogy a katonai vezérkarokkal rokon szervek jelentek meg az állami élet más területein is. Ez a tény azt bizonyítja, hogy a vezérkar funkciója nem a modern hadseregek sajátossága, hanem a nagy szervezeti egységek vezetésének követelménye és ezért a vezérkar nélkülözhetetlen minden téren, ahol biztosítani akarjuk azt, hogy a vezetés hivatása magaslatán maradjon akkor is, amikor annak feltételei megnehezültek.<sup>1</sup> A hadseregek azonban a vezérkar hasznát elsőkül ismerték fel.

Ugyanez a helyzet ma már az állam vezetésében, amióta a közigazgatási apparátus mai méreteire növekedett. Ez fokozott mértékben van így a miniszterelnöknél és a minisztereknél, mert azok nemcsak a közigazgatás legfőbb főnökei, hanem számos más politikai és egyéb kötelezettségük is van, ami az idejüket megosztja. Még fontosabb érv ilyen szerv létesítésére, ha a közigazgatás legmagasabb főnökeinek, mint parlamentáris államban a kormány tagjainak, kiválasztása nem adminisztratív szakismeret és tapasztalat, hanem attól teljesen független szempontok szerint történik. Ilyenkor

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: A közigazgatási vezérkar. 1938. U. a.: Gazdasági vezérkar. Közigazgatástudomány. 1939. évf. 401. l.

ugyanis maga a főnök sokszor nem tartozik azok közé, akik a szervei tevékenységgel kellőképpen tisztában volnának. Mint *Fayol* mondta: „A főnökök, bármilyenek is legyenek a képességeik és a munkabírásuk, nem nélkülözhetik azt, hogy támaszkodjanak néhány emberből álló csoportra, amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amellyel a főnök esetleg nem rendelkezik.”<sup>1</sup> Ez a csoport is vezérkar: a *közigazgatás vezérkara*.

A parlamentáris rendszerben a közigazgatás legfőbb szerve a kormány, amely testületi szerv. A miniszterelnök csak primus inter pares. Kétségtelen, hogy a vezetésnek alkalmasabb megoldása az egyéni, amely az akaratfórmálásnak és a felelősség megállapításának szabatosága és gyorsasága tekintetében a testületi formát messze felülmúlja.<sup>2</sup> A történeti példák nagy száma is ezt bizonyítja. A római katolikus egyház, a hadvezetés, az Északamerikai Egyesült Államok, Magyarországon is a minisztérium bevezetéséig a nádor példája. Kétségtelen, hogy a világháború utáni fejlődés is mindenütt a közigazgatás fejének egyéni felelőssége felé megy: a Németbirodalomban, Olaszországban, Portugáliában, Spanyolországban, a mai Franciaországban stb.

Valószínű, hogy a kabinetrendszernek a XIX. században az európai szárazföldön való elterjedése csak akkori politikai megfontolásokból származó kísérletnek fog bizonyulni az államvezetés régi bevált módszerétől való eltérésre, amely azonban a gyakorlati élet követelményeit a megváltozott viszonyok közt már nem tudja kielégíteni.

A vezérkar szervezete és jogállása.

264. A vezérkar szervezetére és jogállására nézve általánosságban a következőket mondhatjuk.<sup>3</sup>

Közvetlenül a szervezet legfőbb főnökétől kell függnie, amint a katonai vezérkar főnöke is a legfőbb hadúrától függ, mert az ő főnöki funkciójának a megkönnyítésére van hivatva. A közigazgatásban a legfőbb főnök a kormányelnök, ha a miniszterek fölé emelt jogállása van (*Capo del Governo*), vagy ha egyúttal államfő is (USA, Németbirodalom). A kormányelnök címének nincs jelentősége, lehet miniszterelnök, nádor, kancellár, stb., a fő a kiemelkedő, egyéni jogállás.

A vezérkar tevékenysége a szakirányú tevékenységet végző szervekétől fogalmilag és tartalmilag különbözik, azért azoktól szerveze-

<sup>1</sup> L. Deuxième Congrès International des Sciences Administratives de Bruxelles. 1923. Comptes rendus des séances du Congrès. Bruxelles. 13. sk. l.

<sup>2</sup> Fontos idevágó megállapítás történt újabbban a magyar kormány részéről is a kormányzóhelyettesről szóló törvényjavaslat indokolásában: „Mind a tudományban, mind a gyakorlatban kialakultnak kell tekinteni azt az álláspontot, hogy a legfelsőbb fokon való kormányzásra, vagyis az államfői tennivalók ellátására testületi szervezet nem alkalmas.” Képviselőház, 598. sz. nyomt. 7. l.

<sup>3</sup> *Julier Ferenc*: A vezérkarok szervezete és működése. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 9. sz. 1932. *Willoughby W. F.* i. m. 52. l.

tileg is különállónak kell lennie. A legmagasabb főnök segítségével és szolgálatára lévén rendelve, ne legyen magának külön hatásköre, hanem a hatáskör a legmagasabb főnöké legyen. Annak részére, annak nevében, az általa átruházott hatáskörben járjon el. Szervi rendeltetésénél fogva ne végezzen szakirányú tevékenységet. Más szóval működése ne terjedjen túl az apparátuson. A vezérkar a közigazgatás feje és a közigazgatás alárendelt szervei (miniszterek, törvényhatóságok, dekoncentrált középfokú szervek) közti működést közvetíti és végzi a közigazgatáson belül, de nincsenek funkciói a közigazgatáson kívül állókkal szemben, ami a szakirányú működést kifejtő szervek hatáskörébe tartozik. Éppenígy a katonai vezérkar is a főparancsnok és harcoló csapatok közti kapcsolatot biztosítja, de a harcban, az ellenséggel való érintkezésben nem vesz részt.<sup>1</sup> A vezérkarnak magának nincs parancsadási joga. Megállapítja a tényeket, amelyek ismeretére a főnöknek szüksége van. Szakértelmével tanácsadónak szolgál a főnöki funkció gyakorlásában. Előkészíti, kidolgozza a programot, javaslatot tesz a szervezet tökéletesítésére, közreműködik a parancsok szerkesztésében és kiadásában és ellenőrzi a parancsok végrehajtását, ellenőrzi a funkcionális feladatú szervek működését, azok működésének gazdaságosságát és eredményességét. A főnöknek a vezetése alatt álló egész szervezetet egységben kell látnia, de emellett részleteiben is ismernie, és mindenkor állapotaival és teljesítőképességével tisztában lennie. Ezt csak a vezérkar segítségével érheti el. Közigazgatási vezérkar hiányában a kormányelnöknek a közigazgatási apparátus felől való tájékozottsága messze van a főparancsnoknak a hadsereg felől való tájékozottsága fokától.

A vezérkar tagjai részben a legmagasabb főnök melletti központi, részben a fontosabb alárendelt szervek főnökei melletti külső szolgálatot teljesítenek. A katonai vezérkarnak azok a tagjai, akik a magasabb parancsnokságok (hadsereg, hadtest, hadosztály, dandár) mellé vannak beosztva, kettős alárendeltségben vannak: egyrészt alá vannak rendelve a közvetlen (hadsereg-, hadtest-, stb.) parancsnoknak, másrészt közvetlen alárendeltségben vannak a vezérkar főnökével szemben is.

A vezérkar személyzetének kiválasztása és kiképzése a szolgálatuk jellegének megfelelően az elérhető legmagasabb igényeknek megfelelő. A szervezet egészének vezetésében való közreműködésre csak olyanok alkalmasak, akik a szakirányú tevékenység összes, vagy legalább több ágát ismerik és egyúttal a szervei működésben is szakszerű kiképzéssel bírnak. Ezért a hadsereg a tisztikarnak testi, szellemi és jellemi tulajdonságokban legkiválóbb tagjait több évi csapat-

<sup>1</sup> Ezért az amerikai irodalomban a közigazgatásban is *staff-officer* és *line-officer* kifejezés használatos. Az első a vezérkari, a második az összes vonalbeli, azaz szakirányú működést végző hivatalnokokat jelenti. L. Willoughby: Principles of Public Administration. 143—150. l.

szolgálatban való tapasztalatszerzés és kipróbálás után veszi fel a hadiakadémiára, amely három év alatt adja meg a vezérkari kiképzést. A vezérkari kiképzés lényege a szervezet egészben és egységben látásának megadása és a szervei funkciók mindegyikében való szakképzés. A hadiakadémia elvégzése után különböző fegyvernemeknél való szolgálat (aki gyalogságnál volt, tüzérségnél, légierőnél stb., vagy fordítva), valamint időközönként további vizsgák és próbák kiállása következik. A vezérkari szolgálat is hol központi, hol külső parancsnokságoknál és csapatszolgálatokkal váltakozva folyik. Közben esetleg külföldi követségek mellett katonai attaséi, majd valamely tanfolyamon vagy iskolában tanári minőségben való szolgálati beosztást kaphat. A magasabb parancsnoki állásokat is túlnyomórészt volt vezérkari tisztekkal töltik be. Mindennek a váltakozó beosztásnak a célja egyrészt a sokoldalú kiképzés, ami nélkül az egységben látás és minden alsóbb szervezeti egység relatív szerepének helyes megítélése el nem érhető, másrészt az, hogy az illető tiszt későbbi szolgálata folyamán is állandóan megállapítható legyen, hogy még birtokában van-e azoknak a képességeknek, amelyeket a vezérkari szolgálat megkíván.

Ezeknek a szempontoknak és módszereknek a közigazgatásra való értelemszerű alkalmazása mutatja azt az utat, mi módon lehetne a szervei működésnek az elérhető legmagasabb színvonalra emelését a közigazgatásban is biztosítani, ami a szakirányú működés eredményességének nagy fokozását is előidézné.<sup>1</sup>

A közigazgatási vezérkar a megvalósulás útján.

265. A közigazgatási vezérkar megvalósítása az első és a második világháború kitörése közti időben éppen a nagyhatalmak nagyrésznél részben az elméleti vizsgálat központjában, részben azonban a kisebb-nagyobb mérvben való gyakorlati megvalósítás útján volt. Kétségtelen, hogy az első világháborúban a közigazgatással szemben támasztott nagy igények irányították a kormányok és a tudományos körök figyelmét ennek a problémának nagy gyakorlati jelentőségére. A megoldás még nem találta meg azt az érett formáját, amelyben a katonai vezérkarok is félévszázados keresés után csak a német vezérkarnak Moltke által az 1860-as évek folyamán való megszervezése után állapodtak meg. Megállapítható azonban, hogy a mostani második világháború az igényeknek még további erős fokozását jelenti az ember- és anyaggazdálkodás minden terén és a nemzetek összes erőinek (ú. n. háborús potenciáljának) olyan tervszerű megfeszítését teszi szükségessé, amely csak a szervei működés magas teljesítőképessége útján érhető el. Németországban már találkozunk is *Führungsstab*-okkal (pl. *Führungsstab des Reichsnährstandes*) és a *Vierjahresplan* feladatköre a legnagyobb arányú ilyen vezérkari megbízás a

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: A közigazgatási vezérkar. I. m.

közigazgatás terén. Bár csak a hadigazdálkodás megszervezésére van hivatva és egyelőre négy évről négy évre megújított megbízása van, mégis a hadigazdálkodás a közigazgatásnak csaknem minden ágával kapcsolatban van és olyan nagyarányú új problémák megoldásával birkózott meg, és olyan nagyszerű munkaerőket gyűjtött össze és képez ki ebben a közigazgatási vezérkari szolgálatban, hogy nem tételhető fel, hogy a Németbirodalom erről a szervről lemondjon, hanem inkább az, hogy a szervet békében is állandósítsa és hatáskörét a hadigazdálkodásról az egész közigazgatásra kiterjessze.

A közigazgatási vezérkarok kifejlesztésének további sürgetője lesz előreláthatólag az a körülmény is, hogy az európai nagyterben, amelynek a Nemzetek Szövetségénél sikerültebb megszervezésére lesz szükség, az államoknak közgazdasági, termelési, közlekedési, nemzetiségi, kulturális, közegészségügyi, stb. téren oly sokoldalú érintkezésére és részben együttműködésére lesz szükség, hogy az csak közigazgatási vezérkaroknak az állam egész apparátusát és lehetőségeit ismerő és mozgatni tudó közreműködésével lesz megvalósítható, amint az államok katonai együttműködése is a katonai vezérkarok közti technikai megállapodásokon és azoknak általuk irányított végrehajtásán múlik.

Így remélhető, hogy a magyar államnak XIX. századról XX. századi berendezésre való esedékes áttérése során közigazgatásunknak ebben az irányban szükséges továbbfejlesztése is be fog következni.<sup>1</sup>

A nemzetközi tudományos szakköröknek a közigazgatási vezérkar problémája iránti általános érdeklődését mutatja, hogy az 1936. évben Varsóban tartott VI. Nemzetközi Közigazgatástudományi Kongresszuson „A kormányelnök és segéd szervei” témáját tárgyalta, amely e mű szerzőjének előadásában kifejezetten a vezérkar kérdésével foglalkozott.<sup>2</sup>

A kérdés részletes fejtegetését és külföldi irodalmát illetően utalok „A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból” (1936. 154 l.) és „Közigazgatási vezérkar” (1938. 42 l.) c. műveimre.

A magyar tudományos irodalomban utánam még *Mártonffy Károly* foglalkozott „A magyar közigazgatás megújulása” (2. kiadás,

<sup>1</sup> Az ezirányú reform szükségességét „A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása” c. tanulmányomban már 1931-ben (tehát a német nemzetiszocializmus hatalomrajutása előtt) kimutattam. 17. sk. l.

<sup>2</sup> Institut International des Sciences Administratives. VIe Congrès International des Sciences Administratives. 1936. Rapport général élaboré sur le thème: „Le Chef du Gouvernement et ses Organes Auxiliaires” par M. Zoltán Magyary, professeur à l'Université de Budapest.

Ugyanaz megjelent magyarul a következő címmel: *Magyary Zoltán*. A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. Statisztikai Közlemények. 1936; angolul: *The Industrial State*, by Zoltán Magyary. Edited by Raymond Leslie Buell, President of the Foreign Policy Association. Thomas Nelson and Sons. New York. 1938;

lengyelül: *Zoltán Magyary*. Organizacja Władz a Zwlaszcza Rola Szefa Rządu w administracji publicznej. 1937.

1940. 338 l.) c. értékes munkájában a közigazgatási vezérkar kérdésével. Fejtegetései azt mutatják, hogy gondosan tanulmányozta a kérdés külföldi irodalmát. Álláspontja azonban a kérdés lényegét szem elől téveszti. A közigazgatási vezérkart a mai XIX. századi állami berendezésünknek XX. századivá való átalakítása nélkül igyekszik megoldani, illetve abból beéri annyival, amennyi az erős exekutíva megvalósítása nélkül és a mai testületi kormányrendszer további fenntartása mellett keresztülvihetőnek látszik. Ez a felfogása nyilvánul meg abban, hogy azzal a javaslatommal szemben, hogy a közigazgatási vezérkar főnöke a miniszterelnök helyettese legyen, figyelemreméltónak találja egy belga tanulmányi bizottság 1937. évi jelentését, amely azt mondja, hogy a „kitűnő második jelenléte” (la présence de brillants seconds) káros lehet a miniszterelnök hivatása teljesítésére. Nem veszi ugyanis észre ennek az érvek elfogultságát, ami abban nyilvánul, hogy nem tartotta veszélyesnek azt, amikor a parlamentáris kormányrendszer bevezetésekor az államfő hatáskörét, aki addig uralkodott és kormányzott, csak az uralkodásra korlátozták és a kormányzást átruházták a miniszterelnökre és a miniszterekre, ellenben most veszélyesnek tartaná azt, hogy a miniszterelnök mellé helyettesi minőségben a közigazgatási vezérkar főnöke kerüljön, holott a katonai vezérkar főnöke is rangban a hadsereg főparancsnoka után közvetlenül következik. Az államfővel szemben lehetett, de a miniszterelnökkel szemben nem lehet? Az is jellemző, hogy olyan állam érvére hivatkozik, amelyben akkor még szintén a XIX. századi parlamentáris rendszer volt uralmon.

Mártonffy felfogását mutatja továbbá az, hogy a közigazgatási vezérkar főnökének javasolt jogállása helyett el tud képzelni „olyan konstrukciót, hogy a pénzügyminiszter a szervezeti és személyzeti politika kérdésében legyen a miniszterelnök helyettese, a belügyminiszter pedig az általános igazgatásban”.<sup>1</sup> „Ehhez azonban semmi különleges változtatásra nincs szükség, mert már ma is részben így van; hogy pedig teljesen így legyen, az a mindenkori miniszterelnök szabad belátásától függ”.<sup>2</sup> Mivel beérné az esetleges tényleges helyzettel, ez mutatja, hogy nem intézményes megoldást kíván. Enélkül pedig az állam marad XIX. századi, és a közigazgatás eredményessége megmarad az extenzitás eddigi színvonalán.

#### 74. §. A tervezés.

A tervezés fogalma.

266. A szervi tevékenység szükségessége adva van és tartalma azonos, akár szakképzett szervekre (vezérkar) van bízva, akár nem.

<sup>1</sup> L. i. m. 223. l.

<sup>2</sup> L. i. m. 225. l.

Ez csak az eredményre van kihatással. Ezért a szervei tevékenység tartalmának kifejtésére szükség van.

Minden szervezet egységét a közös cél és az egységes vezetés adja meg. A céllal a főnöknek kell elsősorban tisztában lennie és ő közli az alárendeltjeivel. Minél magasabbrendű a szervezeti egység, annál átfogóbb lehet a célja. A község, a vármegye, az országrész, az állam egyre magasabbrendű egységek. Az államnak vannak egységes, átfogó céljai, amelyek összes lehetőségeinek számbavételén alapulnak, az alacsonyabbrendű szervezeti egységeknek pedig vannak egyfelől rész céljaik, amelyek az állam céljából rájuk esnek, másfelől saját, önálló, csak őket érdeklő céljaik is.

Minden szervezeti egységnek mindig tisztában kell lennie azzal, hogy miért van, mi a feladata, mire képes, milyen lehetőségei vannak, milyen helyzetekkel kell számolnia? Mindennek a tudatosítása, állandó tisztázása és számontartása a főnöknek egyik fontos feladata, és csak általa végezhető el a szervezeti egység számára. Ezt Fayol előrelátásnak (*prévoir*) nevezi. Jelenti egyúttal a jövő előkészítését, a programcsinálást. Ha a program a tényekre induktíve felépítve, pontos adatok, mennyiségek és értesülések szakszerű feldolgozásával készül, azt tervezésnek (*Planung*) nevezzük. A tervezés sok lehetőség közül való megfontolt választás és a választott cél eléréséhez szükséges összes intézkedések előkészítése.

Az előrelátás a tervezést a közigazgatásban egyre nagyobb mértékben szükségessé teszi. Mindig nélkülözhetetlen volt műszaki teljesítmények létesítésénél: utak, hidak, épületek építésénél, gyártási eljárásoknál stb. Azonkívül a tervezésnek fontos példája a költségvetéskészítés, a közháztartások kiadási és bevételi előirányzatának egy évre előre való elkészítése. A főnöki előrelátásnak egyik lényeges követelménye, hogy tudjon pénzben gondolkodni, ki tudja számítani az egyes programpontok költségkihatását és azt, hogy mennyi fér be a költségvetési keretbe.

A tervezésnek az időtényező figyelembevételére is mindig ki kell terjednie: mit, mennyi idő alatt lehet és mikor, milyen egymásutánban kell megvalósítani?

A tervezés eddigi példái.

267. A tervezésnek az államok életében két életbevágó jelentőségű új területe: *a.* az országrendezés és *b.* a tervgazdálkodás.

*ad a.* Az országrendezés szüksége abból az okból lépett fel, hogy a népsűrűség növekedése, a technika haladása, az ipar fejlődése, a birtokviszonyok alakulása, a városbatódulás stb. odavezetett, hogy míg korábban, így nálunk a török kiűzése után, a probléma az volt, hogy a nagy területeket hogyan népesítsük be és használjuk fel, most nemcsak minden terület ki van használva, hanem a helyszűke okoz problémákat és teszi szükségessé az államhatalom beavatkozását.

A liberalizmus korszaka azonban a beavatkozásnak nem kedvezett és így sokszor alig jövátéhető helyzetek fejlődtek ki. Az „országrendetlenség” ellen csak részleges és elkészt rendelkezéseket tettek. Ennek egyik legjellemzőbb példája, hogy Nagy-Budapest problémájának rendezésére az első lépést csak 1938-ban tették meg a Fővárosi Közmunkák Tanácsa hatáskörének félnék kiterjesztésével, amikor a Budapest körüli gyűrűben már félmillió lakos telepedett le és építette be zsúfoltan és csúnyán a területet, megfelelő városrendezési terv nélkül. 1941-ben a Közmunkák Tanácsa hatáskörét végre elegendő területre terjesztették ki, hatásköre azonban a sűrűn lakott terület hibáinak jövátételére nem elegendő. Egyéb országrendezésnek nevezhető részletmegoldások a vízrendezési társulatok, a telepítések, a földbirtokrendezési akciók, a vasúthálózat, az úthálózat kiépítése, a tagosítás, az ipar decentralizációja, repülőterek létesítése stb. Ezeket azonban mindeddig fontos hiányok jellemezték. Egyrészt csekély eredmény után elakadtak, pl. a telepítés, a földbirtokrendezés, a tagosítás, az ipar decentralizációja évtizedek óta hangoztatott óhajok, amelyek még távol vannak a megoldástól, vagy a megoldások összekapcsolása hiányos, mint az 1940. és 1941. évi országos árvizek alkalmával a vízszabályozási társulatokról megállapítást nyert. Másrészt mind vízszintes, mind függőleges irányban hiányzott az egységes összefogás: horizontálisan nem terjedt ki a rendezés az ország egész területére, vertikálisan nem voltak a különböző kormányzati ágak szakprogramjai egymást tárgyilag és időbelileg kiegészítő tervbe összefogva.

Az országrendezés célja a nemzet életteréül szolgáló területnek olyan felhasználása, amely az azon lakó emberek elhelyezkedésére és megélhetésére a legjobb megoldást nyújtja. Természetes, hogy a tér adottságai realitások, amelyekkel számolni kell. De az élettér alakítására döntő jelentősége van az azt betöltő nép képességeinek és végrehajtó hatalma cselekvési erélyének is.

Az erős exekutíva államaira jellemző, hogy az addigi kisebb-nagyobb önálló részcélok helyett egész területüknek egységes nemzeti célok szerint való újjárendezéséhez láttak. A Németbirodalom, Olaszország, a Szovjet-Unió, az Amerikai Egyesült Államok parlamenti államok által utól nem ért eredményeket tudnak az egységes átfogó tervezés és annak gyorsütemű végrehajtása terén felmutatni.<sup>1</sup>

*ad b.* A tervgazdálkodás bevezetése a kormányok számára szintén új feladat. A XIX. században még ismeretlen volt. Az első világháború és az 1929—32. évi gazdasági világválság elkerülhetetlenül szükségessé tették, az újabb világháború alatt pedig szükségessége még növekedett. A tapasztalat bebizonyította, hogy azok a gazdasági

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: A német országrendezés. Közigazgatástudomány, 1941. 209. l.



kormányintézkedések, amelyek válságos pillanatokban, vagy egyes tárcák szempontjai, befolyásos magánérdekek hatása alatt, vagy a meglevő rendszerhez való ragaszkodásból, vagy a tények és a várható helyzetek ki nem elégítő ismerete alapján jönnek létre, többé nem elegendők. A nemzetnek gazdasági javakkal minden körülmények között való ellátása, az ütköző gazdasági és szociális szempontok kiegyenlítése, a nemzetközi gazdasági kapcsolatokba való betagozódás érdeke, az egész közgazdasági élet tervszerű irányítását teszi szükségessé. Ez csak az erőforrások, készletek, a termelés, fogyasztás, forgalom és a szükséglet alapos ismerete mellett lehetséges. A tényeknek ezt a teljes ismeretét biztosítani, a tervezést végezni és a tervnek érvényt szerezni csak a kormány tudhat, amely a kellő áttekintést magának megszerezheti és a terv megvalósításához az állami hatalom felett rendelkezik.

Meg kell különböztetni a rövidtávú tervezést, amely a kormány-nak egyes konkrét gazdaságpolitikai elhatározásaihoz szükséges adatokat összegyűjti és a hosszútávú gazdasági tervezést, amely szervezett kutatáson és tanulmányon alapszik és a legszélesebb területre kiterjed.

Ez a hosszútávú tervezés nem szakirányú, hanem szervi tevékenység, a legmagasabb főnök működésének megkönnyítésére. Hasonló tehát a közigazgatási, vagy katonai vezérkarok funkciójához. Azokat szorosan ki is egészíti. Az államvezetés a három nagy szektor: közigazgatás, közgazdaság és haderő (*Staat, Wirtschaft und Wehrmacht*) egybehangolását a legnagyobb eredménnyel csak úgy érheti el, ha a másik kettő mellett közgazdasági vezérkar is támogatja. A közgazdasági vezérkar technikai és szervezési megoldásai, bármily különböző a gazdasági helyzet, minden államban hasonló. Így jönnek létre a négy- és ötéves tervek és a megvalósításukra hivatott szervek: a Németbirodalomban a *Vierjahresplan*, Olaszországban a *Korporációk Nemzeti Tanácsa*, Szovjetországra a *Gosplan*, az USA-ban a *National Resources Committee* stb.<sup>1</sup>

A gazdasági vezérkar mindenütt különbözik a gazdasági minisztériumoktól (pénzügyi, földművelésügyi, ipar- és kereskedelemügyi, vagy gazdasági csúcsminisztertől).

Gyakran találkozunk azzal a téves nézettel, hogy a tervezés gazdasági feladat és arra csak közgazdák hivatottak, akik rendelkezésre állnak. Ez még a gazdasági tervezésre sem teljesen áll és az a tapasztalat, hogy minél nagyobb a tervezési feladat, annál nagyobb a jelentősége a szerv magas színvonalának, jó szervezetének és állandóságának. A magas színvonalat nem lehet rögtönözni, csak hónapok, sőt évek alatt elérni.

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: A gazdasági vezérkarok. Közigazgatástudomány. 1939. 401. l.

A gazdasági tervet is az állam hajtja végre. A végrehajtás a közigazgatás jószágától függ. Tanulságos és jellemző, hogy több országban és főleg az USA-ban, a hosszútávú tervezés helyességének és előnyeinek felismerése után nyomban jelentkezett a jó végrehajtás érdekében a közigazgatás tökéletesítésének igénye. A szervezésnek tehát a tervezéssel párhuzamosan kell haladnia. Ezért a közigazgatási vezérkar és gazdasági vezérkar szorosan összetartoznak és egymást nem nélkülözhetik.

A fejlődés ezen a téren sincs még lezárva, de irányai már kialakultak és közel van a megállapodáshoz.

c. Előrelátásra és tervezésre nemcsak a legmagasabb főnöknek, hanem minden főnöknek, az alárendelteknek is szükségük van.

Amíg a közigazgatás legmagasabb főnöke az országos szintetikus tervezést megvalósítani nem tudja is, egyes igazgatási ágak, vagy szervezeti egységek (városok, községek) a tények alapján való tervezést igénylik és egyes főnökök el is végzik.<sup>1</sup>

Amikor pedig valamely magasabb főnök, vagy a legmagasabb főnök tervez, a terv, program rájukvonatkozó részét az alárendelt egységekkel közölnie kell. A programnak ez a közlése alapjául szolgál az ellenőrzésnek.

## 75. §. A szervezés.

A szervezés fogalma.

268. A szervezés (1. 2. §) főnöki feladat. A célokat, az igényt a főnök ismeri. Neki kell az ahhoz való szervezetről is gondoskodnia és rendelkezik is az ehhez szükséges hatáskörrel.

A szervezés jelenti a munkaerők számának és minőségének a kiszámítását, a személyzet alkalmazását és jó kiválasztását, kiképzését és ellátását, a munkaerők közti munkamegosztást és hatáskörük megállapítását, a hatáskörök egymásba illesztését, a munka összefoglalását, a munkafeltételek olyan megállapítását, amely a teljesítmények optimumának megközelítésére ösztönöz és azt lehetővé teszi. Jelenti a főnökök kiválasztását, rájuk hatáskör átruházását, felelősségük fokozását és érvényesítését, a személyzet továbbképzését, főnökök nevelését. Ugyanúgy jelenti a szükségletek kielégítéséről való gondoskodást: a költségvetés végrehajtását, a közigazgatás dologi eszközeinek rendelkezésre bocsátását, az épületek, felszerelési és berendezési tárgyak legjobb műszaki tervek szerinti beszerzését, az

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: A magyar tudománypolitika alapvetése. 1927.  
U. a.: Előterjesztés a budapesti kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem gazdasági igazgatásának újjászervezése tárgyában. 1927.  
Hóman Bálint: A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése. Szerk. Mártonffy Károly. 1935.  
Alsó-Benisch-Mártonffy: A tanyai közigazgatás rendezése. 1937.  
Szendy Károly: Tanulmány Nagy-Budapestről. 1942.

alkalmazott eljárások céltudatos kiválasztását és állandó javítását, a tudománnyal való haladást, a technikai haladás újabb eredményeinek felhasználását. Jelenti az alkalmatlan munkaerők eltávolítását, az elhasznált felszerelési és berendezési tárgyak kicserélését, az elavultak kicserélését. A szervezés jelenti tehát mindannak a biztosítását, ami a szervezet eredményességéhez (54. §) szükséges.

A szervezés a közigazgatásban.

**269.** A szervezés fontos feladata a szervezet egységének biztosítása. Ennek főszköze a fölé- és alárendeltség érvényesítése. Az egész közigazgatás egysége az összes szervezeti egységeknek kellőszámú közbeeső főnökön keresztül egyetlen legmagasabb főnöknek való alárendelése útján, illetve a legmagasabb főnök hatáskörének valamennyi szervezeti egységre való kiterjesztése útján érhető el. A közigazgatás szervezeti egységeinek mai változatossága mellett ennek az alárendelésnek a közintézményekre, közintézetekre, közttestületekre és közüzemekre egyaránt ki kell terjednie, ha egy részüknél csak felügyelet alakjában is.

A magasabb és az alacsonyabb szerv közt hatásköri megosztás van. A magasabb szerv ne vonja el az olyan alacsonyabb szerv hatáskörét, amely neki felelős. Így a legmagasabb főnöktől le a legalacsonyabbik és fordítva egyenes út vezet. Ennek betartását szolgálati útnak nevezzük.

A magasabb főnöknek feladata, hogy az összes alárendelt egységeket közösen érintő kérdéseket intézze, a célokat kitzűzzé, irányelveket adjon és az egységes szellemet fenntartsa.<sup>1</sup> „A magasabb főnökök ne parancsoljanak többet, mint okvetlenül kell. Tartózkodjanak a részletekbe bocsátkozástól és az eszközök megválasztását bízzák az alsóbb főnökökre.”<sup>2</sup>

A szervezésnek egyik feladata a szervezet és a földrajzi adottságok kapcsolatának szem előtt tartása.

*A főnöknek szervezőnek kell lennie. Aki nem tud szervezni, az mint főnök, nem állhatja meg a helyét.* A közigazgatás nagyobb egységeiben és főleg a közigazgatás egészében azok nagy kiterjedése miatt a szervezés, mint szervi funkció, már külön szakembereket kíván. A közigazgatási vezérkarnak egyik legfontosabb feladata, hogy a közigazgatást állandóan teljesen áttekintse, egységben lássa és szervezési osztálya révén az eddigi szervezet töredékességeit és hibáit fokozatosan kiigazítsa, a szervezet továbbfejlődésének minden új részletét pedig az egészbe minél előnyösebben beilleszse.

<sup>1</sup> L. Brausse, Hans Bernhard: Die Führungsordnung des deutschen Volkes. Grundlegung einer Führungslehre. 1940. 120. l.

<sup>2</sup> L. 1906. évi porosz gyakorlati szabályzat. Idéve: Brausse i. m. 46. l.

## 76. §. A parancsadás. A vezetés.

A parancsadás szerepe.

**270.** „A parancsadás jelenti a mozgásbáhozását mindazoknak a szerveknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott és az organizáció megvalósított.” (Fayol.) Jelenti a szervezet működésének irányítását, a vezetést. Minden parancs a főnök elhatározását juttatja kifejezésre.

A közigazgatás parancsai szólhatnak a közigazgatási szervezet tagjaihoz, akik különös engedelmességi kötelezettség alatt állnak és szólhatnak a közszolgálati viszonyban nem álló emberekhez, a közönséghez. A parancsadás történhetik általános érvénnyel: jogszabályok alakjában, vagy konkrét esetre vonatkozó elhatározás: intézkedés vagy határozat útján. A vezetéshez tartozik tehát a jogszabályok alkotása, de nélkülözhetetlen a konkrét parancsok adása is.

A vezetés útján érvényesül leginkább *a főnök alárendeltjeihez való emberi viszonyának alakítása*. Más a helyzet azokban az alsó szervezeti egységekben, amelyekben a főnök az emberek kijelölt csoportjával közvetlen kapcsolatban van, pl. az iskolában az osztályfőnök az osztály tanulóival, a hivatalfőnök a közvetlen alárendeltjeivel, a községi bírósági jegyző a község lakosságával, a századparancsnok a katonáival, az üzemvezető az üzem munkásaival stb. és más a magasabb főnök esete, aki nem közvetlenül, hanem közbeeső főnökök útján érintkezik az alárendeltjeivel és akinek annyi az alárendeltje, hogy valamennyit személyesen nem is ismerheti.

A vezetés lényege: emberek vezetése. Valamely szervezeti egységet vezetni annyit jelent, mint vele a kitűzött cél elérésére törekedni. A célt alacsonyabb egységeknél a magasabb főnök tűzi ki, az egész számára a legmagasabb főnök maga dolgozza ki, állapítja meg (haditerv, kormányprogram) s azt legfeljebb az arra hivatott szerv jóváhagyja (államfő, parlament, népszavazás esetén a választó közönség).

A főnök mindig egy emberekből álló közösséghez (szervezeti egység) és egyúttal konkrét célhoz, feladathoz van kötve. A közösség különböző fajai szerint más és más a vezetés. Különösen meg kell különböztetni a harci alakulatokat (hadsereg), a munkaalakulatoktól és a politikai alakulatoktól.

A főnöknek tudnia kell, hogy a vezetésére bízottak mire képesek, mit várhat tőlük. Az emberismeret a főnöknek fontos tulajdonsága és alapja az emberekkel való bánásmódnak. Ha az embereket ismeri, köztük a feladatot jól fel tudja osztani, ki tudja a tehetségeseket választani és mindenkit a neki való helyre állítani. („*The right man on the right place.*“)

A szervezeti egység teljesítménye a tagjainak képességén és akaratán múlik. A főnöknek ezért az alárendeltnek nevelése és kiképzése fontos feladata. Ez különösen vonatkozik a legmagasabb főnökre.

A vezetés célja, hogy a vezetésére bízott egységet a teljesítőképeség elérhető legmagasabb fokára emelje.

A főnök felelős a vezetésére bízott egységért. A felelősség egyedül őt terheli. Nem védekezhetik azzal, hogy alárendeltjei megítélésében tévedett. A főnök feladata, hogy a rábízott egységet fejlessze. Aki alárendeltjei közül elmarad, vagy hibázik, azzal szemben eljárhat, de feljebbvalóival szemben összes alárendeltjeiért felelősséggel tartozik.

Ezért a főnök is állandó kipróbálás alatt áll. Nem elég, ha a multban bevált, hanem mindig be kell válnia. Ez az oka a beteg, vagy előregedett főnökök felmentésének.

A parancsadás a főnöki funkció legkényesebb része. Alapelveit egy szolgálati szabályzat a következőkben fejezi ki: „Minden parancsot gondosan meg kell fontolni, semmit sem szabad parancsolni, ami nem végrehajtható! Semmit sem szabad csak dolgoztatás, vagy bosszantás végett parancsolni! Határozott parancsokat kell adni, hogy mindenki tisztában legyen azzal, mit parancsoltak. Az adott parancs végrehajtását feltétlenül meg kell kívánni, esetleg ellenőrizni és felülvizsgálni, ha kell, kikényszeríteni!”<sup>1</sup>

A parancsadás hangja más a hadseregben, mint a közigazgatási szerveknél. Itt enyhébb formák, a parancs helyett utasítás, felhívás, némelykor felkérés szokásosak, de a lényeg nem változik. Kell, hogy a főnök az alárendelték előtt tekintéllyel bírjon és akaratát velük szemben keresztül tudja vinni. Kényes kérdés a főnök és alárendeltjei viszonyában a kellő távolság tartása. A főnök legyen mindig bajtársa az alárendeltjeinek, aki azokban az embert tiszteli, de egyúttal őrizze meg a tekintélyét. Főnök és alárendelték közt a túlnagy távolság éppúgy hiba, mint a pajtáskodás.<sup>2</sup>

A főnök magatartása mindig, szolgálatban és szolgálaton kívül, egyaránt legyen olyan, hogy a tekintélyének ne ártson.

A vezetés cselekvést, aktivitást kíván. A főnöknek nem szabad a döntés, a felmerülő feladatok megoldása elől kitérnie. A főnöknek, aki a legnagyobb áttekintéssel bír, kezdeményezőnek és erélyének is kell lennie. A főnök, akiben ezek a tulajdonságok hiányzanak, nem vezetőnek való. Sokszor a hibás döntés is jobb, mint semmilyen döntés.

A vezetésben mindig a célt, az eredményességet kell szemelőtt tartani. A parancsadás útján lehet az eredményességet leginkább fokozni, de csak akkor, ha a főnök nemcsak a saját szervi funkciójával van tisztában, hanem az alárendeltjei szakirányú munkájához is ért.

A parancsadás történhetik némán is, példával, tettekkel. A vezetésnek magas foka az, amikor a főnök és az alárendeltjei közt olyan

<sup>1</sup> L. Dienstvorschrift. Idézve Brausse i. m. 114. l.

<sup>2</sup> Göring: „Mein oberster Chef ist nicht nur mein oberster Vorgesetzter, sondern auch mein erster Kamerad.“ Reden und Aufsätze, 18. l.

fejlett és szoros a lelki kapcsolat, hogy a főnök akaratát nehézség nélkül át tudja vinni az alárendeltjeire és a vezetése alatt állók munkájának ütemét, ritmusát (túraszámát) annyira tudja szabályozni, mint a jó karmester a pálcájával a zenekart.

A főnöknek rendelkezésére áll a fegyelmi jog. A fegyelmi jog gyakorlásában a helyes mértéktartás nem könnyű feladat.

A jogszabályalkotás.

271. A jogszabályalkotásban a parancsolás általános érvénnyel *Erga omnes* érvényesül. A parancsolásnak az a követelménye, hogy világos legyen és abból mindenki tudhassa, mit parancsolnak, a parancs adójának kötelességévé teszi, hogy a mai jogszabályinfláció idején is gondoskodjék az érvényes jogszabályok könnyű feltalálásáról.

A jogszabályok szaporodása az életviszonyok fejlődése miatt indokolt. Szaporodásuk azonban ennél jóval nagyobbok, ami a liberális jogállam szellemi befolyásának következménye. A jogi pozitivizmus elterjedése azt az elvet juttatta érvényre, hogy minden állami beavatkozás csak akkor megengedett, ha törvényre vezethető vissza. Ez a jogszabálynak feltétlen uralmát jelenti, de egyúttal az engedelmességnek is a korlátozását a jogszabályra és annak pontos tartalmára. *Nulla poena sine lege*.<sup>1</sup> A jogszabályokat állandóan szaporították, hogy a közigazgatás szabad belátását mindig szűkebb határok közé szorítsák. Az erős szaporítás azonban a jogszabályok áttekinthetlenségére vezetett, és így azok alkalmas rendezése nélkül a jogállam a saját elveit juttatja csődbe. A közigazgatás ugyanis, amely a jogszabályokat alkalmazza, ma gyakran kerül az elé a választás elé, hogy vagy ragaszkodik az érvényes jogszabálynak nehézkes szövegkutatással való megállapításához és akkor nem tud a napi új feladatokkal lépést tartani, vagy igyekszik a napi postáját feldolgozni, de akkor a jogszabálykutatást csak felületesen tudja elvégezni, sőt sokszor csak emlékezetből dolgozik. Így a jogbiztonság érdekében szaporított jogszabályok rendezésük nélkül jogbizonytalanságra vezetnek. A jogszabály iránti engedelmisséget nem szabad jogszabály-exegézistől függővé tenni.

Ebből nincs más kivezető út, mint ha a törvényhozás a kormány-nak felhatalmazást ad az érvényes jogszabályoknak egységes szerkezetbe (*testo unico*) való foglalására, amelyeket törvény erejével ruháznak fel azzal a záradékkal, hogy „mindazok a törvényes rendelkezések, amelyeket az egységes szerkezetbe fel nem vettek, hatályukat veszítik”. Nálunk az egyenesadó-törvényeknek ilyen egységes szerkezetbe foglalására az 1924 : IV. t.-c. 2. § A. melléklete, majd az 1927 : V. t.-c. 39. §-a adtak felhatalmazást és ennek alapján jöttek létre

<sup>1</sup> L. Huber, Ernst Rudolf: Die deutsche Staatswissenschaft. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1934. 95. k. 17. l.

a földadóra vonatkozó 100/1927. P. M., a házadóra a 200/1927. P. M., a kereseti adóra a 300/1927. P. M., a társulati adóra a 400/1927. P. M.,<sup>1</sup> a jövedelem- és vagyoadóra az 500/1927. P. M. és a közadók kezelésére vonatkozólag a 600/1927. P. M. sz. hivatalos összeállítások. Ezek törvényes felhatalmazás alapján kiadott rendeletek, amelyek a törvények helyébe léptek és amelyeket a bíróságok is kötelesek alkalmazni. Az idézett törvények a hivatalos összeállítások kibocsátását teljesen a pénzügyminiszterre ruházták.

Ez az eljárás a kérdés végleges megoldásának nem tekinthető, mert arra az eredményre vezetne, hogy tíz miniszter tízféléképen készítené saját ügykörében a hivatalos összeállításokat. Ezért az eljárás alkotmányjogi szempontból tökéletesítésre szorul. Ennek alkalmas lehetőségei megtalálhatók.<sup>2</sup> Utalunk a fasiszta Olaszország példájára, amely az államtanácsot (közigazgatási bíróság) bízta meg az egységes szervezeteknek kihirdetésük előtt alkotmányjogi szempontból való átvizsgálásával.<sup>3</sup>

#### 77. §. Az összhang biztosítása.

Az összhang biztosításának fogalma.

**272.** A parancsadásnak fontos kiegészítése az összhang biztosítása. Jelenti a parancs végrehajtásában résztvevő személyek és tárgyak egymáshoz való viszonyának folytatólagos szabályozását, a változó viszonyok állandó szemmel tartását (*to meet changing conditions*), az apparátus működése zavarainak elhárítását, a szükséges személycseréket, az előrelátás hiányainak pótlását, az elhatározások és cselekvések helyes egymásutánjának megállapítását (*to determine priorities*). Ez másszóval jelenti a főnök állandó szoros kapcsolatát a szervezet és a személyzet egész működésével. Jelenti a főnök fele-

<sup>1</sup> Hatályon kívül helyezte az 1940. VII. t.-c.

<sup>2</sup> L. Magyary Zoltán előszavát: Szöllősy Zoltán: A közegészségügyi törvények egységes szerkezete c. művéhez. 1935. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 16. sz.

<sup>3</sup> Ezzel a kérdéssel a legújabb magyar irodalom különös részletességgel foglalkozott. A joganyag legnagyobb részéhez nem is kell felhatalmazás, mert ma már a legtöbb kérdés érdemben való rendeleti szabályozása is a kormány hatáskörébe van utalva. A törvénytár anyagának rendezése ellen felhozott alkotmányjogi aggályokat a tudományos kritika megcáfolta, és a jogszabályrendezésnek mind elvi, mind technikai kérdéseit tisztázta. Csak a végrehajtás van hátra. A jogszabályrendezés kérdése is azok közé tartozik, amelyekben a haladást az eredményesség érdeke sűrűn követeli, s azt csak preindusztriális gondolkodású tényezők ellenállása késlelteti.

L. Mártonffy Károly: A szabatos törvény. A M. K. I. kiadványai. 5. sz. Kodifikációs törekvések. A Magyar Jogászegylet vitája. A M. K. I. kiadványai. 13. sz.

Szöllősy Zoltán: A közegészségügyi törvények egységes szerkezete. A M. K. I. kiadványai. 16. sz.

Valló József: A hatályos jogszabályok összegyűjtése. Tanulmány a jogszabályrendezés jogi és technikai problémái köréből. A M. K. I. kiadványai. 34. sz.

lősségének állandó tudatos érvényesülését, jelenti azt, hogy a vezetés nemcsak a parancsadásból áll, és hogy azzal nem ér véget. Jelenti a főnök nagyobb áttekintését nemcsak magasabb állása, hanem több tapasztalata és tudása révén.

A szervezet emberekből áll, akiknek gondjaik, bajaik, betegségeik vannak. A közigazgatás azonkívül az emberek dolgait intézi, őket akarja irányítani. Az élet azonban nem teljesen kiszámítható, mindig jönnek váratlan fordulatok, amelyekkel a parancs nem számíthatott. A parancshoz mindig hozzáértendő a „*clausula rebus sic stantibus*“. Változott viszonyok között a parancs végrehajthatatlanná is válhatik és a végrenemhajtás ilyenkor engedetlenségnek nem minősíthető.<sup>1</sup> Természetesen a parancsok nem teljesítése csak ritkán és akkor is az alárendelt felelősségére fordulhat elő. Az alárendelt esetleg nem is várhat parancsot, azonban rendszerint ilyenkor is cselekednie kell, tehát a saját felelősségére úgy, amint előreláthatólag a parancs szólna, ha a főnök a helyzetet ismerné. Az összhang biztosítása az alárendelteknek erre a saját felelősségükre való cselekvésére is kiterjed.

A jogszabályalkotás sohasem terjedhet ki az összes életviszonyokra. A jog által való szabályozáson túl kezdődik a közigazgatás szabad belátása. Az összhang biztosítása sem jelenti az alárendeltek önállóságának a megszüntetését vagy hatáskörüknek a fölöttes hatóság által való magáhozvonását.

A közigazgatásnak is számolnia kell az életnek mindenütt tapasztalható jelenségével: a *súrlódásokkal*. A súrlódás, Clausewitz szerint az, ami a látszólag könnyűt nehézé teszi.<sup>2</sup> A súrlódások csökkentése az összhangbiztosítás főfeladata. A súrlódások oka részben magában a szervezetben van. Ezek megszüntetése a szervezés feladata. A testületi szerveknek egyéni szervekkel való felváltása, elavult szerveknek az új viszonyokra szabott jobb szervekkel való felcserélése, ezt szolgálja. A súrlódás oka azonban gyakran az emberekben van. A főnöknek ezért fontos feladata az alárendeltjei közti összhang fölött való örökös. Erre a *bajtársias szellem*, a kollegialitás kifejlesztése igen alkalmas. A bajtársiasság nemcsak sorsközösséget, azonos életviszonyokat, problémákat és közös munkát jelent, hanem a becsületről való egyenlő fogalmat és a testület tekintélyéért való egyenlő felelősséget. E nélkül az alárendeltek közt igazi összhang nem lehet.

A bajtársiasságnak éppúgy árt a főnök kegyenrendszerrel, mint ártanak az alárendeltek a klikkalkotással. A kegyenrendszernek

<sup>1</sup> L. Brause i. m. 102. l.

<sup>2</sup> L. Clausewitz: Grundgedanken über Krieg und Kriegführung. 62. l.

súlyos esete a kegyencuralom, a „mellék-kormány“, amely a fegyelem megszűnésének, a szervezet felbomlásának veszélyével jár.

Gyenge főnök sem vezetni, sem összhangot biztosítani nem tud. Erély nélkül sem főnöki tekintély, sem fegyelem nincs.

A főnök az összhangbiztosítás során tudja a rábízott szervezetet leginkább saját akarata szerint alakítani, kézbevenni és kézben tartani. Dícséret és korholás, az önbizalom fokozása, kishitűség elosztása, igazságos szigor, bajban való segítség, a személyzet becsületének mások előtt való megvédése azok az eszközök, amelyek a főnök iránti bizalmat megalapozzák, a személyzetben a védettség érzetét keltik, a főnök iránti ragaszkodást és egymásközti összetartást kifejlesztik.

Az összhangbiztosítás különösen nehéz, de egyúttal különösen fontos a hadseregnél. Ezért itt fokozott a szerepe a bajtársiasságnak is. A csapatot komoly esetre törhetetlen győzelmi akaratnak és áldozatkész halálraszántásnak kell betöltenie. Ehhez az kell, hogy a parancsnok a csapatának a halálveszély idején is az élén járjon. Másrésztől kérlelhetetlen fegyelmet kell tudni tartania, hogy az ellenséges tűzben a személyekre való tekintet nélkül vihesse előre a csapatát, ha biztos halál vár is rájuk. A parancsnoknak (= katonai főnök) erejének kell lennie arra, hogy csapatát akkor is harcra vesse, amikor annak kimenetele bizonytalan. Ilyenkor nemcsak az ellenség, hanem saját embereinek életosztóne ellen is küzdenie kell.<sup>1</sup> Ezért a jó parancsnok az, „aki a csapatát tudása, magatartása és érzülete által arra tudja kényszeríteni, hogy kövesse.“<sup>2</sup>

A főnöki kar szerepe.

273. A közigazgatás legmagasabb főnökének egyik főfeladata az apparátus összhangjának biztosítása és a súrlódások csökkentése. A közigazgatási vezérkar ebben a munkában kiváló szolgálatokat tehet. Foglalkoztunk az integrációval is, mint az összhang biztosítására szolgáló szervezeti megoldással (18. §).

A legmagasabb főnök az összhang biztosításában nagy mértékben támaszkodik az összes főnökökre, s különösen a magasabb-rangúakra. A magasabb főnöknek az alacsonyabb-rangú főnökökkel való megbeszélései az összhang elérésének és súrlódások kiküszöbölésének hasznos eszközei. A megbeszélés testületileg történik, a döntés azonban egyénileg, a magasabb főnök által. Ezek a megbeszélések alkalmasak az egyes főnökök által elért jobb eredmények és elérésük módja bemutatására és a többiektől ugyanannak a megkívánására.

<sup>1</sup> L. Brausse i. m. 145. l.

<sup>2</sup> „Führer ist, wer die Truppe durch Können, Haltung und Gesinnung zur Gefolgschaft zwingt.“ AVI, I. 9. l. Idézve Brausse i. m. 86. l.

Minden nagy apparátus eredményessége csak fokozatosan emelhető úgy, ha a gyenge egységek színvonalát előbb felemeljük az átlagszínvonalra, s amikor így a leggyengébbeket megjavítottuk, valamennyiét fokozatosan és a főnökök szívós munkájával közelebb emeljük a legjobb egységek színvonalához. Ez teljes mértékben vonatkozik a közigazgatásra is. Ennek a fokozatos javításnak a főnöki értekezletek egyik főtárgyának kell lennie. Ezek az összejövetel egyúttal alkalmasak a legmegfelelőbb főnök típusának gyakorlati kialakítására és arra, hogy az a többire is hatást gyakoroljon.

A főnöki kar egységes szellemének, egységes követelményeinek, egyenlő erélyének a legmagasabb vezető számára igen nagy a jelentősége. Ennek kialakítása a hivatásos közszolgálat rendszerében a szervezeti eredményességnek egyik főfeltétele, de nem érhető el másként, — a hadsereg és a római katolikus egyház példája is mutatja —, mint legmagasabb fokokon is hivatásos főnökök vezetése alatt, akikben megvan az állandóság és a többtudáson alapuló tekintély, valamint a főnököknek a szervi igazgatásban való szakszerű kiképzése által, amelynek legmagasabb iskolája a vezérkar. A vezérkar főnökének a hadsereg legkiválóbb tábornokának kell lennie. Római pápa a híborosi kollégium legtekintélyesebb tagja szokott lenni. A parlamentáris kormányrendszer, a főnöki karban igen kedvezőtlen szervezeti megoldás következményeként, az összhangnak és ezért az eredményességnek sokkal kisebb fokával kénytelen beérni.

#### 78. §. Az ellenőrzés.

Az ellenőrzés fogalma.

274. Az ellenőrzés az eredmények bírálatát jelenti. Az ellenőrzéshez elsősorban az előidézett tények megállapítása és a kitűzött programmal való összehasonlítása szükséges. Az ellenőrzésnek nemcsak egy időszak végén kell érvényesülnie, hanem munkaközben is. Meg tudja állapítani azt, hogy idejében megtörténik-e minden, hogy a kitűzött időre a teljes eredmény elérhető legyen.

Az ellenőrzés a szervezet működését több szempontból vizsgálhatja. A közigazgatás ellenőrzés alatt áll politikai szempontból (parlament), jogi szempontból (közigazgatási bíróság és rendes bíróságok), a költségvetés betartása szempontjából (számvevőszék és számvevőségek), szűkebb körben a gazdaságosság szempontjából (Közérdekeltségek Felügyelő Hatósága), de alig, vagy kezdetlegesen van kiépítve az eredményesség (efficiency) szempontjából való ellenőrzés.

A közigazgatás fejének, a miniszterelnöknek nincs módja és eszköze annak megállapítására, hogy az egyes minisztériumokban, a közigazgatás külső szerveinél mi történik, hogy azok a miniszter-

elnök vagy a minisztertanács határozatait végrehajtják-e és megtettek-e minden intézkedést, hogy hosszabb végrehajtást kívánó ügyben az eredmény a kitűzött időre bekövetkezhessek.

Ugyanígy nincs mód a különféle igazgatási ágak működési színvonalának, eredményessége fokának összehasonlítására. Ez az oka annak, hogy pl. különböző minisztériumok egyidejűleg ugyanabban a kérdésben jobb és rosszabb megoldásokat használnak (pl. a minősítés kérdésében, 436. l.).

A közigazgatás fejének nemcsak a közigazgatás szervezetét kell részletesen ismernie, hanem a szervezet állapotát, egyes részeinek mindenkori értékét, előnyeit és hiányait, akár állandó, akár ideiglenes jellegűek, éppúgy, amint a fővezérnek a hadsereg minden egységének (minden fegyvernemnek, ezrednek, fegyvernek stb.) értékével mindenkor tisztában kell lennie, vagy ahogyan az ipar minden egyes üzem értékét és gazdaságosságának fokát számon tartja. Ez nem lehetséges az eredményesség ellenőrzése, meghatározása nélkül, ami tehát nem nélkülözhető.

Itt éppen azokról a problémákról van szó, amelyek a közigazgatás egészét érintik, az általános igazgatás, a szervi működés kérdéseiről. Mivel a közigazgatásnak ez a része, mint kifejtettük (523. l.) fejletlenebb, mint a szakirányú működés köre, ez a hiány érthető, de ezáltal nem kevésbé érezhető. A közigazgatás eredményességének fokozása, legalább a közigazgatás jogszerűségének színvonalára, égetően szükséges és nagy lehetőségei vannak.

A közigazgatás mai nagy méretei közt a legmagasabb vezetőjének az eredményesség ellenőrzésére alkalmas szervekre éppúgy szüksége van, amint a parlament nem tudja a költségvetési ellenőrzést erre való szakszerv: a legfőbb állami számvevőszék segítségével végezni. A közigazgatás eredményességének ellenőrzése a közigazgatási vezérkarnak egyik fontos feladata.

### 79. §. Az ügyintézés.

Az ügyintézés fogalma.

275. A közigazgatás működése a feladatok különbözősége szerint embernek egymást kiegészítő tevékenységéből áll elő. A cselekvések közt a közigazgatás mai fejlettsége fokán az *írásbeli feljegyzések* készítése nagy szerepet játszik.

Az írás szolgál a végzett cselekedetek megörökítésére, a felelősség, a véges emberi emlékezet szerepének kikapcsolására, többek által végzett munkánál annak megállapítására, hogy az egyik hol végezte és a másiknak hol kell folytatnia, a parancsok, döntések, nyilatkozatok, bizonyítványok szövegezésére, sokszor a felekkel való

érintkezésre, stb. Sokszor a jogi hatás is az írásbafoglaláshoz fűződik. Ezért a közigazgatás bármily cselekvése kapcsolatos valamiféle feljegyzés készítésével és azokból a közigazgatás működése rendszerint nyomon kísérhető. A közigazgatás minden emberről születésétől a haláláig, az anyakönyvtől és a lakásbejelentéstől a tanköteles, levétköteles, katonaköteles-összeírásokig, az adóalanyok, választói névjegyzékekig, élelmiszerjegyek kiadásáig stb. számos írásbeli feljegyzést készít. A hatóságok, a bíróságok munkája teljesen az írásbeliségre van felépítve. A pénzügyi hatóság az adókivetésnek, a rendőrhatalóság, a községi hatóság bármely intézkedésének, határozatának minden mozzanatát: előkészítést, döntést, közlést, végrehajtást stb. mind írásba foglalja. Az alsó- és felsőfokú hatóságok egymással való érintkezése, a jogorvoslatok mind írásban folynak. Az iskola munkájában a tanítás van a központban, ami szóbeli, de a tanulók beírása, osztályokba való osztása, a tanterv, a tanmenet, a napló, a vizsgák, a bizonyítványok, a tandíjkezelés, az igazgató munkája stb. írásban követik és bizonyítják az iskola egész működését. Ugyanígy a kórházban a gyógyítás van a központban, de a beteg felvételétől annak távozásáig minden, ami vele történik és a kórház más működésével kapcsolatos legtöbb cselekvés is fel van jegyezve. Ugyanez vonatkozik a közüzemek működésére, a költségvetés végrehajtására, a közszállítások és közmunkák lebonyolítására.

*Közigazgatási ügyintézésnek* nevezzük az összes írásbeli és más munkamozzanatokat és az e munkamozzanatokból előálló munkasorozatokat, amelyeket a közigazgatási szervek feladataik ellátása során a konkrét ügyek megindulásától azok befejezéséig végeznek.

A közigazgatási ügyintézés mozzanatai közt is meg kell tennünk a szervi és a szakirányú működés szerinti megkülönböztetést. Az ügyintézésben is szervi működésnek azt tekintjük, ami az egész ügyintézésben közös, általános, tekintet nélkül arra, hogy milyen szakirányú célt szolgál. Munkánkban csak ezzel foglalkozunk.

A közigazgatási ügyintézésben három általános működést kell megkülönböztetnünk:

1. az *ügyvitelt*, amelyen az ügyintézés mozzanatainak előírt, azaz szervezett egymásutánját, külső rendjét értjük. Ezt alább ugyanabban a szakaszban részletesebben tárgyaljuk;

2. az *ügykezelést*, amely a segédhivatal munkáját: az ügyiratok iktatását, nyilvántartását, másolását, elküldését és megőrzését (iratár) jelenti. Ezzel a következő szakaszban (80. §) fogunk foglalkozni;

3. az *eljárási jogot*, amely az ügyintézésben betartandó alaki jogi szabályok rendszerét jelenti. Ezt a következő fejezetben (86. §) fogjuk kifejezni.

Az ügyvitel.

276. Az ügyvitel az ügyintézés mozzanatainak egymásutánját jelenti. Ezt kétféle értelemben lehet venni: *a.* a konkrét ügyek szempontjából. Ekkor az ügy intézésével kapcsolatban felmerülő összes mozzanatok sorozatát, sőt, ha az ügybe több szerv kapcsolódik be, azok mindegyikénél felmerülő sorozatát jelenti, amelyek együttvéve a konkrét ügy teljes elintézését eredményezik; *b.* az ügyintéző szervezeti egységek szempontjából. Ekkor az egy hivatalnál előforduló összes ügyeknek annál a hivatalnál való intézését értjük rajta. A hatósági ügyviteli szabályok is az ügyvitelt ebben az utóbbi értelemben szabályozzák.<sup>1</sup> A közhivatalok és közintézmények *ügyrendje* tárgyában kibocsátott 5500/1929. M. E. sz. r. az ügyvitelre és az ügykezelésre vonatkozó rendelkezéseket egyaránt tartalmaz.

Az ügyvitel lényege ügyintézési mozzanatok sorozata. Az egyes mozzanatok rendszerint más-más munkaerő végzi, azt szokás mondani, más-más íróasztalon készülnek. Az egyes ügymenetek pontosan leírhatók, és az összes mozzanatok számbavételével grafikusán is ábrázolhatók. Az ügyvitel legjobban az ügymenetek grafikus ábrázolása útján ismerhető és ítéhető meg és hasonlítható össze.

Az ügymenetek grafikus ábrázolási módszere az irodaracionalizálás külföldi irodalmában már régebben kialakult.<sup>2</sup> A közigazgatásban éppoly hasznos szolgálatokat tesz. A magyar közigazgatás számára alkalmas módszer kialakításában kiváló érdeme van *Fluck András*nak. „A közigazgatási ügyintézés racionalizálása”<sup>3</sup> című művében a módszer részleteit és számos alkalmazási példáját közli. A jelkölcsöt és több példát ebből a művből vettük át.

Az ábrázolás itt használt módja az, hogy a közreműködő közigazgatási szerveket (intézmények, intézetek, üzemek), vagy azok egyes munkaerőit (íróasztalait) függőleges hasábokban egymásmellett tünteti fel, az egyes mozzanatok pedig egymás alatti sorokban jegyzi be mindig abba a hasádba, amely megfelel annak a szervnek, aki azt a mozzanatot végezte. A mozzanatok mindegyikét kis kör jelzi, amelyek az egymásután feltüntetésére egyenes vonalakkal vannak összekötve.

Annak elkerülése végett, hogy minden mozzanat nevét annak jeléhez oldalt szóval oda kelljen írni, a mozzanatok feltüntetése végett a kis körökbe jeleket lehet rajzolni.

A legsűrűbben előforduló ügyintézési mozzanatok jelzésére az alábbi jelkölcs használatos (16. sz. ábra):<sup>4</sup>

<sup>1</sup> L. Községi ügyviteli szabályzat (126.000/1902. B. M. sz. r.)  
Vármegyei ügyviteli szabályzat (125.000/1902. B. M. sz. r.)  
Gyámhatóságok ügyviteli szabályzata (129.000/1902. B. M. sz. r.)  
<sup>2</sup> Allan C. Haskell: *Graphic Charts in Business*. 3. kiad. New York, 1928. 452 l.  
<sup>3</sup> *Fluck András*: *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. 2. kiadás, 1938. A korszerű községi szolgálat útja. 7. sz. 148 l.  
<sup>4</sup> L. *Fluck* i. m. 40. l.

○ HUNGARIZÁCIÓ	⦶ VÉLEMÉNYKÉRÉS, ELINTÉZÉS TERVEZET	⊗ KONZORCIÓ
∇ ÁTVÉTEL, POSTADOMÉNS	⊙ TUDOMÁSSÉLVÉTEL	⊖ EGYEZTETÉS
⊖ INTÉZÉS	⊗ KÉZÍRÉS	⊖ TRAJTÁZAT ALÁÍRÁSA
⦶ BETÉSOLOS HÉVNYUTATÓZÁS	⊖ HÉLVNYU SZEMLE	⊖ POSTÁZÁS
⦶ SZÁMUTATÓZÁS	⊖ BIZOTTSÁGI ÜLÉS	⊖ TUDOMÁS, KÉZÍRÉS
⊖ MATRENDÉZÉS	⊖ HATÓSÁGI TÁRVALÁS	⊖ KIVÉTEZÉS
⊖ LAZITROPHOS INTÉZÉS, SZÁMHOZ VALÓ INTÉZÉS	⊖ JELEZŐKÖNYV-PELVÉTEL	⊖ IRATÉRBE HELVEZÉS
⊖ SZERELÉS	⊖ LÉTTANÓZÁS, FELÜLVÉTEL	⊖ HATÁRTOZÁS - NYILVÁNTARTÁS
⊖ IRATÉSOZÓ-RENDSZER FELVEZÉSE	⊖ KIMUTATÁS	⊖ NYILVÁNTARTÁSBA, KIMUTATÁSBA VALÓ VÉTEL
⊖ SZERELÉS	⊖ MÁSOLÁS KÉZZEL	⊖ SÜNGÉPES
⊖ MUNKAKÖNYVBEN VALÓ KIOSZTÁS	⊖ MÁSOLÁS MŰVELÉSSEL	⊖ FELTÁRÁS
⊖ FELVEZÉS, ELŐHÍRÁS		⊖ NYOMTATÁS

16. sz. ábra. Az ügyintézési mozzanatok jelkөлcsa.

Példák az ügymenet ábrázolására:

1. Útiszámlák intézésének ügymenete a kereskedelemügyi és az iparügyi minisztériumban (17. sz. ábra).<sup>1</sup>
2. Több hatóságot megjáró ügy menete (18. sz. ábra).<sup>2</sup>

Az ügyvitel bírálata.

277. A munkamenetek ily módon való ábrázolása nagyon megkönnyíti azok megértését, valamint betartásuk ellenőrzését.

Ez az ábrázolás egyúttal az alapja az ügyintézés vizsgálatának és bírálatainak.

A közigazgatási ügyintézés ellen gyakori az a panasz, hogy lassú, komplikált, sok embert foglalkoztat és drága. Ez ellen a közigazgatás eddig csak tiltakozással, de nem cáfolattal védekezhetett.

A munkamenet-ábrázolás útján könnyű minden egyes mozzanathoz annak az elbírálása, hogy szükség van-e rá? Az elbírálás alapja az a szervezési elv, hogy amit egy ember jól el tud végezni, azt ne bízzuk kettőre, és amit egy munkamozzanatban elvégezhetünk, azt ne csináljuk két munkamozzanattal, felesleges pedig egyáltalán ne végezzünk. A felesleges munkamozzanatok kihagyása után rövidebb, egyszerűbb munkamenetet kapunk. A régi és az új összehasonlítása útján kimutatható a nyereség, illetve az, hogy a múltban végzett munkából mennyi takarítható meg. Ez egyúttal bizonyítja annak is, hogy mi a nélkülözhetetlen, amit elhagyni már nem lehet.

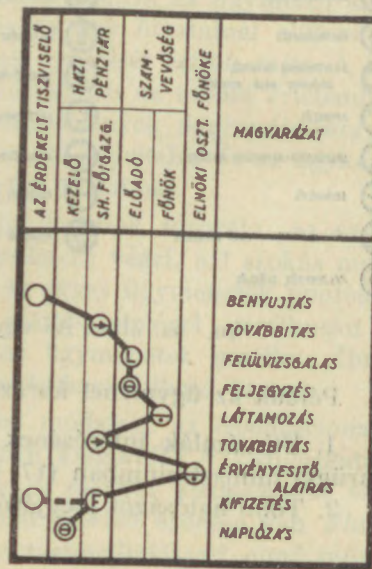
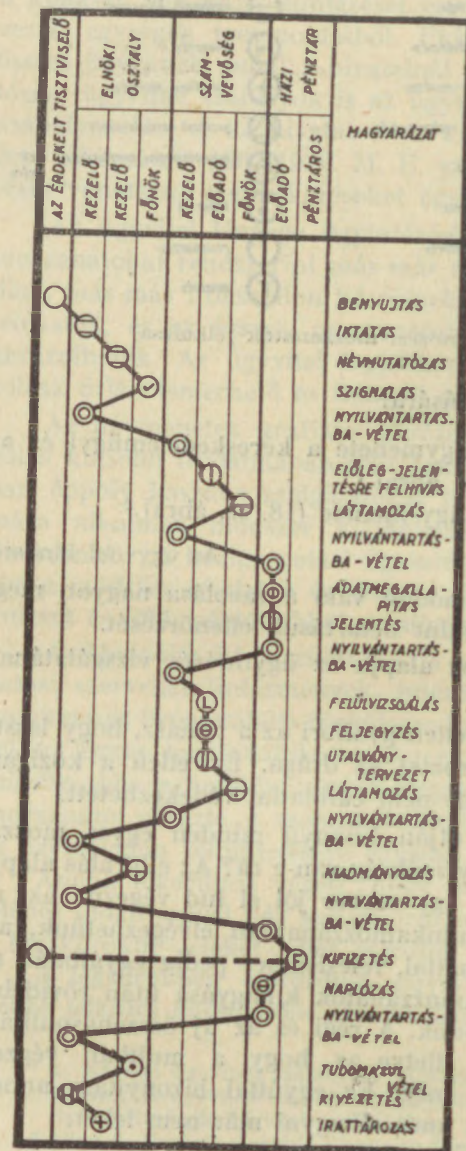
<sup>1</sup> L. *Fluck* i. m. 46. l.

<sup>2</sup> L. *Fluck* i. m. 31. l.

Egy fogalmazási tisztviselő évi teljesítménye, 250 munkanapot és napi 5 munkaórát számítva: 75.000 hasznos munkaperc. Egy segédhivatali tisztviselőé napi 6 munkaórát számítva: évi 90.000 munkaperc.

**RÉGI RENDSZER**

**ÚJ RENDSZER**



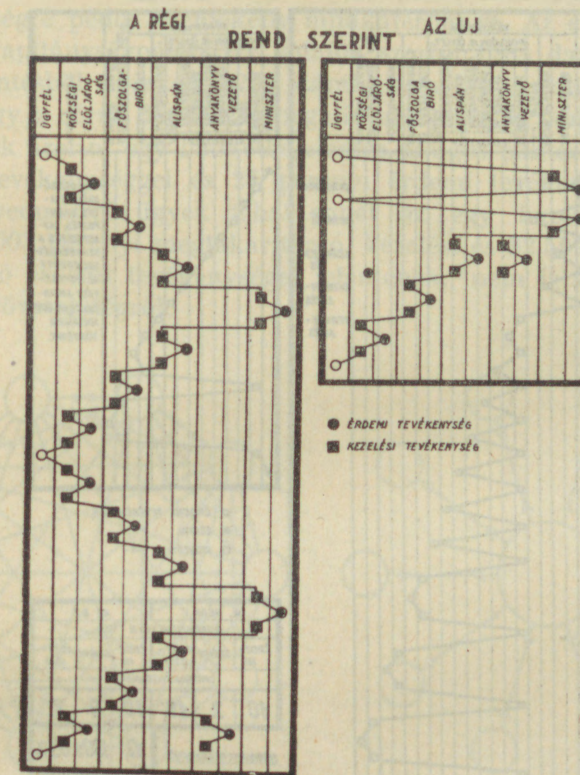
**ÖSSZEHOSONLÍTÁS:**

A., MENETBEN VAN		B., MENETBEN VAN	
KEZELÉSI	ÉRDEMI	KEZELÉSI	ÉRDEMI
16	13	0	6
MUNKAMOZZANAT			
MUNKAMEGTAkarítás		100%	54%

17. sz. ábra. Az útszámlák intézésének ügymenete a kereskedelem- és közlekedésügyi minisztériumban.

A megtakarítható, tehát céltalan munkamozzanatok jelentősége az, hogy azok, főleg tömegmunkánál, sokra mennek. Így pl. egy olyan mozzanat megtakarítása, amelynek elvégzése csak 5 percben kerül, de 8000-szer fordul elő egy hivatalnál, egyenlő 40.000 munkapercel, ami egy tisztviselőnek kb. félévi munkateljesítményével egyenlő.

**KÖZSÉGI LAKOS PÓTLÁSRA SZORULÓ NÉVVALTOZTATÁSI ÜGYÉNEK VÁZLATOS MENETE**



18. sz. ábra. Több hatóságot megjáró ügy menete.

Ha az egyszerűsítésnek jogszabály (törvény, rendelet, szabályrendelet) áll az útjában, azt módosítani kell.

Az ügyvitelnek a nélkülözhető mozzanatoktól való mentesítését és a legegyszerűbb ügyviteli módok bevezetését hívják a *közigazgatási ügyintézés racionalizálásának*.

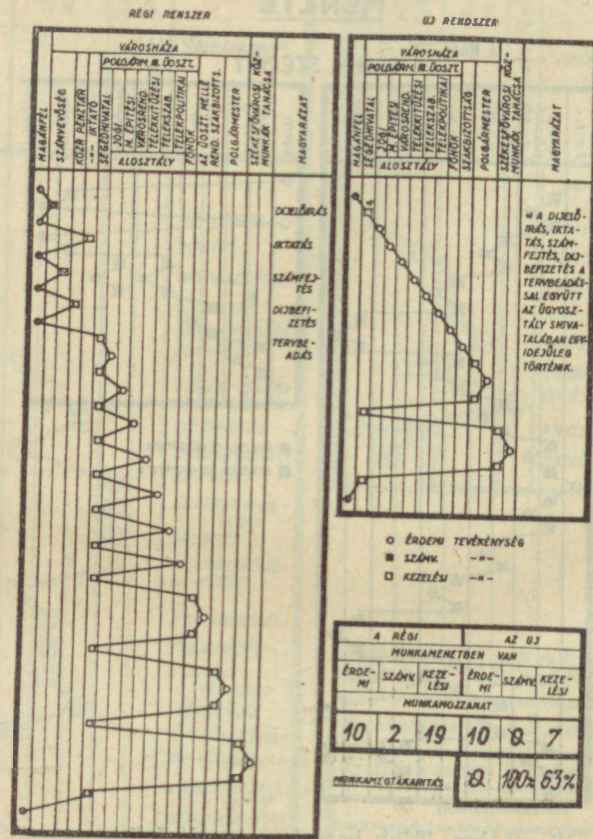
Példa: a budapesti magánépítkezési ügyek intézésének egyszerűsítése (19. sz. ábra).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> L. Fluck i. m. 45. l.



Az ügyintézés racionalizálásának számos más módja közt fontos azoknak az ügyeknek a leegyszerűsítése, amelyek aránytalanul nagyobb munkaterhet vagy költséget jelentenek, mint a hozzájuk fűződő közérdek. Ilyenek az ú. n. bagatell ügyek, mint a rendőri kihágások jelentékeny része: portörlnök az utcára való kirázása, szabálytalan

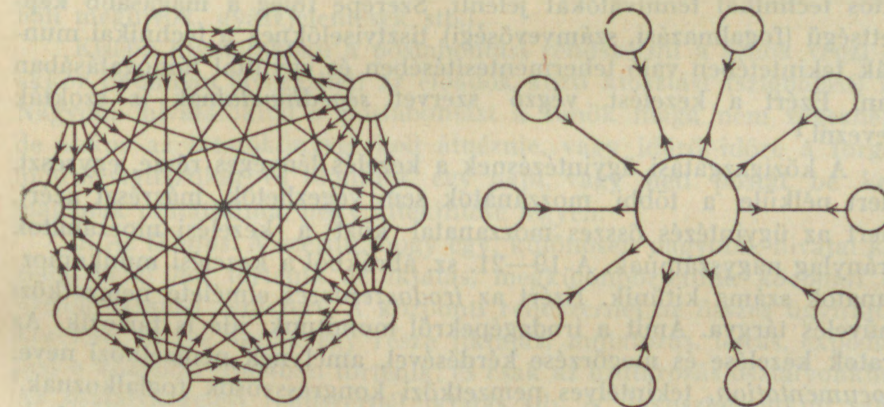
**A BUDAPESTI  
MAGÁNÉPITKÉZÉSI ÜGYEK INTÉZÉSÉNEK  
EGYSZERŰSÍTÉSE**



19. sz. ábra.

utcai közlekedés stb. Konkrét eset volt a következő: egy egyén meg nem engedett időben főútvonalon kerékpárral áthaladt és őt ezért a rendőrkapitányság 3 pengő pénzbüntetésre ítélte, ügye azonban 618 napon keresztül foglalkoztatta a szervek egész sorozatát: az örszemes rendőrt, az örszobát, a felügyelőséget, a kapitányságot, a központi kézbesítő hivatalt, a bejelentőhivatalt, a különféle adószámviteli osztályokat, anélkül, hogy a behajtási eljárás ezalatt az idő

alatt eredményre vezetett volna.<sup>1</sup> Ez pl. a helyszínén történő bírsággal küszöbölhető ki. — Más példa: Üzemi baleset esetén a munkaadó előírt blankettán jelentést köteles tenni az elsőfokú rendőrhatalóságnak, az iparfelügyelőnek és az OTI-nek. A rendőrhatalóság a jelentés vétele után megidézi a sérültet és jegyzőkönyvet vesz fel vele annak megállapítása végett, hogy bűnvádi eljárás megindítására nincs-e ok? Minthogy a bejelentésben foglalt orvosi láttelel az esetek 95%-ában már első tekintetre is arra enged következtetni, hogy véletlen és jelentéktelen baleset történt, a sérült beidézése és kihallgatása ezekben az esetekben felesleges és a fél is csak zaklatásnak érzi. A rendőrségre pedig jelentékeny munkaterhet ró. Az egyik budapesti kerületi kapitányságnál felvett adatok szerint 1284 darab üzemi balesetbejelentésből kerekben 1200 darab, azaz 94% volt olyan természetű, hogy a sérült beidézése negatív eredményre vezetett. A felvett időmérések szerint egy balesetbejelentés átlagos elintézése 29 percnyi kezelési tevékenységgel és 27 percnyi érdemi tevékenységgel jár, a negatív eredményű ügyek tehát ennél az egy kapitányságnál egy évben 35.003 percnyi megtakarítható kezelési és 32.589 percnyi megtakarítható érdemi tevékenységet jelentenek,<sup>2</sup> nem is szólva a félnek okozott idővesztéséről.



20. sz. ábra. Tájékoztató központ beiktatásának előnye.

Érdekes példa az amerikai közigazgatási kliring felállítása. Az USA-t alkotó 48 tagállam közigazgatása nem egyöntetű. A közigazgatás javítására irányuló törekvések erősödésével egyre sűrűbbé váltak azok az esetek, hogy az egyes államok valamely reform előkészítése során a többi 47 államhoz kérdést intéztek a kérdés ottani megoldása iránt. Ha ugyanaz a kérdés egy más államot is érdekelt, az újból vala-

<sup>1</sup> Idézi Fluck i. m. 17. l. L. még Szaniszló József: Mibe kerül a bűnügyi költségterítvények igazgatása? Közigazgatástudomány, 1939. évf. 338. l.

<sup>2</sup> L. Fluck i. m. 20. l.

mennyi többi államhoz kénytelen volt fordulni. Így idővel az ilyen tájékozódást kereső kérdések egész tömege volt az államok közti levelezés tárgya, és mivel a nyert válaszok a többiek számára ismeretlenek maradtak, a levelezések végnélküli szaporodása fenyegetett. Ezért 1931-ben Chicago székhellyel felállították a *Public Administration Clearinghouse*-t azzal a hivatással, hogy a tagállamok ahhoz intézzék a kérdéseiket, s az szerezzék be a válaszokat, de gyűjtse is. Így, ha több állam kérdezi ugyanazt, az első kérdésre beérkezett válaszok anyagából a Clearinghouse közvetlenül tud felvilágosítást adni. A Clearinghouse anyagának gyarapodásával arányban válik egyszerűbbé és gyorsabbá a tájékozódás nemcsak a tagállamok, hanem bárki más számára is, aki felvilágosításért odafordul.

A tájékoztató központ felállítása előtti és utáni állapot, illetve a felállítás által elért egyszerűsítés vázlatos bemutatása a 20. sz. ábrán látható.

#### 80. §. Az ügykezelés.

Az ügykezelés fogalma.

278. Az ügykezelés, vagy röviden, kezelés, a közigazgatásban az iratok nyilvántartását, másolását, megőrzését és az ezekkel kapcsolatos technikai tennivalókat jelenti. Szerepe főleg a magasabb képzettségű (fogalmazási, számvevőségi) tisztviselőknek a technikai munkák tekintetében való tehermentesítésében és egyúttal támogatásában van. Ezért a kezelést végző szervet *segédhivatalnak* is szokták nevezni.<sup>1</sup>

A közigazgatási ügyintézésnek a kezelés lényeges része, egyrészt, mert nélküle a többi mozzanatok sem végezhetők, másrészt azért, mert az ügyintézés összes mozzanatai közt a kezelési mozzanatok aránylag nagyszámúak. A 19—21. sz. ábrákból a kezelési munkamozzanatok száma kitűnik. Ezért az *irodaszervezés* elmélete nemzetközi művelés tárgya. Amit a irodagépekről mondtunk, ide is tartozik. Az iratok kezelése és megőrzése kérdésével, amelynek nemzetközi neve: *documentation*, tekintélyes nemzetközi kongresszusok foglalkoznak.<sup>2</sup>

Nálunk az utóbbi évszázadban a kezelési munkakör nem részesül a jelentőségének megfelelő gondozásban. II. József a m. kir. helytartótanácsnak 1783-ban elfogadott új szervezeti és ügyviteli szabályzatában úgy rendelkezett, hogy az iktató hivatal élén vezető fogalmazó álljon! Ez ma nincs így. A fogalmazási kar a segédhivatalt eléggé nem ismeri és nem helyesen értékeli. Vezetését és szervezését is rendszerint rábízza a kezelői karból származó főnökre, aki viszont ezzel a feladattal gyakran nem tud megbírkózni. A segédhivatal mé-

<sup>1</sup> A segédhivatal más, mint a számvevőség által végzett közigazgatási segéd-szolgálat (L. 62. §.)

<sup>2</sup> Congrès Mondial de la Documentation Universelle. 1937. Paris.

retében és működésében található gyarlóságok és elmaradottság az egész közigazgatási ügyintézés kárára vannak. Az ügykezelés a szervei működés körébe tartozik, amelynek színvonala a közigazgatás egésze szempontjából ítélendő meg és szervezése ugyanolyan rangú feladat, mint a közigazgatás szervezése általában. Az ügykezelési módszerek és ügyrendek kidolgozása, megállapítása tehát nem az ügykezelés, hanem a szervezés körébe tartozik, és a vezérkar szervei, nem pedig a kezelői kar tagjai által döntendők el. Ez mutatja, hogy II. József 160 évvel ezelőtt már mily helyes szervezési szempontokat követett.

A kérdéssel a magyar kormány 1929-ben foglalkozott és a közhivatalok és közintézmények ügyrendje tárgyában az 5500/1929. M. E. számú rendeletet bocsátotta ki.

Az ügykezelés fontosabb mozzanatai.

279. A közigazgatási ügykezelés fontosabb mozzanatai a következők:<sup>1</sup>

1. *A postabontás.* Jelentősége az, hogy a beérkező ügyekről ekkor lehet áttekintést szerezni: milyen tárgyú ügyek érkeztek, melyek a fontosak, melyek a sürgősek, mennyi az ügyek száma, mely hónapban, vagy időpontban sok, mikor kevesebb stb. Ekkor lehet azt is eldönteni, hogy mit kell iktatni, nehogy pusztán ügyszámszaporítás végett arra nem való küldeményeket is beiktassanak (pl. hirdetések, báli meghívók, gyászjelentések stb.).

Kisebb hivatalokban a postabontást rendszerint a főnök végzi és akkor nyomban elvégezheti az előadók közti kiosztást (szignálást) is. Nagyobb hivataloknál a postabontást a főnök maga nem végezheti, de akkor az iktatókönyvet kell átnéznie, vagy időről-időre a forgalomról statisztikát és időnkint egy napi, vagy heti postát be kell magának mutatattania, hogy áttekintése legyen.

2. *Az iktatás.* A szerint, hogy egy, különösen nagyobb, hivatal keretén belül hol történik az iktatás, megkülönböztetünk *központi* és *osztály*-iktatási rendszert. A központi rendszernél az összes ügyiratok kezelése, illetve annak egy része (iktatás, mutatózás, leírás, expediálás) a központi irodában történik, és csak az irattározás osztályonkint. Az osztálykezelési rendszernél iktatás stb. is ügyosztályonkint szétosztva történik, ami könnyítés az ügyosztály számára, de megnehezíti az áttekintést. Az iratnyilvántartásnak különféle redszerei vannak:

a. *Elő- és utószámos iktatás.* A minden egyes ügydarabot külön iktatószámmal ellátó iktatás. Ennél a rendszernél minden ügyiratot külön iktatószámmal látnak el az egy ügyre vonatkozó iratokat az iktatókönyvben elő- és utószámokkal kapcsolják egymáshoz. Előnye: egyes ügyiratok elveszésének megállása, mert minden ügyirat könyvelve van. Hátránya: az összetartozó iratok csatolása végett pontosan

<sup>1</sup> L. Fluck i. m. 52. sk. 1.

vezetett mutatókra van szükség és az előiratok megkeresése így is időbe kerül. E mellett az iktatási rendszer mellett feltétlenül szükség van irattári sorkönyvre. A minisztériumokban és a nagyforgalmú hivatalok nagy részében nálunk ez az iktatási mód van bevezetve.

*b. A följajstromos rendszer.* Ennél a rendszernél az ügyek kapnak iktatószámot a naptári évre való tekintet nélkül. A hatóság előtt megindult ügy a följajstrom számát mindvégig megtartja. Ez a szám az irattári sorkönyvet is feleslegessé teszi, mert folyamatos lévén, azzal megegyezik. A később érkező ügydarabok ugyanezt a számot kapják, mint följajstromszámot, de külön-külön alszámokat. Ott van helye, ahol hosszú ideig tartó és több intézkedést kívánó ügyintézésről van szó és ahol az egyes ügyek közt összefüggés nem szokott lenni. Ezért a m. kir. bíróságoknál van használatban, és célszerű volna az árvaszékeknél is bevezetni.

*c. Az alapszámú rendszer,* amelynek lényege az, hogy az egy hivatal ügykörében nagyszámmal előforduló és hasonló tárgyú ügyeket ügycsoportoknak tekintjük s minden ügycsoportnak számot adunk, amelyet az a naptári éven át állandóan visel (alapszám) s az év közben érkező hasonló tárgyú ügyek mind ugyanazt a számot kapják, folytatólagos alszámmal, vagy pedig névsorrendben helyeztetnek el. Így pl. a községi iktatás 48 ügycsoporttal és ugyanannyi állandó alapszámmal jól beéri, pl. közegészségügy 12/6/1941. A járási és vármegyei iktatásnál ez a rendszer tisztán azonban sehol sem fordul elő, mert a felsőbb hatóságtól érkező és az oda irányított darabokat külön iktatószámmal kell ellátni a számmutatózás érdekében. Ezek elő- és utószámos kezelésben vannak.

*d. Az iktatás nélküli ügyvitel* (registraturloser Geschäftsgang). Ez Németországban a minisztériumokban és számos más közhivatalban van bevezetve. Újabban kísérletképen a német községi közigazgatásban is kísérleteznek vele. Lényege az, hogy az egyes előadók a szabatosan körülhatárolt ügykörükbe utalt ügydarabokat segéderő közbenjöttével, vagy anélkül, maguk kezelik és az ügyre vonatkozó iratmegőrző borítékban (iratrendező) maguk őrzik meg. A hivatal ismerve saját ügykörét, kidolgozza az *ügylajstromot* (*Aktenplan*), abban az ügyeket a tizedesrendszer szerint fő- és alacsonyabb csoportokba osztja, s mindegyiknek állandó számot ad, amely az iratrendezőnek is a száma. A beérkező ügydarab minden iktatás nélkül közvetlenül ahhoz az előadóhoz kerül, akire az ügylajstromnak vonatkozó száma állandóan ki van osztva, az előadó az esetleges előzményeket maga csatolja az ügydarabhoz, elintézi, az elintézést főnökének kiadványozásra bemutatja s elfogadás után leírás és expedálás végett az iro-

<sup>1</sup> L. a Vármegyei Ügyviteli Szabályzatot. Továbbá: *Magyar-Kiss: A közigazgatás és az emberek.* 1937. 227. l.

dának átadja. A kiadvány expedálása után az ügyirat visszakerül az előadóhoz, aki azt megőrzi. Az iktatás nélküli ügyvitel tehát sok kezelési mozzanatot kiküszöböl és nagy mértékben egyszerűsíti az ügykezelést. Előfeltétele az, hogy az előadók mindegyike az ügykezelés rendjét alaposan ismerje és fegyelmezetten betartsa.<sup>1</sup>

*3. A mutatózás.* A mutatózás kiegészítője az iktatásnak. Célja az, hogy az ügyet jellemző adatai szerint (személy, helynév, vagy tárgy, legfeljebb három adat szerint) abc-soros nyilvántartásba (mutatókönyv, index) vegyüik.

A mutatózás kartotékrendszerben is végezhető. Ez ott válik be, ahol az ügyfelek, vagy a tárgyak állandók, vagy legalább többször visszatérnek. Így az ugyanarra a személyre, vagy tárgyra vonatkozó különböző ügyek gyűjthetők össze ugyanazon a kartotékklapon.

Az idegenszámmutató arra szolgál, hogy a hivatal az olyan hivataloktól érkező ügyeket, amelyekkel sűrű összeköttetésben van, nyilvántartsa a szerint is, hogy milyen számú ügyiratok érkeztek azoktól és azok milyen számot kaptak nála. Ennek két esetben van helye: *a.* minisztériumban a társmisztériumok iktatószámairól és *b.* alsóbbfokú hivataloknál a közvetlen följük rendelt hivatalok (hatóságok) iktatószámairól kell vezetni.

*4. A letisztázás.* Ma már általánosan elterjedt az írógép használata. Munkamegtakarítás azonban számos más irodagép vagy eljárás útján is elérhető. Így kettős példányban írás (a másodpéldány marad meg az irattárban), űrlapok használata, sokszorosítás (roneo), nyomtatás stb.

*5. A kiadvány aláírása.* Az elküldésre kerülő összes tisztázatot (kiadvány) a multban a hivatalfőnök, vagy helyettese (az, aki kiadványozta) sajátkezűleg írta alá. Ez a mai nagy ügyforgalom mellett jelentékeny fizikai munkát és gyakran érdemleges késedelmet okoz. Ezért helyét nagy részben elfoglalta az ú. n. „aláírás-hitelesítés“ rendszere, amely abból áll, hogy a kiadvány tisztázata nem kerül vissza a főnökhöz aláírás végett, hanem arra írógéppel és s. k. jelzéssel írják rá a kiadványozó főnök nevét, azt a kiadóhivatali tisztviselő „A kiadvány hitelül“ záradékkal ellátja és ő sajátkezűleg aláírja.

A főnök sajátkezű aláírása továbbra is szükséges nagyobb fontosságú vagy ünnepélyes ügyiratok tisztázásánál, így utalványok, ki nevezések, felsőbb hatósághoz intézett felterjesztések stb. esetében.

*6. A postázás* (expediálás). Az ügyiratok tisztázatainak elküldése rendszerint postán történik. Az ugyanegy címre, pl. más hivatalhoz menő kiadványok közös borítékban való elküldése munka- és költségmegtakarítással jár.

<sup>1</sup> L. Brecht, A.: Die Geschäftsordnung der Reichsministerien. 1927.  
Jánossy Dénes: A központi ügykezelés vezérfonala. Kiadta a m. kir. vallás- és közoktatásügyi minisztérium. 1929.  
Nordsieck, F.: Organisation und Aktenführung der Gemeinden. 1941.

Helyben küldönc útján való kézbesítés kivételesen indokolt. Budapesten a sok hatóságnak egymással oly nagy postaforgalma van, hogy az itteni kézbesítőszolgálatnak gépkocsi menetrendszerű beállítása útján való megszervezése időben, munkában és költségben jelentékeny előnyt biztosítana.<sup>1</sup>

7. Az irattározás. Az ügyiratokat elintézés és expediálás után az irattárba helyezik megőrzés végett. Az elhelyezésnek oly módon kell történnie, hogy a keresett ügyirat bármikor, hosszadalmas keresés nélkül megtalálható legyen. Ha valamely ügyben újabb beadványt iktattak, ahhoz a rávonatkozó előző iratokat az irattárnak mindig csatolnia kell, hogy az új intézkedés az előzmények teljes ismeretében történhessék.

Az irattár az iratokat nem az iktatószámok sorrendjében, hanem tárgyi csoportosításban, az összefüggő iratok együtt-tartásával helyezi el. Az elhelyezésről nyilvántartási feljegyzést kell vezetni.

Az összetartozó iratsomókat közös iratborítékba kell helyezni, amelyen a benne elhelyezett ügyiratok iktatószámát fel kell jegyezni. Az iratborítékok használata pontos kitöltés esetén az irattári kezelést nagyon megkönnyíti. Az irattározással kapcsolatos írásbeliség mértékét a minimumra kell szorítani. Az iratborítékok rendszere mellett elegendő legfeljebb egy egyszerű irattári sorkönyv (felszerelő könyv) használata.

Az ügyiratok elhelyezése terén a modern irodatechnika nagy haladást tett, amelyet a magyar közigazgatás még csak kevés hivatalban honosított meg.<sup>2</sup>

8. A selejtezés. A közigazgatás mai méretei mellett egy-egy minisztérium, vagy más nagyobb hatóság ügyiratai egy évben több száz-ezret tesznek ki. Minden hivatalban olyan irattömeg gyűlik össze, hogy annak puszta elhelyezése sok helyet kíván. Az ügyiratokat meg kell annyi ideig őrizni, amíg rájuk szükség lehet. Selejtezés alatt a nélkülözhető, további megőrzést nem kívánó ügyiratok kiválasztását és megsemmisítését értjük. A selejtezés szempontjainak megállapítása nem a segédhivatal, hanem a hatóság feladata. Az évek száma, amelyek elteltével az ügyirat kiselejtezhető, az ügyek fontosságához igazodik. A selejtezési utasítások nem teljesek és nem egyöntetűek. Pl. a számveteli utasítás szerint 6—40 év az iratok fajtái szerint.

A fontosabb ügyiratok selejtezésének nincs helye. A közigazgatási használatra már nem szolgáló ügyiratok levéltárakba valók, amelyekben idővel becses történelmi forrásanyagot alkotnak. A régi kormányhatóságok (pl. kir. kancellária, kir. helytartótanács, kir. kamara, stb.) irattárait az Országos Levéltár őrzi és a mai miniszté-

<sup>1</sup> L. Fluck András: A budapesti közhivatali kézbesítőszolgálat. A M. K. I. kiadványai. 6. sz. 1932.

<sup>2</sup> L. Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye régi és új irattára képét. Fluck András: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. 116. l.

riumok is 30 évnél régibb irattári anyagukat az Országos Levéltárnak adják át további megőrzés végett. A vármegyéknek, városoknak, községeknek, egyházaknak közigazgatástörténelmi szempontból is fontos levéltáraik vannak.

### 81. §. A rendészet.

A rendészet fogalma.

280. A rendészet fogalmának meghatározása végett célszerű a közszolgálatról mondottakra visszatérnünk.

A közszolgálat tárgyalásakor láttuk, hogy a közhivatalnokok különös engedelmességi kötelezettséget vállalnak és ezáltal részeivé lesznek a közigazgatás szervezetének, amelyben tervszerű munkamegosztás szerint kijelölt helyet töltenek be. Ezért nevezik a közhivatalnokokat a közigazgatás szerveinek is. Minden szervezetben kell főnöknek lennie, aki vezeti, feladata megoldásáról gondoskodik. A főnöknek azonban hatalom és hatáskör kell ahhoz, hogy az egyes szervek működését biztosítani tudja. Erre szolgál a fölé- és alárendeltség viszonya s kényszerítő eszközként a *fegyelmi jog*, amely a szervi feladat betöltésére alkalmatlan vagy méltatlan, azaz a kari becsület ellen vétő egyének eltávolítására is módot ad. Láttuk azt is, hogy a fegyelmi jog alapja a közhivatalnokoknál a vállalt különös engedelmességi kötelezettség, s célja az engedelmesség kikényszerítése éppúgy, mint a közintézeteknél, pl. az egyetemen, az iskolában, a kórházban stb. az intézet fegyelmi szabályainak betartása is azért kötelező, mert az egyén azáltal, hogy beiratkozik, vagy a kórházba magát felvéteti, annak szabályai iránt különös engedelmességre kötelezi magát.

Az állam is szervezet. A szervezethez által különbözik a néptől, a társadalomtól. Az állam azon a területén, amelyre a hatalma kiterjed, az ott állandóan vagy ideiglenesen (külföldiek) tartózkodó emberek együttélését szervezi és szabályozza. Az államban élő nemzet nem ténylegesen egymás mellett élő emberek formátlan tömege, mert akkor a *bellum omnium contra omnes* volna az egymáshoz való viszonyuk szabályozója. Ellenkezőleg, az állam a szervezethez igen magas fokát mutatja és az összes emberekről, születésüktől halálukig, vagy megérkezésüktől eltávozásukig, nemcsak sok mindent tud, hanem tőlük sok mindent el is vár. Az emberek az államban nem tehetnek bármit, nem viselkedhetnek szeszélyük szerint. Nemcsak más emberekkel, hanem egy olyan szervezettel is szemben állnak, amely tőlük mind saját maga, mind embertársaik iránt is olyan magatartást követel, amelyben bizonyos cselekedetek ki vannak zárva, legalább is tilosak, s mások elő vannak írva. Az emberek teljes szabadságáról tehát nincs szó, nemcsak azért, mert erkölcsi vagy büntetőjogi tilalmak szabnak korlátokat, hanem azért sem, mert a szervezet emberi

együttélés ténye kötelez a másokra való tekintetre. Az embereket tehát az, hogy szervezett állami életet élnek, kötelezi arra, hogy azokat a szabályokat betartsák, amelyeket az állam azért állít fel velük szemben, mert csak neki van módja azok megtartását is impériumával biztosítani. Az emberek az állammal szemben sem különös engedmességi kötelezettséget nem vállaltak, mint a közhivatalnokok, sem egyszerű engedmességi kötelezettséget nem vállaltak, mint Rousseau a Társadalmi szerződés-ben feltételezi, hanem engedmességre tényleg mégis kényszerülnek, mert nem szervei (*Organpersönlichkeit*), hanem tagjai (*Gliedpersönlichkeit*) annak a szervezetnek, amelyet államnak hívunk. Az állam az összes tagjaitól megkövetel olyan magatartást, amely a szervezet fennállását és működését lehetővé teszi. Ezt az állam jogi kötelezettségüké is teszi és ezért az állampolgárok általános engedmességi kötelezettségéről szokás beszélni, amin azt az engedmességet értjük, amely nem különösen vállalt kötelezettségen alapszik. Az államnak azt a működését, amellyel az embereknek (nemcsak saját polgárainak) ezt a kötelezettséget érvényesíti, *rendészetnek* nevezzük. Az államnak ezt a működését is a közigazgatás fejt ki, az embereknek ezeket a kötelezettségeit ezért közigazgatási kötelezettségeknek, megszegésüket pedig közigazgatásellenességnek is hívjuk. A közigazgatásellenességeket az állam tételes jogával kihágásnak minősíti és elkövetőikre a megfelelő magatartás kikényszerítése végett büntetést szab. A kihágás tehát teljes párdarabja a közhivatalnok fegyelmi vétségének és a kihágási büntető eljárás a fegyelmi eljárásnak. Mind a kettőnek az alapja az, hogy az emberek és a közhivatalnokok, bár különböző minőségben, az államnak, mint szervezetnek a tagjai, amiből rájuk nézve szankcióval bíró kötelezettségek származnak. Ezért a fegyelmi vétséget és a rendőri kihágást közös néven *közigazgatási szervezetellenességnek* nevezhetjük.<sup>1</sup>

A rendészet fogalmát másként szokás levezetni. A kiindulás többnyire etimológiai. Ezt azért nem lehet szerencsésnek tartani, mert a nyugati nyelvekben, ahol a rendészetet *Polizei* (német), *police* (angol, francia) néven jelölik, a görög πόλις = város, πολιτεία = városi alkotmány, röviden alkotmány, kormány, szóból vezetik le. A franciák a XIV. század óta használták a *la police* kifejezést az államcélok, az állami tevékenység megjelölésére, majd szorosabb értelemben a jó, a rendes közállapotok megjelölésére. Később, még a XIX. század elején is, a németek a *Polizei* alatt az egész állami tevékenységet értették, kivéve az igazságszolgáltatást.<sup>2</sup> A magyarban viszont a ren-

<sup>1</sup> L. Magyary Zoltán: Szervezetellenesség a közigazgatásban. Közigazgatástudomány. 1942. évf. 1. l.

<sup>2</sup> L. Fritz Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 385. l.

dészetet a *rend*-ből vezetik le<sup>1</sup> és evégből a rend általános meghatározását igyekeznek adni. Tehát más-más szóból vezetik le a meghatározást. Ez azért is kifogásolható, mert akkor a magyarban a csendőrség fogalmát a „csend“ fogalmából kellene levezetni. Az összes definíciók megegyeznek azonban abban, hogy rendészetben a közrendnek az egyesek által való megzavarása elleni védekezést értik, a közrend tartalmának meghatározásában pedig olyan határokat vonnak, amelyek egységesen csak azáltal jellemezhetők, hogy a társadalomnak az állam által fenntartott szervezete fennállását és működését érintő magatartások hozzátartoznak, az azokat nem érintő magatartások a határokon kívül vannak.

A kérdéssel a magyar irodalomban Angyal Pál foglalkozott behatóan.<sup>2</sup> A bűncselekmények osztályozásából (büntett, vétség, kihágás) kiindulva azt vizsgálta, hogy lehet-e elvi szempontból külön tartani a büntetőjog által értékelt és büntetés alá vont jogellenesség körében a büntetőjogi és közigazgatásjogi jogellenességet? Továbbmenve úgy teszi fel a kérdést, van-e létalapja egy — a büntetőjogi jogellenességről rendelkező — ú. n. igazságügyi büntetőjoggal (*Justizstrafrecht*) szemben kiépítendő közigazgatási büntetőjognak (*Verwaltungsstrafrecht*)? Vizsgálatának eredménye az, hogy ez a szétválasztás indokolt. Megállapításai közt idevágók a következők: „A büntető igazságszolgáltatás terén beéri az állam, ha az emberek a hozzájuk intézett normákat megtartva, passzíve viselkednek, ha megmaradnak az etikai minimum síkján, ha — mint Erich Wolf megjegyzi — nem lopnak ezüstkanalet, nem hamisítanak okiratot, nem esküsznek hamisan; — a közigazgatás körében az állami igényt ezzel a stabilizálódással nem elégítjük ki; itt meghatározott irányban tevékenyvé válás, az etikai minimum síkjáról a szociális maximum síkjára való felemelkedés, vagy legalább is e síknak megközelítése a köteletségünk; a közigazgatási igénynek nem tesz még eleget a gépkocsivezető, ha nem gázol el senkit — ezt csak az igazságügyi érdek kívánja; tőle a közigazgatás azt követeli, hogy megfelelő úton s megfelelő módon hajtsa és tehát — habár senkinek testi épségét nem sértette, de még csak nem is veszélyeztette (pl. nem tartózkodik senki abban az utcában, amelybe tilalom ellenére behajt), mégis büntetendő, mert közigazgatási érdeket sértett“.<sup>3</sup> „A közigazgatási büntetőjogban a szándék főeleme: a köteletségellenesség tudata.“<sup>4</sup> „A kihágás abban az esetben is büntetendő, ha az gondatlanságból követetett el.“<sup>5</sup> „A közigazgatás nagyobb elővigyázatot kíván, mint akár

<sup>1</sup> L. Tomcsányi Móric: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. 1933. 9. l.

<sup>2</sup> L. Angyal Pál: A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése. M. Tud. Akadémiai székfoglaló értekezés. 1931. 64. l.

<sup>3</sup> Angyal i. m. 49. l.

<sup>4</sup> Angyal i. m. 52. l.

<sup>5</sup> U. o. 54. l.

a magánjog, akár a közönséges büntetőjog.“ „A közigazgatási büntetőjogban az ú. n. közre kiható figyelmetlenségek aránylag enyhe eseteiben is megokoltnak mutatkozik a büntetés.“<sup>1</sup> „Pozitív nem fér kétség ahhoz, hogy a kihágás büntetése nem valamely elkövetett jogellenesség megtorlásául alkalmazott érzéki rossz, nem *malum passionis propter malum actionis*, hanem hatályos figyelmeztetés a közigazgatás követelte magatartásra; nem represszív, hanem kizárólag preventív jellegű jogeszköz; nem lesujtani kíván a joggal ellentétbe került elkövetőre, hanem az a tendenciája, hogy a közigazgatás-ellenesség előidézójét meghatározott magatartásra, rendre szoktassa“, „fegyelemre“.<sup>2</sup> „A kihágás elkövetője nem közveszélyes, hanem csupán közszempontból figyelmetlen, hanyag, közigazgatási köteleltségeire kellően rá nem eszmélő ‚gemeinlásslich‘ egyén“.<sup>3</sup> Ezek a megállapítások mutatják, hogy az állam az emberektől igen messzemenő figyelmes magatartást kíván, amely figyelem tárgyát és fokát ő maga írja elő s az időről-időre változik, a technika fejlődésével párhuzamosan bővül. Az emberek ezek betartására és éppen az előírt fokban, nem azért kötelesek, mert társadalomban, más emberek közt élnek, hanem azért, mert az állam által megszervezett társadalomban élnek, tehát mert egy szervezet tagjai.

A rendészet feladatai.

**281.** A rendészet ma már nem egyértelmű az egész közigazgatással, mint a XVIII. században még volt. A rendészet a közigazgatásnak egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz (72. §), de célja határozottan körül van írva: az általános nyugalom, biztonság és a rend biztosítása. A rendészet nem pozitív, hanem védő, elhárító tevékenység. Ebben is különbözik a szakirányú közigazgatástól, amelynek pozitív feladatai vannak.

A rendészet feladatait a következőképpen csoportosíthatjuk:

1. *A közrend fenntartása s ha kell helyreállítása* a közhasználatban álló területeken: utcákon, tereken, hidakon, pályaudvarokon stb., valamint nagyobb tömegek fellépése: vásárok, ünnepélyek, felvonulások, balesetek, tüzesetek stb. alkalmazásával. Ide tartozik a közterület igénybevételére (fokozott használat) vonatkozó engedélyek adása, pl. bérkocsiállomás, kávéházi terraszok, építési anyagok elhelyezésére. Továbbá a folyamrendészet, mezőrendészet. A forgalmi rendészet különböző feladatai: a gyalogos, kerékpáros, gépkocsiközlekedés, teherforgalom szabályozása és betartásának ellenőrzése, a közlekedési eszközök és a kocsivezetők ellenőrzése, az utak és hidak állapotának, tisztaságának, megvilágításának, az utcátáblák és ház-

<sup>1</sup> U. o. 55. l.

<sup>2</sup> U. o. 56., 57. l.

<sup>3</sup> U. o. 57. l.

számok, a közlekedési jelek állapotának ellenőrzése, az országúti forgalom ellenőrzése (motoros csendőrség), a hónap és más forgalmi akadályoknak eltávolítása. Ugyancsak a közrend fenntartásához tartozik a segélyreszorulók (vakok, gyermekek, betegek) támogatása, a mentők értesítése, az állatkínzás megakadályozása, talált tárgyak, értékek megőrzése, nyilvántartása és kiadása stb.

2. *A közbiztonság fenntartása.* A közbiztonsági rendészet hatáskörébe tartozik az élet- és vagyónbiztonság megvédése, a testi épség, egészség, becsület, közérköcs védelme, tűzbiztonsági és légoltalmi óvóintézkedések elrendelése, a bejelentett nyilvános gyűlések tudomásulvétele, illetőleg a szabad ég alatt tartott nyilvános gyűlések és felvonulások engedélyezése és lefolyásuk ellenőrzése; az egyesületek keletkezésének és működésének figyelemmel kísérése, jóváhagyott alapszabállyal nem bíró, vagy alapszabályellenesen működő egyesületek betiltása; a bejelentési hivatal működésével kapcsolatosan a rovott előéletű, gyanús magatartású egyének és a feltételes szabadságon levő fegyencek nyilvántartása; a külföldiek tartózkodásának, letelepedésének ellenőrzése; útlevelek, útiigazolványok, határátlépési igazolványok kiállítása; a kivándorlásra, leánykereskedelemre és csempészetre vonatkozó rendelkezések ellenőrzése; a törvényekben és rendeletekben meghatározott esetekben és előírt feltételek és módok mellett az egyes emberek ellen fogatosítható kényszerrendszabályok, így bekísérés, elővezetés, előállítás, letartóztatás, kiutasítás, eltoloncolás, kitiltás, rendőrhatósági felügyelet vagy őrizet alá helyezés (internálás), motozás, házkutatás, lefoglalás alkalmazása; a sajtórendészet köréből a rendészetre háruló teendők végrehajtása.

3. *A politikai vagy államrendészet.* Jelenti az állam, az alkotmány, a törvény és a társadalmi rend veszélyeztetésére irányuló cselekedetek és törekvések megakadályozását, felderítését és leküzdését. Számos érintkezési pontja van a közbiztonsági rendszettel. Idetartozik a hazaárulás, felségsértés, nemzetgyalázás, kémkedés, hatóság elleni erőszak, izgatás, pénzhamisítás, továbbá a közellátás biztosítására és a külfölddel való áru- és pénzforgalomra (devizagazdálkodás) vonatkozó jogszabályok megsértése stb. A közönséges bűncselekmény, pl. gyilkosság, lopás is lehet politikai az indoknál fogva (pl. diplomáciai jelkules [chiffre] ellopása). A politikai vagy titkos rendészet feladatai mélyreható politikai átalakulások korában az új állami rend megszilárdítására is kiterjednek.<sup>1</sup>

4. *Közigazgatási rendészet:* a közigazgatás műveinek és működésének védelme, továbbá rendőri engedélyek, igazolványok kiadása. A rendészetnek ebbe az ágába igen sokféle és egyre szaporodó feladatok tartoznak: a rendőri bejelentőhivatal fenntartása; nyilvános színielőadások, hangversenyek, mutatványok, mozgóképek előadá-

<sup>1</sup> A Gestapo és a GPU. Közigazgatástudomány. 1939. 394. l.

sok, táncvigalmak engedélyezése; záróra meghatározása; a cselédügy intézése, cselédkönyvek kiállítása; erkölcsi bizonyítványok kiállítása; fegyvertartási és viselési engedélyek kiadása; a vásár- és iparrendészet, árellenőrzés; házalás és könyöradománygyűjtés ellenőrzése; szállodák, vendéglők, kávéházak, közfürdők és más nyilvános helyiségek ellenőrzése stb. Fontos ága az építésrendészet. Minden közigazgatási ágazatnak megvan a maga rendszete. A pénzügyi közigazgatás rendszete céljára külön fegyveres őrtestülettel, a pénzügyőrséggel rendelkezik.

5. *Igazságügyi rendészet:* a büntettek kiderítésében és üldözésében való közreműködés. A bünvádi perrendtartás (1896 : XXXIII. t.-c. 33—101. §) szerint a rendőrség és a csendőrség a nyomozásban résztvesz. A nyomozás célja azoknak az adatoknak kipuhatólása és megállapítása, amelyek a vád emelése, vagy nem emelése kérdésében a vádló tájékozására szükségesek. A kir. ügyészség a nyomozó cselekmények teljesítése végett a rendőri hatóságokat és közegeket megkeresheti, illetőleg utasíthatja, a nyomozás menetét irányítja, a nyomozási cselekményeket és a nyomozó hatóságokat ellenőrzi. A rendőri hatóságok és közegek kötelesek a megkeresésnek, illetőleg utasításnak feltétlenül eleget tenni. A nyomozást teljesítő rendőri hatóság megidézhet és eskü kivétele nélkül kihallgathat mindenkit, akitől a kiderítendő ténykörülmények tekintetében felvilágosítást vár.<sup>1</sup> A rendőrség és csendőrség köteles a büncselekményeket fel is jelenteni.

6. *A rendőri büntetőbíráskodás:* A közigazgatási hatóságok elé utalt kihágási ügyekben való bíráskodás, ideértve a jövedéki büntetőbíráskodást is (599. és 601. l.).

A rendőri hatalom korlátai.

282. a. A rendészet feladata a köznyugalom, közbiztonság és közrend megóvása lévén, ebből következik, hogy magánérdek megvédése nem feladata. Erre a rendes bíróság van hivatva. Az egyén magánlakása nem tartozik a rendőrség ellenőrzése alá, oda nem is hatolhat be, kivéve, ha onnan a közre nézve zavar, vagy veszély keletkezik, vagy fenyeget, vagy használata nem felel meg a magánlakás rendeltetésének. A rendőrséget egyébként nem érdekli, hogy mi történik a lakásban, de tiltja, hogy a porrongyot az utcára rázzák ki, vagy hogy az ablakpárkányra virágserepet megerősítés nélkül helyezzenek úgy, hogy az az utcára eshessék és a járó-kelőkben kárt tegyen. A rendőrséget csak a magánlakás nem érdekli, de azt már elrendeli, hogy a kapualja és a lépcsőház világítva legyen, hogy a szemetet rendszeresen eltávolítsák, a kaput éjjelre bezárják stb. Ugyancsak behatolhat a magánlakásba, illetve oda a lakó köteles beengedni annak a közüzemnek

<sup>1</sup> Nyomozási utasítás rendőri hatóságok és közegek részére. 130.000/1899. B. M. sz. r

az alkalmazottját, amelynek szolgáltatásába a lakás be van kapcsolva (vízvezeték, gáz, villany, telefon, rádió), hogy az a fogyasztást ellenőrző órát leolvashassa, vagy a szabálytalan működést (pl. víz- vagy áramvesztés) megszüntethesse (*Anstaltspolizei*). A magánlakás szentségének ez a számos korlátozása a legjobban mutatja, hogy a rendészet célja az egyénnek a szervezethez tartozásából származó kötelességei teljesítésének biztosítása, ami nemcsak az állammal, hanem közüzemekkel, közintézetekkel szemben is fennáll, szóval az egyén az államot életének csak abban a részében nem érdekli, amely a szervezetet, vagy annak más tagjait nem érinti.

b. A jogállam, amely a mindenható rendőrállam elleni küzdelemből fejlődött ki, a rendészet hatáskörét jogi korlátok közé szorította. Azt a vélelmét állította fel, hogy ami az egyénnek megtiltva nincs, az szabad. Ezt az egyén és a tulajdon szabadságának nevezik. A rendőri beavatkozásnak jogalappal kell bírnia. Ezt törvény, vagy az 1879 : XL. t.-c. 1. §-ában felsorolt másfajta jogszabály adhatja meg. Ezekből a rendőri jogszabályoknak ma már egész hálózata fejlődött ki.

A rendőri jogszabály nemcsak tilalmat, valamitől való tartózkodást, hanem parancsot, cselekvést is előírhat. Ilyenek a különböző bejelentések (megérkezéskor), jelentkezések (külföldiek), kapuzárás, tűzoltószerek beszerzése, fertőtlenítés stb.

A rendőri jogszabályok azért szaporodnak és azok rendelkezései azért mindig változatosabbak, mert a posztindusztriális államban az életviszonyok egyre sokrétűbbek és azok szervezésének szüksége egyre nagyobb.

A rendőri jogszabályok nem minden helyen és időben egyenlők. Mások lehetnek városban, mint faluhelyen, mások egy iparvidéken, mint gyógy- és üdülőhelyen, mások békében, mint háború idején stb. Igazodnak a változó viszonyokhoz.

A rendészet más szempont szerint jár el, mint a büntetőbíráskodás: nem kell bűnösség, személyes tevékenység, még kevésbé szándékoság. Az ember mindazért a zavarásért felelős, ami a környezetéből származik: lakásából, udvarából, műhelyéből, holmijának az állapotából (pl. kutyáját nem vezeti pórázon, lovait őrizenlenül hagyja és azok megvadulva kárt okozhatnak stb.). Még a rendőrileg kifogástalan embert is érinthetik a rendőri intézkedések kár és zavar elhárítása végett (pl. kilakoltatás a beomlással fenyegető házból).

c. Ha bekövetkezik a beavatkozás szükségessége, a rendőrségnek alkalmas intézkedést kell tennie. A jogszabály e tekintetben gyakran nem rendelkezik, mert a rendőrség szabad belátására kívánja bízni a helyzetnek leginkább megfelelő intézkedés megválasztását. De az elhárítás tartalma irány, erő, méret tekintetében a zavarással, illetve veszéllyel arányos legyen. Ha egy soffőr a közlekedésrendőri szabályokat nem tartja be, a hajtási igazolványa elvételével is büntethető.

de kis szabálytalanságért, pl. mert egy taxiállomás helyén áll meg a járda mellett, igazolványa bevonásával büntetni nem szabad. Vannak enyhébb eszközök is. Esetleg a figyelmeztetés elegendő, lehet pénzbüntetést kisebb-nagyobb összegben, esetleg elzárást kiszabni stb. Célszerű némely esetben a rendőri ügyelet (színházban), a felügyelet alá helyezés (idetartozik a jövedéki felügyelet is a pénzügyi közigazgatásban).

Szükség esetében helye van a rendőri karhatalom, azaz külső erőszak alkalmazásának az emberekkel szemben avégből, hogy a zavarás, vagy veszély megszűnjék.

A rendőri működés tehát változatos a körülményekhez való alkalmazkodás miatt. A cél az eredmény elérése, az, hogy az emberek a szervezett közület tagjához illő magatartást tanúsítsák. Ebben is világosan látszik a közszolgálattal való párhuzam, amely szintén a szervezetbe való beilleszkedést kíván, azzal a különbséggel, hogy az ott különös engedelmességi kötelezettségen, a rendészetnél viszont az állam impériumán nyugszik.

A rendészet eszközei.

283. A rendészet feladatait kétirányú működéssel teljesíti: *a.* gondoskodik olyan berendezésekről és eljárásokról, amelyek a mindennapi életben előfordulni szokott veszélyek elhárítására, vagy megszüntetésére alkalmasak. Így az utak jókarbantartásáról, a forgalmi akadályok elhárításáról, a közvilágításról, a közlekedés szabályozásáról és feliratokról, a házak szilárd építéséről és jókarbantartásáról, a tűzveszély elhárításáról és leküzdéséről stb.; *b.* az embereket parancsok és tilalmak kibocsátásával kötelezi a közérdeknek megfelelő magatartásra, az egyéni szabadság és magántulajdon korlátozásával is. A parancsok és tilalmak vagy általános érvényűek, vagy konkrét esetre vonatkoznak. E szerint azokat rendőri jogszabályoknak, vagy rendőri parancsoknak nevezzük. Az előírt magatartás megszegését a jogszabályok rendszerint *kihágás*nak minősítik, aminek büntetése elzárás és pénzbüntetés lehet.

A magyar jog szerint kihágást a következő jogszabályok állapíthatnak meg (1879 : XL. t.-c. 1. §): 1. a törvény, 2. miniszteri rendelet, 3. a törvényhatóság, vagy 4. törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város, vagy megyei város szabályrendelete. Tehát a nagy- és kisközségek kihágást nem állapíthatnak meg, 5. a budapesti m. kir. rendőrség főkapitányának rendelete (1881 : XXI. t.-c. 8. §), és a m. kir. rendőrhatóságok rendeletei (39.820/1921. B. M. sz. r.), 6. a kormánybiztos rendelete a kivételes hatalom idején (1939 : II. t.-c. 145. §).

A rendőrhatóságok működését ezek a jogszabályok irányítják. A köznyugalom, közrend és közbiztonság megóvása végett a rendőrhatóságok és közegek felszólítás nélkül, hivatalból kötelesek eljárni.

A rendőrhatóságoknak joguk van a jogszabályokkal nem ellenkező mindazokat a rendelkezéseket megtenni, amelyek a köznyugalom, közrendet és közbiztonságot közvetlenül fenyegető veszedelmek elhárítása végett szükségesek. (5047/1919. M. E. sz. r. 17—18. §.)<sup>1</sup>

A rendőrség és csendőrség a jogszabályok rendelkezéseinek és a hatósági intézkedéseknek szükség esetén kényszer útján (karhatalommal) szerez érvényt. A kényszereszközök alkalmazásának feltételeit a vidéki rendőrség államosításáról szóló 5047/1919. M. E. sz. r. (23—29. §), a rendőrség fegyverhasználatának eseteit pedig az 1932 : XIII. t.-c. szabályozza (392. l.).

Ha a rendőrség a köznyugalom és a közrendet a saját karhatalmi erejével nem bírja fenntartani, a rendőrhatóság *a honvédség segítségét* veheti igénybe. A katonai karhatalom igénybevételét és alkalmazását Budapesten az 1881 : XXI. t.-c. (31—34. §), egyébként a 4132/1925. B. M. sz. r. szabályozza.

A belügyminiszter a rendőrség őrségi személyzetét szükség esetében csendőrökkel megerősítheti (5047/1919. M. E. sz. r. 36. §).

A katonai karhatalom igénybevétele rendszerint a közrend fenntartására hivatott közigazgatási hatóság (rendőrkapitány, főszolgabíró, alispán) által történik. Ha a késedelemből veszély nem származik, az illetékes hatóságok a katonai karhatalom kirendelése végett felettes hatóságuk útján a belügyminiszterhez fordulnak. Ha a karhatalom segítségülhívásának szüksége hirtelen áll be és a késedelem veszéllyel jár, a közigazgatási hatóságok és az elsőfokú bíróságok vezetői jogosultak katonai karhatalom igénylésére. A karhatalom kirendelésére az alkalmazási hely szerint illetékes honvédhadtestparancsnokságok vannak hivatva. Igen sürgős és indokolt esetben a helybeli csapat (laktanya) parancsnoka, a laktanya- és helyőrségi ügyeleti tiszt is fel van hatalmazva arra, hogy az állomáshelyen a neki alárendelt készütségekből a saját felelősségére karhatalmat kirendelhessen. A katonai karhatalom azon hatóságok és közegek hivatalos ügyködésében, amelyekhez ki van rendelve, közvetlenül nem vehet részt, hanem csakis arra van hivatva, hogy a hatóságokat és közegeiket oltalmazza és rendelkezéseiknek a szükséges nyomatékot megadja. Ha a rendőrhatóságnak a helyszínen levő vezetője a karhatalom parancsnokát felhívja, hogy a törvénynek erővel szerezzen fogantat, a vezénylő tiszt a katonai szabályzatok szerint saját felelősségére intézkedik s érvényt szerezvén a törvénynek s helyreállítván a rendet, a további teendők iránti intézkedést ismét a polgári hatóságnak adja át (1881 : XXI. t.-c. 34. §).

A rendőrség írásbeli idézésére köteles mindenki, aki a rendőrhatóság területén lakik, vagy ott tartózkodik, a rendőrhatóság előtt

<sup>1</sup> L. még a 39.820/1921. B. M. sz. r. 38—39. §-át.



a kitűzött időben megjelenni és a hozzá intézett kérdésekre válaszolni, kivéve az olyan kérdéseket, amelyekben a tanú a bűnvádi perrendtartás rendelkezései szerint (1896 : XXXIII. t.-c. 204—209. §) is mentes a vallomástétel kötelezettsége alól. Aki a rendőrség szabályszerű idézésére indokolatlanul nem jelenik meg, azt a rendőrhatalóság az írásbeli határozat alapján elővezetetheti. Az *elővezetést* a rendőrközeg csak írásbeli határozat (elővezető parancs) alapján foganatosíthatja.

Mindenki, aki erre a magát kellően igazoló rendőrközeg a törvény nevében felszólít, köteles a rendőrség legközelebbi helyiségében megjelenni. Aki e felszólításnak nem engedelmeskedik, azt a rendőrközeg előállítja (*Előállítás*).

A rendőrközeg jogosult indokolt esetekben a rendőrhatalósághoz bekísérni azokat, akik a köznyugalmat háborítják, a közrendet megzavarják vagy a közbiztonságot veszélyeztetik (*Bekísérés*).

Az elővezetés, az előállítás és a bekísérés lehetőleg erőszak alkalmazása nélkül, a törvényre utaló kijelentéssel történik.

*Magánlakásba* a rendőrközeg rendszerint csak hivatalos megbízás teljesítése végett léphet. Ily megbízás nélkül is beléphet a rendőr magánlakásba, ha onnan segélykiáltást hall, vagy ha valamely ott lakó erre közvetlenül és indokoltan felhívja, ha ott nyilvános gyűlést tartanak, amelyen nemcsak meghívott vendégek vehetnek részt, vagy ha az üldözött személy oda menekült, végül tűzvész és árvízveszedelem esetében hivatalos feladatának teljesítése végett.

*Házkutatást* vagy *személymotozást* a rendőrhatalóság csak halaszthatatlan esetekben és írásba foglalt határozattal rendelhet el és a rendőrközeg rendszerint csak írásbeli határozat alapján foganatosíthat.

*A rendőri felügyelet alá helyezés, a kitiltás és a rendőrhatalósági őrizet alá helyezés (internálás)* a személyes szabadság korlátozásának szigorúbb fajai, amelyekről külön jogszabályok rendelkeznek.<sup>1</sup> Ezeket magyar állampolgárokkal szemben az elsőfokú rendőrhatalóság, Budapesten a rendőrség budapesti főkapitánya, külföldiekkel szemben a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatalóság rendeli el, de a belügyminiszter minden esetben közvetlenül is intézkedhetik.

A *kihágási bíráskodás* az 1879 : XL. t.-c. szerint megoszlik a rendes bíróságok és a közigazgatási hatalóságok közt. Közigazgatási hatalóságokon az általános közigazgatási hatalóságok (főszolgabíró, alispán, polgármester), a m. kir. rendőrkapitányságok és főkapitányságok és kisebb jövedéki kihágások ügyében a pénzügyigazgató értendő. A törvénnyel megállapított kihágások taxatív felsorolás szerint részben a közigazgatási hatalóságok, részben a bíróságok hatáskörébe tartoznak. Bíróság elé tartoznak az 1879 : XL. t.-c. és újabb

<sup>1</sup> 1939 : II. t.-c. 150. §, 760/1939. B. M. sz. r.

törvényekben felsorolt kihágások, továbbá a súlyos jövedéki kihágások az 1871 : LXVI. t.-c. 1. §, illetve 1909 : XI. t.-c. 101. §-a alapján. Az egyéb jogszabállyal (miniszteri rendelet, szabályrendelet) megállapított kihágások a bíróságok hatáskörébe nem utalhatók (1879 : XL. t.-c. 19. §), hanem mind a közigazgatási hatalóságok elé tartoznak. Abban a tekintetben, hogy a közigazgatási hatalóságok elé utalt kihágási ügyek azokon a helyeken, amelyekre a rendőrség hatásköre kiterjed, hogyan oszlanak meg az általános közigazgatási hatalóságok és a m. kir. rendőrség közt (1929 : XXX. t.-c. 59. §), a főszabályt a m. kir. rendőrség ügyintéző hatásköréről szóló 90.089/1919. B. M. sz. r. (4. §) tartalmazza. E szerint a rendőrség hatáskörébe tartozik a rendőri bíráskodás

a. azokban a kihágásokban, amelyeket a rendőrhatalóság hatáskörébe utalt ügyekben követtek el;

b. azokban a kihágásokban, amelyeket nem a rendőrhatalóság, hanem más közigazgatási hatalóság hatáskörébe utalt ügyekben követtek ugyan el, de amelyekben a kihágási bíráskodást valamely törvény vagy rendelet kifejezetten a m. kir. rendőrség hatáskörébe utalja.

Az újabb jogalkotás előszeretettel és rendszertelenül utalja a m. kir. rendőrség hatáskörébe a rendőri büntető bíráskodást ez utóbbi b. pont alapján (pl. 1935 : IV. t.-c. 281. §, 1940 : XX. t.-c. 16. §). Általában azt mondhatjuk, hogy az ipari és kereskedelmi ügyek, a közegészségi, az állategészségi és a mezőrendőri ügyek azok a főcsoportok, amelyek körében elkövetett kihágások feletti bíráskodás az általános közigazgatási hatalóságok hatáskörébe tartozik.

A kihágások büntetése az 1879 : XL. t.-c. állapította meg elzárásban és pénzbüntetésben (1928 : X. t.-c.). Az ott megállapított büntetések legmagasabb mérvét azonban újabb jogszabályok (az 1931 : XXVI., 1939 : II. t.-c. és a felhatalmazásuk alapján kiadott rendeletek) felemelték. Az elzárás legmagasabb mértéke két hónap, háború idején hat hónap, a pénzbüntetésé 8000 pengő.<sup>1</sup>

A rendőri engedély.

**284.** A rendészet az emberi cselekedetek egy jellegzetes csoportjánál úgy jár el, hogy megtiltja azoknak előzetes rendőri engedély nélküli megkezdését. Így rendőri engedély kell a fegyvertartáshoz, a vadászathoz, halászathoz, építkezéshez, számos ipar üzéséhez, az autózásához, a filmek bemutatásához stb. Ez az eljárás tulajdonképpen óvintézkedés, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy az ebbe a csoportba tartozó cselekedetek nem okvetlenül veszélyesek, de veszélyessé válhatnak a személy szerint, aki, vagy a mód szerint, ahogyan végzi őket. Ezért például az építkezési terveket a hatalóság előre át-

<sup>1</sup> L. Tusnádi-Elthes Gyula: Az időszerű rendőri kihágások és a felemelt büntetések. Közigazgatástudomány. 1941. évf. 105. l.

vizsgálja, hogy azok statikailag és tűzbiztonság tekintetében megfelelőek-e; autóvezetési engedélyhez nemcsak hozzáértés, hanem jó szem, egészséges szív, jó idegek is kellenek, amit orvosi vizsgálattal lehet megállapítani; vagy más közérdek kívánja, hogy emberek ne korlátlan számban, vagy ne válogatás nélkül üzhessenek valamely foglalkozást (pl. italmérést), vagy tarthassanak fegyvert stb. A rendőrhatalósági engedélyhez kötött jogosítványokat a 90.000/1940. B. M. sz. rendelet 17 pontban sorolja fel. A honvédelemről szóló 1939. II. t.-c. háborús veszély esetén lehetővé teszi további működéseket előzetes rendőri engedélyhez való kötését.

A rendőri engedély kettős jogi aktus. Először törvény, vagy rendelet útján kimondják az általános tilalmat, azután konkrét jogi aktussal megadják az engedélyt. Az engedély semmi pozitív tartalommal nem bír, csak megszünteti az engedéllyessel szemben a tilalmat úgy, hogy rá nézve újból érvényes az az általános rendészeti elv, hogy ami megtiltva nincs, az szabad. A rendőri engedély nem ad alanyi jogot, ezért annak átruházásáról, továbbadásáról nem lehet szó. Arról nem is lehet lemondani, csak lehet nem használni, meg nem kezdeni. Különbözik a koncessziótól is, amely alanyi jogot ad az engedélyesnek.

A tilalmat kimondó jogszabály meg szokta állapítani a szempontokat, amelyek szerint az engedély megadható. Az újabb jogszabályok azonban a részletes szabályozástól a hatóság szabad belátásáig a legkülönbözőbb fokozatokra adnak példát.

A konkrét esetre vonatkozó hatósági aktus tartalma lehet: a. az engedély megadása, b. az engedély megtagadása, vagy c. az engedélynek feltétel (kikötés) melletti megadása, pl. építési tervnek módosításhoz, vagy a megkezdésnek határidőhöz kötése, vagy iparfelügyelet kikötése stb.

Az engedély megadása nem zárja ki, hogy a hatóság utólag módosítsa, pl. légtalmi óvóhelyek építését pótlólag kívánja.

Az engedély rendszerint visszavonható. A visszavonás feltételeit a jogszabály szokta megállapítani, szintén változatosan, de sokszor a hatóság szabad belátására bízta. Egyik fontos oka lehet a visszavonásnak a közérdeknek előre nem látott sérelme.

A rendészet szerepének változása.

285. A posztindusztriális államban a rendészet szerepe is új megfontolást kíván. A XIX. századi állam a liberalizmus eszmekörében az egyén minél nagyobb szabadságát tartotta szem előtt. Nem akart rá a közigazgatásnak más irányító befolyást engedni, mint a rendészet szűkre szabott eszközeit. Politikailag szintén nem adott az embereknek irányítást, ellenkezőleg azt várta, hogy, ha ötvenként egyszer, képviselőválasztáskor a szavazatukat leadják, azzal ők maguk döntsék el a kormányzat irányát.

A XX. században azonban az életviszonyok annyira megváltoztak, hogy az embereknek ez a szabadsága tényleg megszűnt és azok számos irányban tervszerű vezetésre szorulnak, így a preventív egészségvédelem, néptáplálkozás, mezőgazdasági termelés, ipari anyag-gazdálkodás, légtalom stb. terén; a háromszorosára emelkedett nép-sűrűség miatt is egymásra sokkal több tekintettel kell lenniök, mint száz év előtt. Ez csak az emberek aktív jóakarásával, egyetakarásával érhető el, ha a célt megértik és önként együttmennek. Ennek elérése a korporatív szervezés útján leginkább lehetséges. Ez az embereknek foglalkozásuk szerinti szervezete, amely tagjaira igen erős ösztönző és fegyelmező hatást tud gyakorolni. Politikailag is sokkal erősebbet, mint a parlament a maga pártjaival. A XX. század céljainak megvalósítása e nélkül alig lehetséges. Annak az államnak, amely, mint a mienk, a XIX. századi alkotmányos berendezéshez ragaszkodik, a parlamentarizmust összes következményeivel fenntartja, a korporatív szervezésről pedig lemond, az emberek irányítására nincs más eszköze, mint a rendészet. Ezért kénytelen a kihágások fajait folyton szaporítani. Ha valamit el akar érni, kihágások statuálásával kénytelen fenyegetni. Pedig a célok nagy része ma már ezen az úton nem érhető el. A mezőgazdasági többtermelés, vagy átállítás, a népélelmezés javítása, vitaminban gazdag ételek fogyasztása stb. az emberek akaratának a megnyerésén múlik, amit a korporáció el tud érni, ha azonban a rendőri hatóságtól kívánják, olyant követelnek tőle, ami a tekintélyét lerontja, az eredményt azonban nem biztosítja.

Ezen a téren is tehát új szempontok és új megoldások befogadására van szükség.

## 82. §. A pénzügyi közigazgatás.

A pénzügyi közigazgatás jellemzése.

286. A pénzügyi közigazgatás a közigazgatásnak az a része, amely a közszolgáltatások megszerzésére van hivatva. A közszolgáltatások fogalmához a közhatalom (impérium) alkalmazása hozzátartozik. A pénzügyi közigazgatás szervei közt ezért a hatóságok fontos szerepet játszanak. A pénzügyi közigazgatás szervezetét részletesen megismertük (35., 41., 42. §). A pénzügyi közigazgatás szervezete és méretei abban az arányban fejlődtek, amint növekedtek az állam szükségletei, főleg a hadsereg és a közigazgatás fejlődése következtében.

A költségvetés bruttó rendszere, amelyet 1868 óta a magyar államháztartás is alkalmaz (464. l.), azt kívánja, hogy az állam összes, bármely forrásból származó bevételei a pénzügyminiszter kezelése alatt levő központi állami számlára (a Magyar Nemzeti Banknál vezetett „Állami költségvetési folyószámlára“, 491. l.) folyjanak be és a pénzügyminiszter az összes elsőrendű utalványozó hatóságokat onnan

látja el hitellel kiadásai fedezésére. Az államháztartás bevételei részben nem közszolgáltatásjellegűek. A legtöbb tárcának ugyanis vannak ún. közgazgatási bevételei, mint tandíjbevétel, ápolási díjbevétel, hivatalos kiadványok eladásából, kiselejtezett leltári tárgyak eladásából származó összegek, a postának, államvasútnak s a többi üzemeknek üzemi bevételei stb. Ezek részben magánjogi jogcímenek alapulnak, részben közgazgatási szervek szolgálatának igénybevételéért fizetett díjakból stb. származnak. A közgazgatásnak nevezett bevételek szerepe tehát a közgazgatás működésének nem célja, hanem mellékterménye. Az iskola célja a tanítás, a kórházé a gyógyítás, az Országos Törvénytár kiadásának célja a törvények közzététele stb. Az ezért elérhető bevételeket nem szabad elveszni hagyni, mert annyival kevesebbet kell közszolgáltatásokból fedezni, de a közgazgatásnak ezek a működései függetlenek attól, hogy járnak-e és mekkora bevételekkel? Ezzel szemben a pénzügyi közgazgatásnak a bevételek szerzése közvetlen célja: közszolgáltatásokat kell szereznie olyan összegben, amely elegendő az állam kiadásainak közgazgatási bevételekből nem fedezett része fedezésére. A közszolgáltatási és közgazgatási bevételek aránya kitűnik az állami költségvetés részletezéséből (4. sz. ábra). A közszolgáltatási és közgazgatási bevételekből nem fedezett kiadások céljára szükséges (rövid- és hosszúlejáratú) állami adósságok felvétele is a pénzügyi közgazgatás feladata. A pénzügyi közgazgatás biztosítja tehát az állam összes: közgazgatási és egyéb szervei működéséhez szükséges anyagi eszközöket. Azokat rendszerint pénzben (pengő) bocsátja a pénzügyi közgazgatás legfőbb vezetője: a pénzügyminiszter a többi tárca rendelkezésére. Az állami ingatlanok (épületek, telkek), amennyiben azokat valamely tárca nem használja, szintén a pénzügyminiszter kezelésében vannak. Ezeket a pénzügyminiszter természetben bocsátja ismét valamely tárca rendelkezésére (1897 : XX. t.-c. 35. §).

A közteherviselési kötelezettség.

**287.** A közszolgáltatások fizetésének alapja a közteherviselési kötelezettség, amely az országban lakókat (idegeneket is) terheli Magyarországon található vagyonuk és innen származó jövedelmük után, valamint a külföldön lakó állampolgárokat a törvény rendelkezése esetén az országban lakókat külföldről származó jövedelmük után. A közteherviselési kötelezettség minden mai állam alkotmányában megtalálható és párdarabja az engedelmisségi kötelezettségnek, amely viszont a rendészet alapja (561. l.).<sup>1</sup>

A közteherviselési kötelezettség mai alakját nálunk a jobbágyság megszüntetése és a nemesség adómentességének eltörlése után az 1848. év óta nyerte. Ezt a kort a liberális jogállam és a jogi pozí-

<sup>1</sup> L. Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. 4. kiad. 1942. 265. l.

tívizmus uralma (12. §) jellemezte. Az azóta eltelt időre esik a közgazgatás és az állami (közületi) kiadások rendkívüli fejlődése (9., 10. §). Az összes közterhek elosztása elkerülhetlenné tette az egyenesadók terén az egyenlő helyett az arányos adóztatás bevezetését, a forgalmi, fogyasztási adók és illetékek erős fejlesztését.

A jogállam követelménye volt a közterhek megállapításának, kivetésének és felhasználásának részletes jogi szabályozása és ezáltal azok nyilvánosságának biztosítása, ami a közteherelosztás igazságosságának ellenőrzését is lehetővé teszi. A jogállamnak ez a követelménye a közszolgáltatások és a pénzügyi közgazgatás jogi szabályozásának részletes kifejlesztésére vezetett. A pénzügyi jog kifejlődése ezért előzte meg sok tekintetben a közgazgatási jog egyéb ágainak kialakulását és ezért is vezetett messzebbre: ma az a helyzet, hogy a pénzügyi közgazgatás van tétélesjogilag a legrészletesebben szabályozva és ez a közgazgatásnak az az ága, amelyben a hatóságok szabad belátásának (diszkrecionális jogának) köre a legszűkebb.

A pénzügyi jogszabályok.

**288.** A pénzügyi közgazgatás tárgyának, a közszolgáltatásoknak jogi szabályozása hármas irányú: *a. adótörvények.* Az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó *anyagi jogi* rendelkezéseket (ú. m. az adó vagy más közszolgáltatás tárgyát, alanyait, az adómentességeket, az adó alapját és kulcsát szabályozókat) külön törvények, vagy törvényes felhatalmazáson alapuló rendeletek állapítják meg. Ezek az adótörvények és rendeletek állandóan mindaddig hatályban vannak, amíg azokat újabb törvény vagy rendelet hatályon kívül nem helyezi; *b. felhatalmazási törvény.* Az adótörvények végrehajtásának feltétele a közszolgáltatások megajánlása, ami évről-évre történik a költségvetési törvényben (appropriáció, indemnitás). A *b.* alatti tehát az *a.* alatti jogszabályok szükséges kiegészítése, azaz a közszolgáltatásokra vonatkozó anyagi jogi kodifikáció e kétféle törvény közt meg van osztva, ami a pénzügyi közgazgatás sajátossága; *c. az alaki jogi szabályok.* A közszolgáltatásokra vonatkozó alaki jogi szabályok (szervezet, eljárás, jogorvoslat, végrehajtás, jövedéki büntetőjog stb.), amennyiben általános érvényűek, a közadók kezeléséről szóló törvényekben (K. K. H. Ö., I. 59. §), valamint a jövedéki büntető eljárásról szóló hivatalos összeállításban (28.400/1928. P. M. sz. r.) vannak összefoglalva, amennyiben különösek, csak egy-egy közszolgáltatásra vonatkoznak, az illető közszolgáltatást szabályozó jogszabályban foglaltatnak, pl. a földadókataszter a földadóra vonatkozó 100/1927. P. M. sz. r.-ben. Az emberek engedelmisségi kötelessége a pénzügyi jogszabályokkal szemben vagy közvetlenül, vagy közvetve érvényesül. Közvetve érvényesül akkor, ha az emberek a jogszabályt a közgazgatás közreműködése nélkül végrehajtják, pl. a bélyegilletéket a bélyeg megvásárlásával és felragasztásával leróják. Közvetve érvénye-

sül az engedelmisségi köteleesség, ha a közszolgáltatást a közigazgatásnak kell kivetnie. Ilyenkor a közigazgatás a törvény és az adóalanyok közé ékelődik. Az adókivetés célja, hogy az adóalany az állam adókövetelését pénzben megfizesse. Az adókivetés lényege az adóalanyok és adótárgyak felkutatása és az adóalap meghatározása. A kivetés fizetési meghagyás alakjában történik (611. l.). Közvetve érvényesülnek pl. az egyenesadók, az alkalmazottak kereseti adója kivételével. A közvetlenül érvényesülő közszolgáltatásokkal szemben a pénzügyi közigazgatás feladata az utólagos ellenőrzésből áll.

A magyar közszolgáltatások.

289. A közszolgáltatások fajainak vizsgálata a pénzügytan feladata. Az, hogy a magyar tételes jog milyen állami, vagy más közszolgáltatásokat vezetett be, az állam, a törvényhatóságok, községek és egyéb köztetételek költségvetéseiből állapíthatók meg, amelyeknek a közszolgáltatásokból származó összes bevételeiket részletesen fel kell tüntetniök. Az állami közszolgáltatások fajtái és azok relatív jelentősége a 452. lapon foglalt kimutatásból kitűnnek. Ott megállapítható, hogy a magyar állam éppúgy, mint a többiek, ma a közszolgáltatásoknak majdnem összes fajtát kénytelen igénybevenni, hogy nagyon megnövekedett szükségleteire fedezetet biztosítson.

Az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó törvényes szabályozás részletes tárgyalása túlmenne e mű keretein. Ide tartozónak tekintettük és ezért a maguk helyén kellő részletességgel tárgyaltuk a pénzügyi közigazgatás egészét érintő kérdéseket, a pénzügyi közigazgatás szervezetét (35., 41. §), a jogorvoslati fokokat (42. §), a költségvetést és annak végrehajtását, a zárószámadást (59—65. §), a földadókatasztert és az adóalanyok nyilvántartását (26. §), a közszolgáltatások kezelését (59. §), a jövedéki büntető eljárást (86. §), az elévülést (90. §). Az egyes közszolgáltatások szabályozásának részleteire nézve utalunk a pénzügyi jogi kézikönyvekre.<sup>1</sup>

A pénzügyi közigazgatás eredményessége.

290. A pénzügyi közigazgatás a legjobb példa annak igazolására, hogy a közigazgatás jogszerűsége és eredményessége nemcsak jól összeférő követelmények, hanem a pénzügyi közigazgatásban a jogszerűség az eredményességet sohasem is szorította háttérbe.

Láttuk, hogy a jogállam elterjedése a pénzügyi jog gazdag kifejlődésére és a pénzügyi közigazgatásnak a közigazgatás más ágait meghaladó jogi megkötöttségére vezetett. E mellett azonban a pénzügyi közigazgatás mindenkor érezte a felelősségét az eredményért: az állami bevételekért. Mindig tudatában volt annak, hogy a pénzügyi

<sup>1</sup> L. Takács György: Magyar pénzügyi jog. 1940.

Márffy Ede: Magyar pénzügyi jog. 1930.

Tomcsányi Móric: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. 1933. 379—466. l.

jog csak forma és eszköz, nem pedig cél. Az állam kiadásait fizetni csak azokkal a pengőkkel lehet, amelyek az állam pénztárába tényleg befolytak. A pénzügyi közigazgatás és legfőbb vezetője: a pénzügyminiszter tehát nem számíthat a felelősségtől való mentesítésre, ha csak arra tudnak hivatkozni, hogy a bevételeket előirányozták, még akkor sem, ha a közszolgáltatásokat kivetették, úgyszintén akkor sem, ha igazolják, hogy a legkisebb jogsértést sem követték el. Mindez nem elég, mert ők azért vannak, hogy az állam kiadásainak fedezéséhez szükséges elegendő bevételt tényleg biztosítsák. E nélkül az eredmény nélkül számukra nincs felmentés, és azt nem is remélik. Azt a sajnálatos kisiklását a közigazgatási gondolkodásnak, amely a többi közigazgatási ágazatok nagyrésztében bekövetkezett, hogy t. i. a közigazgatást csak jogi műveletnek és a jogot, a jogalkalmazást a közigazgatás céljának tekintették, az eredményt pedig szem elől tévesztették, a pénzügyi közigazgatás el tudta kerülni. Az Amerikai Egyesült Államokban mondták nekem, hogy ha európai kontinentális közigazgatási szakembertől azt kérdezik, hogy az országában tud-e mindenki írni és olvasni, az azt feleli, hogy van törvénycikk a kötelező népoktatásról. De ez nem ugyanaz! A jogállam tehát a törvény posztulátuma és az élet tényei közt gyakran nem tesz különbséget. Ezért van arra nálunk is sok példa, hogy megünnepeljük egy törvény megalkotását, nem pedig csak annak a végrehajtását: az eredményt. Ezért van sok törvényünk, amelyek nyomában 100%-os végrehajtás soha, sőt gyakran 5—20,—90, vagy még kisebb %-ú végrehajtás következik (földreform, telepítési törvények stb.). Beérjük beszédekkel, és nem követelünk tetteket. Az aktákat elintézzük, de ha az eredményt nem érzük el, az olyan, mint a szárazmalom őrlése.

El kell ismernünk, hogy a pénzügyi közigazgatás helyzete annyiban könnyebb, mint a többi közigazgatási ágaké, hogy az eredményt egyszerreün meg tudja állapítani, mert az pengőben kifejezhető. A kérdés az, hogy az állami bevételek a költségvetési előirányzatot elérik-e, és ha különbség van, az összegben és százalékban pontosan kimutatható, és pedig nemcsak országosan, hanem minden szervezeti egység (pénzügyigazgatóság, adóhivatal, község stb.), sőt minden adóalany számláján. Ennél nehezebb, de szintén lehetséges azonban kimutatni a közoktatási, közegészségügyi, szociális, ügyi, mezőgazdasági stb. közigazgatás eredményességét.

A pénzügyi közigazgatás az eredményesség szempontjához igazítja a jogi szabályozást és a jogalkalmazást. Az adótörvényeket gyakran módosítják, de rendszerint nem jogi okokból, mert az előző törvények is jogilag kifogástalanok, hanem azért, mert az eredményükkel nincsenek megelégedve: vagy kevés bevételt biztosítanak, és ezért a közszolgáltatásokat emelni, vagy újakat bevezetni kell, vagy a közgazdasági vagy szociális hatásuk olyan, hogy azt meg kell változtatni.

Az adótörvények végrehajtásánál is a pénzügyminiszter az adókiadó hatóságoktól rendszeresen jelentéseket kíván be a kiadó és az adóbefizetés eredményeiről, az adóhivatalok a községeket állandóan ellenőrzik és a hanyagságért büntetik, a jó eredményekért jutalmaznak: a község, ha az évi adókiadás 90%-át behajtja,  $\frac{1}{2}$ %, ha 100%-át, 1% jutalékban részesül (K. K. H. Ö. 160. §). Az adóalanyokkal szemben is pontos fizetés esetén jutalom (az évi egész adónak november közepéig való befizetése esetén 2%, jóhiszemű fizetési nehézség esetén részletfizetési kedvezmény, vagy fizetési halasztás (K. K. H. Ö. 41. §), szükség esetén a veszélyeztetett adó biztosítása (K. K. H. Ö. 81., 82. §), késedelem esetén a végrehajtás stb. mind az eredményességet tartják, a jogi formák betartásával ugyan, mint célt, szem előtt.

## IX. FEJEZET.

### A közigazgatás jogi rendje.

#### 83. §. A jog szerepe a közigazgatásban.

A közigazgatás és a jog viszonya.

**291.** A közigazgatás célja az eredményes cselekvés a közfeladatok megvalósítása, a közszükségletek kielégítése végett. Munkája és annak szervezése hasonló ahhoz, ahogyan az emberek és azok más szervezeti alakulatai saját szükségleteik kielégítéséről gondoskodnak. A közigazgatást (*public administration*) más adminisztrációtól (*private administration*), mint már kifejtettük (6. §), az különbözteti meg, ami az államot a társadalmi alakulatok közt általában jellemzi, az impérium és a jog.

A jog azonban nem szünteti meg a közigazgatás igazgatás-voltát, hanem azt áthatja és színezi. A közigazgatásra tehát jellemző a jog. Ez vezetett a jogállam korában arra, hogy a közigazgatásnak csak ezzel a jogi elemével foglalkoztak, a közigazgatást tudományosan csak a közigazgatási jog keretében művelték. A közigazgatási jog önmagában olyan absztrakció, amely az életben nem fordul elő. Az élettel összhangban levő tudományos magyarázat másként nem adható, csak úgy, ha a közigazgatásnak nem-jogi vonatkozásait, mondjuk a *közigazgatást anyagi értelemben*, vesszük alapul és ahhoz vesszük a közigazgatási jogot, amely a közigazgatás kerete, formája, s amelyet ezért úgy is nevezhetünk, hogy a *közigazgatás formai értelemben*.

E mű tárgya a *magyar közigazgatás*: sem nem annak csak anyagi, sem nem annak csak alaki része, amelyek egymás nélkül meg nem érthetők, hanem az egész közigazgatás abban a hatalmas dinamikájában, amely az államnak mindig, és a XX. században még kétségtelenebbül, mint talán néhány emberöltővel ezelőtt, legfontosabb funkciójává teszi.

A közigazgatásban az adminisztráció és jog szoros kapcsolatára már az alapfogalmak közt (8. §) rámutattunk és azóta is számos kérdés tárgyalásánál láttuk, hogy a széjjelválasztás csak a magyarázat teljességének rovására lett volna lehetséges.

A tárgyalást az adminisztráció fogalmával kezdtük, amelyben a jogról szó nem volt (I. Fejezet), a többi fejezetben a közigazgatás

problémáit minden lényeges szempontból tárgyaltuk, s azok közt a jogot is jelentősége szerint figyelembe vettük. *Ebben az utolsó fejezetben pedig tisztán a közigazgatás jogi rendjének tárgyalásával fejezzük be fejtegetéseinket.* A tárgyalandó kérdések kiválasztásában hasonlóan járunk el ahhoz, amint az előző (VIII.) fejezetben a közigazgatás működésében különválasztottuk a szervi működést a szakirányútól és csak az elsővel, tehát azzal foglalkoztunk, amely a közigazgatás egészét érintő kérdéseket foglalja magában. Ugyanezt a módszert alkalmazzuk ebben a fejezetben: a közigazgatási jognak azokat a kérdéseit vizsgáljuk, amelyeket együttesen a *közigazgatási jog általános részének*, vagy *alapintézményeinek* szokás nevezni, szemben a különös résszel, amely a különböző szakigazgatási ágakra vonatkozó tételes közigazgatási jog terjedelmes anyagával foglalkozik. Ez az utóbbi anyag terjedelme miatt is monografikus feldolgozást kíván.<sup>1</sup>

A közigazgatástani és közigazgatási jogi szempont.

**292.** A *közigazgatástani és a közigazgatási jogi szempont* egymáshoz való viszonya a következő: a közigazgatástani hivatása, hogy a közigazgatás elvi, szervezeti és technikai problémáit kivizsgálja és azok különböző megoldásainak előnyeit és hátrányait kimutassa. A tételes jog a különböző lehetőségek közül mindig csak egyet választhat ki és tehet kötelezővé, mert az állam ugyanabban a kérdésben egyszerre többfélét nem akarhat. Mihelyt a jog valamely megoldás mellett állást foglalt, a többi lehetőség gyakorlati alkalmazása ki van zárva és arra nem kerülhet a sor másként, mint a lételes jog megváltoztatásával. Erre van is számos példa. A tételes jogot (törvény, rendelet, szabályrendelet) gyakran változtatják, nem azért, mert a jogszabály jogi szempontból hibás, hanem azért, mert tartalmilag nem kielégítő és javítani akarják, vagy mást akarnak helyette. Ez a változtatás azt jelenti, hogy ahelyett a megoldás helyett, amelyet a közigazgatástani által ismert megoldások közül a jog először választott, most egy másikat választanak. A tételes jog megoldásainak mértéke tárgyi helyesség vagy célszerűség, eredményesség szempontjából nem a jog, hanem a közigazgatástani.

A helyzet teljesen párhuzamos a pénzügytan és a pénzügyi jog közismert példájával. A pénzügytan az államháztartás rendjének és a közszolgáltatások fajainak különböző elméleti lehetőségeit és a külföldi jogokban található változatos gyakorlati megoldásait számbavevé ad szempontokat a cselekvésre. A pénzügyi jog viszont csak azzal a megoldással foglalkozik, amelyet a magyar jogalkotás választott, mert Magyarországon az érvényes. A pénzügyi törvényeket azonban gyakran változtatják: az egyenes adótörvényeket annyiszor, hogy hivatalos összeállításokra volt szükség az érvényes jog tisztázása

<sup>1</sup> Tomcsányi Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. 1927.  
Fritz Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 1928.

vége, az általános forgalmi adó kulcsát 2%-ról 1·5, majd 3, 4 és legutóbb 5%-ra módosították, a szeszadó helyett szeszjövedéket vezettek be, az adóelévülés szabályozását megváltoztatták, a közigazgatási bíróság hatáskörét új jogorvoslati szerv alkotása (döntő bizottság) útján módosították stb. Mindez a változás nem azért történik, mert a törvénynek jogi hibája volt, hanem azért, mert az addigi törvény pénzügyi eredményével, vagy szociális hatásával, vagy a végrehajtás lehetőségével stb. nem voltak megelégedve. Ezek mind pénzügytani szempontok, amelyek a tételes jog kritikájának és fejlesztésének alapjául szolgálnak.

Ugyanez a kettősség azonban, amely a közszolgáltatások tudományára nézve már teljes elismerést nyert, a közigazgatás egész területére nézve fennáll, bár nálunk a tudomány évtizedek óta viselte azt a kényes helyzetet, hogy mást tartott jónak a közigazgatás egyik részterületén (a pénzügyi közigazgatásán), mint annak egésze tekintetében, amelyben a rész is benne van és a közigazgatással csak jogi szempontból foglalkozott.

A közigazgatás jogi szabályozásának foka. A szabad belátás.

**293.** A jog a közigazgatás szabályozása tekintetében különféle módon járhat el. Teheti azt, hogy megelégszik a hatáskörök szabályozásával és a működésre vonatkozólag jogi korlátok felállításával, a működést magát azonban nem szabályozza. De teheti azt is, hogy a közigazgatás működését is részletes szabályozás alá veszi, úgyhogy ilyenkor a közigazgatás minden vonatkozásban jogi kötöttségben áll. Teheti végül azt, hogy a jogi szabályozás a jelzett minimum és maximum közt kisebb nagyobb fokig terjed. Az élet azt mutatja, hogy a közigazgatásnak mai nagy kiterjedése korábban a jogi szabályozás nem egyenletes, hanem egyik tárgy tekintetében bővebb, másik tekintetében szűkebb, úgyhogy sokféle fokozatot állapíthatunk meg.

A XIX. századi jogállam eszménye az volt, hogy a közigazgatást jogszabályokkal minél inkább megkösse, minél több területet vessen alá az írott jog szabályainak. Ez vezetett a jogszabályoknak arra az elszaporodásra, amelyről már szóltunk (543. l.).

Jellemző, hogy a közigazgatás különböző területein ez különböző fokban érvényesült. A két végletként a pénzügyi közigazgatásra és a rendészetre kell rámutatnunk. Az emberek a zsebükre rendkívül érzékenyek. Közterheket viselni hajlandók, de csak akkor, ha más ugyanúgy teszi. Ezért a közteherviselés szabályozását a törvényhozásnak tartották fel és a pénzügyi jognak mind anyagi, mind alaki részét, a közszolgáltatások fajainak, azok alanyainak, tárgyának, alapjának, kulcsának, beszédük módjának és elszámolásának, behajtásának, a kapcsolatos büntetéseknek szabályozását, évenkénti megajánlásukat és ellenőrzésüket, mind a törvényhozás végzi. Ehhez hasonlófokú jogi, sőt törvényi megkötést a közigazgatás egyetlen más

területén sem találunk. Viszont a rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni és azok mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre nem látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozni.

A szabad belátás.<sup>1</sup> Annak következtében, hogy a jogi szabályozás nem terjed és nem is terjedhet ki a közigazgatás minden cselekedetére, a közigazgatás szervei kétféle helyzetben vannak: azokban a kérdésekben, amelyek elég részletességgel és határozottsággal szabályozva vannak, pontosan a jogszabályok szerint kötelesek eljárni, azokban pedig, amelyek vagy egyáltalán nincsenek, vagy csak nem mindenre kiterjedően vannak szabályozva, cselekedniük szintén kell, de ilyenkor mindössze a jog keretei közt, az általános jogelvek szerint, az eset körülményeihez igazodva, saját megítélésük szerint legjobb módon kell eljárniok. Ezt az utóbbi esetet a közigazgatás szabad belátása, diszkréciója szerinti eljárásnak, a közigazgatás diszkrécionális hatáskörének nevezzük.

A közigazgatás szabad belátásának érvényesülési esete kétféle módon állhat elő: a. úgy, hogy a törvényhozó hallgat. Ez a gyakoribb eset. A közigazgatásnak a törvényhozó sem meg nem tiltja, hogy adott esetben cselekedjék, sem meg nem mondja, hogy hogyan cselekedjék; b. úgy, hogy a törvényhozó kifejezetten átengedi a cselekvés eldöntését, vagy legalább a módjának a megválasztását a közigazgatásnak. Pl. a házadóról szóló hivatalos összeállítás ügy rendelkezik, hogy a bérbe nem adott épületek adóalapját a tényleg bérbeadottakkal történt összehasonlítás útján, becsléssel kell megállapítani (200/1927. P. M. sz. r. 9. §).

#### 84. §. A közigazgatási jog forrásai.

A közigazgatási jog forrásai.

294. A közigazgatási jog a közjog egyik ága. Forrásai tehát ugyanazok, mint a közjogi általában.<sup>2</sup> Az alábbiakban ezért arra szorítkozunk, hogy a különböző forrásoknak a közigazgatási jog szempontjából való sajátosságait kifejtjük.

A közigazgatási jog forrásai: a törvény, az államfői rendelet, a kormányrendelet, a miniszteri rendelet, a budapesti rendőrfőkapitány rendelete, a törvényhatósági szabályrendelet, a községi szabályrendelet, a szokás, a közigazgatási bíróság döntvényei, a kúria döntvényei.

Ezek közt a közigazgatási jogban különös fontossága van a rendeletek különböző típusainak, mert a közigazgatás működési köre

<sup>1</sup> L. Szontagh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása. 1928.

<sup>2</sup> L. Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. 3. kiad. 1940. 69. sk. 1.

nagy részében nem ütközik a jogállamnak abba a korlátjába, hogy a magántulajdon és a szerződés szabadságát érintő korlátozások megállapítása a törvényhozásnak van fenntartva, mint a magánjogot.

A közigazgatási jog forrásainál lényeges, hogy a szabályalkotás nem egyesek magánérdekeinek a megvédelmezésére, hanem a közérdek követelményeire veti a súlyt. A hatóság ennek a célnak a szolgálatában nem nélkülözheti az általános parancsok adásának módjaként a rendeletalkotást, amely sokkal gyorsabb és hajlékonyabb, mint a több formalitáshoz kötött törvényalkotás.

A közigazgatási jog forrásaira is jellemző, hogy azok kútfői tekintélyük, azaz külső megnyilatkozásuk révén köteleznek, függetlenül belső tartalmuktól (pl. lehet a törvény igazságtalan, a rendelet célszerűtlen stb.).

A jogszabály a kibocsátóját is kötelezi. A jogszabály kibocsátója egyéni esetekben nem térhet el attól, hivatkozással arra az elvre, hogy a „többben benne van a kevesebb“. A miniszter a saját rendeletéhez tehát kötve van, amíg azt általános érvénnyel nem módosította. Előfordul azonban, hogy a miniszter rendeletben fenntartja a lehetőséget egyéni kivételek tételére.<sup>1</sup>

A jogforrások hierarchiája.

295. A törvény<sup>2</sup> és a rendeletek<sup>3</sup> minőségükben hasonló jogforrások, amelyek közt csak fokozati különbség van. Többnyire jogszabályt, általános parancsot tartalmaznak. A fokozati különbség azt jelenti, hogy a törvény erősebb, mint az államfői rendelet, az államfői rendelet erősebb, mint a kormányrendelet, stb. Valamely jogszabály nem ütközhetik a magasabbfokúba, amiből következik, hogy az alacsonyabbfokút hatályon kívül helyezheti. Hogy a különböző jogszabályok közt csak fokozati különbség van, azt legjobban az mutatja, hogy ugyanazt a kérdést ugyanolyan módon is különböző jogszabály rendezheti. Amit előbb rendelet szabályozott, arról törvényt hozhatnak, vagy fordítva, a törvényhozás előbb törvénnyel szabályozott kérdés újabb szabályozását, esetleg módosítását kormány-, vagy miniszteri rendeletre bízhatja. Ugyanúgy szabályrendelet körébe utalt kérdést miniszteri rendelet szabályozhat, többek közt, ha a törvényhatóság elmulasztja valamely törvényben előírt szabályrendelet elkészítését (1886 : XXI. t.-c. 12. §, 1923 : XIX. t.-c. 2. §). Fordítva,

<sup>1</sup> Pl. az 50.620/1939. Ip. M. sz. r. a pamutfonó-, pamutszövő-, pamutszövetkikészítő- és vigogne-fonógyárak termelésének szabályozása tárgyában (7. §): „A jelen rendelet 1—6. §-ában foglalt rendelkezéseket nem lehet alkalmazni, ha az ipariügyi miniszter a zár alá vett készlet birtokosához közvetlenül intézett utasításában másként rendelkezett.“ Ugyanígy az 50.625/1939. Ip. M. sz. r.

<sup>2</sup> L. Joó Gyula: A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon. 1908.

<sup>3</sup> L. Molnár Kálmán: Kormányrendeletek. 1911.

egyres ügyeknek állami hatáskörből önkormányzati hatáskörbe utalására is van példa.

Annak eldöntése, hogy valamely kérdés szabályozása milyen fokozatú jogszabállyal történjék, részben célszerűségi (gyakran szervezési), részben hatalmi szempontokhoz igazodik.

Szokás az irodalomban különbséget tenni a belső (intern), csak a közszolgálaton belül ható és a kifelé ható rendeletek közt.<sup>1</sup> Az előbbieket *szabályzatoknak* szokás nevezni. A szabályzatokon azokat a rendeleteket értik, amelyek csak különös engedelmisségi kötelezettség alatt állókra, a kifelé ható rendeleteken azokat, amelyek mindenkire vonatkoznak. Példa az előbbire az állami alkalmazottak fegyelmi jogát szabályozó rendelet, az utóbbira a közérlelmzés kérdéseit szabályozó rendeletek. A mindenkire szólókat jogalkotó rendeleteknek tekintik, a belső rendeleteket azonban nem. Ez a megkülönböztetés nem meggyőző. Ha abból indulunk ki, hogy a rendelet kihez szól, akkor nemcsak a közszolgálatban állókhoz szóló rendeleteket kell külön csoportba vennünk, hanem a földadóra vonatkozókat is, mert azok csak a földbirtokosokra, a házadóra vonatkozókat is, mert azok csak a háztulajdonosokra vonatkoznak stb. A jogszabály alkotója, akár törvényről, akár rendeletről van szó, a tárgy szerint intézi parancsait mindenkire, vagy csak kevesebbekhez. A jogszabály sem létrejövetelében, sem külső megjelenésében nem változik a tárgya szerint és kötelező ereje sem függhet attól, hogy tartalma az egyének, vagy akár a bíróságok véleménye szerint jogalkotó szabály-e, vagy sem. Ezért szerintünk a szolgálati szabályzatok éppúgy jogszabályok, mint a kifelé ható rendelkezések.

Csak belső hatályú szolgálati szabályokat is gyakran törvény állapít meg. Így az állami számvitelről szóló 1897 : XX. t.-c. nagyrésze ilyen, ugyanígy a közhivatalnokok minősítéséről szóló 1883 : I. t.-c., az állami alkalmazottak fizetési osztályait megállapító 1893 : IV. t.-c. és számos más törvény. Ezeknek a jogszabályváltást kétségbe nem vonják. Ezért nehéz a többi szolgálati szabályzatok jogszabályváltást is tagadásba venni.

Fogalomzavarra vezethet az az elterjedt szóhasználat, hogy a közigazgatási nyelvben a *rendelet* kifejezést nemcsak jogszabály, azaz általános parancs értelmében, hanem hatósági aktus, azaz konkrét parancs értelmében is használják. Helyesebb volna a *rendelet* kifejezést a jogszabály megjelölésére fenntartani és a konkrét parancsot intézkedésnek, vagy határozatnak (véghatározat) nevezni.

Az államfői (királyi, kormányzói) rendeletek megjelenési alakja rendszerint az, hogy a tárgyak szerint illetékes miniszter rendelete alakjában jelennek meg, amelynek bevezetésében történik utalás az államfői jóváhagyásra.

<sup>1</sup> L. Tomcsányi Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. 38. l.

A kormányrendeletek viszont miniszterelnöki (M. E.) rendeletek alakjában jelennek meg.

A szabályrendeletek<sup>1</sup> önkormányzati testületek által saját hatáskörükben alkotott jogszabályok, tehát részleges jogforrások. A törvényhatósági szabályrendelet csak a vármegye, vagy thj. város, a községi szabályrendelet csak a község, vagy megyei város területén bír érvénnyel. A testületi önkormányzatok által alkotott jogszabályok is szabályrendeletek, (pl. a Magyar Memzeti Múzeum szervezési szabályrendelete).

A Honvédségi Közlöny a szabályrendelet kifejezést nem önkormányzati jogszabályok, hanem miniszteri rendeletek értelmében használja, ami sajnálatos ragaszkodás egy olyan szóhasználathoz, amely az e téren történt tudományos fogalomtisztázás előtti időből való.

Az eddig tárgyaltak mind írott jogforrások. Az írott jogforrások érvényességi kelléke a kihirdetés, a szabályrendeleteknél ezenfelül a kihirdetés előtti felsőbb hatósági jóváhagyás.

A kihirdetés és közzététel kérdését a 27. §-ban részletesen tárgyaltuk.

A szokásjog a közigazgatásban.

**296.** Szokásjog keletkezik, ha az érdekelt szervek hasonló esetben mindig ugyanarra az álláspontra helyezkednek és álláspontjukat az érdekelt felek megnyugvása révén a nép hallgatólagos beleegyezése is támogatja. A szokás a közigazgatásban az emberek és a hatóságok együttműködésének eredményeképp különféle módokon jön létre.

A régi magyar alkotmány és közigazgatás nagy részben szokásjogi alapon jöttek létre. Ma is van a szokásjognak szerepe. Így a minisztérium felállításáról szóló 1848 : III. t.-c. nem szól a minisztereknek az államfő és a parlament iránti kettős felelősségéről, ez szokásjogon alapszik. A főispáni beiktatásnál a bírói eskünek és a kir. biztosnak mellőzése törvényrontó szokás. A mai főispáni eskü szövege egy 1868. évi rendeletet szentesítő törvénytörő szokás. Az állami zárószámadás szerkezete részben eltér az 1880 : LXVI. törvény cikk rendelkezéseitől. Ez egy 1937. évi országos határozaton alapuló törvényrontó szokás.

A szokásjog a közigazgatásban gyakran képződik helyhatósági, vagy helyi érdekképviseleti jogkörben (legelőtársulat, úthasználat, útépitési tehermegosztás, kegyúri párbérterhek viselése kérdéseiben stb.).

A közigazgatási bíróság döntvényei csak a bíróságot magát kötelezik, nem egyúttal a közigazgatást is. Ha tehát a közigazgatási hatóságok a bíróság jogi felfogását magukévá teszik, újabb határozataiknál követik, szokásjogot fejlesztenek. A közigazgatási bíróság dönt-

<sup>1</sup> L. Dambrowszky Imre: Szabályrendeleti jog. 1922.



vényeinek jogfejlesztő hatása nálunk csak szokásjogi alapon fejlődhetik ki.

A szokásjog éppúgy, mint az írott jog, csak akkor kötelez, ha van olyan külsőség, amiből a létét megtudhatjuk. Ez az írott jogforrásnál a szöveg, a szokásnál a cselekvés, a magatartás.

A kánonjog szerint törvénytörő szokás kialakulásához 10 évi, törvényrontóhoz 40 évi gyakorlatra van szükség. Közigazgatási szokásjog kialakulásához sem a cselekedetek, illetve magatartás megisméltődése, sem egy bizonyos hosszabb vagy rövidebb időtartam elmulása nincs megállapítva.

A szokásjog szerepe azonban a közigazgatási jog forrásai közt alárendeltnek tekinthető. A közigazgatási ügyek természetüknél fogva rendszerint sok embert és esetet érintenek. Az összes, gyakran ismeretlen felek irányítása másként, mint határozott és előzetes parancs, azaz írott jogszabály vagy határozat nélkül nem érhető el, tehát ezt a szervezési szükségletet nem tudja a szokásjog a maga kialakulásának hosszadalmas és ingatag folyamatánál fogva kielégíteni. Ehhez járul az egyenlő elbánás, a jogegyenlőség elvének a közügyek intézésében való nagy fontossága, amit az írott jog a szokásjognál jobban tud érvényesíteni.

### 85. §. A közigazgatási aktusok.

A közigazgatás aktusainak sokfélesége.

**297.** A közigazgatás élete, éppúgy, mint az egyéné, számos különféle cselekvésből, aktusból áll, amelyeknek csak egy, aránylag kis része jogi jelentőségű. Az étkezés, az olvasás, a sportolás, a takarítás, a gyógyítás, a tanítás, a szántás-vetés, a gyári munka, stb. tényleges aktusok, amelyek jogi szempontból rendszerint közömbösek. Lehet némely körülmények közt jogi hatásuk, pl. ha valaki a szomszéd földjébe beleszánt, vagy a lakását ciánoztatja, és a mérges gázok kellő óvatosság hiánya miatt kárt okoznak, de ezek különleges, nem normális esetek. A jogi aktus lényege akaratnyilvánítás.

A közigazgatás életében a tényleges aktusok egyre növekvő teret töltenek be. Ha az állam utat épít, iskolákat tart fenn, kórházakról gondoskodik, postát, vasutat tart üzemben, népművelési előadásokat rendez, nemesített vetőmagot vagy tenyészállatokat oszt ki, vagy a község népkonyhát tart fenn, közvilágításról, utcák sepréséről gondoskodik stb., ezek nem jogi aktusok, hanem tényleges cselekedetek. A jogállam hajlandó volt a figyelmét csak az akaratnyilvánítást tartalmazó állami aktusokra korlátozni, ami a hatóságok feladata. De a hatóságok működése sem áll kizárólag akaratnyilvánításból és még kevésbé lehet a közigazgatás működési körét a jogi aktusokra szorítani.

A közigazgatás jogi rendjének vizsgálata szükségessé teszi annak tisztázását, hogy a közigazgatás cselekedetei közül melyeknek mennyi a jogi jelentősége. Evégből a közigazgatás egész működését át kell tekintenünk és a kérdésre az aktusok osztályozásával a választ megadnunk.

A közigazgatás ténykedéseinek csoportosítása.

**298.** A közigazgatás ténykedései a következőképpen csoportosíthatók:<sup>1</sup>

1. *Szakirányú aktusok*, amelyek célja különféle szükségletek kielégítése, eredmények elérése. Ide tartozik az intézmények közül a legtöbb dekoncentrált szakszerv (tanfelügyelő, tisztiorvos, állatorvos, gazdasági felügyelő, államépítészeti hivatal, kultúrmérnöki hivatal, számvevőség, segédhivatal stb.), a közintézetek és a közüzemek: iskolák, múzeumok, színházak, kórházak, egészségházak, vágóhidak, temetők, raktárak, közlekedési vállalatok (vasút, repülés, hajózás, kikötők), posta, távíró, rádió, mezőgazdasági és ipari termelés, pénzügyintézetek (jegybank, postatakarékpénztár stb.) stb. működésének legnagyobb része. Ezeknek önmagukban jogi jelentőségük nincs.<sup>2</sup>

2. *Szervi (institucionális) aktusok*. Ezek célja, mint láttuk, hogy a szakirányú aktusok megvalósítását lehetővé, minél tökéletesebbé tegyék, a célokat kitűzzék, irányt szabjanak, a vezetést, kormányzást biztosítsák. Ide tartozik a szabályalkotás (általános parancs adása) és a szervezés is, pl. az olyan aktus, amely új hivatal felállítását mondja ki, vagy egy hivatal alkalmazottai létszámát szaporítja. Ez a működés is olyan, amely minden szervezetben megvan, tehát nem sajátossága az államnak.

3. *A közigazgatás jogi aktusai*. Ezek többfélék:

a. *Jogszabályalkotó aktusok*. Általános, személytelen, objektív jogi helyzetet teremtenek. Jog természete tekintetében nem különbözik közöttük a törvény, az államfői rendelet, kormány- vagy miniszteri rendelet, a szabályrendelet, amelyek csak a kibocsátó személyében és megjelenési formájukban térnek el egymástól.

Tartalmuk szerint meg lehet különböztetni *aa. a parancsoló (normatív) jogszabályokat*, amelyek valamit parancsolnak, vagy tiltanak és *bb. a szervező (technikai) jogszabályokat*, amelyek szerveket létesítenek, hatásköröket állapítanak meg, eljárást írnak elő, bünte-

<sup>1</sup> A közigazgatási aktusok csoportosítása kérdésében főleg *Erekly István*: Közigazgatási jogi jegyzetek. 1931. *Kormann, Karl*: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. 1910. *Köttgen, Arnold*: Deutsches Verwaltungsrecht. 1937. 209. sk. 1. *Frank, Hans*: Deutsches Verwaltungsrecht. 1937. 317. sk. 1. *Jéze*: Les principes généraux du droit administratif. La technique juridique du droit public français. 1925. 25. sk. 1. műveinek vettük hasznát.

<sup>2</sup> Ezeket *Erekly István* fogantatosító aktusoknak nevezi.

téseket állapítanak meg a parancsoló jogszabályok megsértőire stb.<sup>1</sup>

b. *Alanyi jogi helyzeteket teremtő egyoldalú, vagy kétoldalú aktusok.* Az alanyi, egyéni jogi helyzet ismérvei: különös (konkrét); ideiglenes és a teljesítés után megszűnik; nem módosítható törvények által; le lehet róla mondani.

aa. *Egyoldalú akaratnyilvánítások a közigazgatás részéről,* amelyek az egyénre nézve kötelezők, mert a közigazgatás az állam kényszerítő hatalmát is igénybeveheti. Ezek a szoros értelemben vett közigazgatási jogi aktusok, rendszerint röviden: *közigazgatási aktusok (299).*

bb. *A közigazgatás magánjogi aktusai,* amelyekben az állam, mint egyenrangú fél lép fel, kényszerítő hatalmát nem veszi igénybe. Ezek többnyire kétoldalú akaratnyilvánítások, szerződések (adás-vétel, munkaszerződés, a közszállítások stb.).

cc. *Közigazgatási jogi kétoldalú akaratnyilvánítások, közigazgatási jogi szerződések.* Ezeknél nálunk két közigazgatási jogi személy (például két község, vagy város és vármegye, város és állam stb.) közti közigazgatási tárgyú szerződést értünk. A francia jogban azonban a közigazgatásnak a magánosokkal kötött bizonyos szerződése is idetartoznak, amelyek tárgyában ugyanis nem a rendes, hanem a közigazgatási bíróság és nem a magánjog, hanem a közigazgatási jog elvei szerint ítélik.<sup>2</sup>

dd. *Jogi tények.* Nem akaratnyilvánítások, hanem olyan cselekedetek, esetleg akaratlan tények, amelyekhez a tételes jog a cselekvő akaratára való tekintet nélkül jogi hatást fűz. Ilyenek a születés, a 6 éves kor elérése (tankötelezettség), a halál, a hatóság határozatainak a felekkel való közlése (kihirdetés, kézbesítés, közszemlére tétel, amittől a fellebbezési határidő, vagy a jogerő kezdődik), közokiratok, bizonyítványok kiállítása, nyilvántartásba (anyakönyv, telekkönyv, cégjegyzék) való bejegyzés stb.

c. *Feltételt teljesítő aktusok,* amelyek valakinek kész jogi helyzetbe (státusba) való jutását idézik elő. Ezek sokfélék. Ilyenek az állampolgári kötelekbe való felvétel, a közhivatalnok kinevezése, nyugdíjazásra, a doktorráavatásra stb. Ilyen a közigazgatási bírósági panasz, a bírói kereset is, mert a bíróság e nélkül, hivatalból nem foglalkozhatik valamely ügygel. A jogorvoslat a feltétele a magasabb fok eljárásának. Ennél az aktusnál meg kell különböztetni azt az akaratnyilvánítást, amely a státust, az általános jogi helyzetet teremt, előre szabályozza, például a közhivatalnok jogállását, s azon belül megmondja, hogy mi a különbség a fogalmazási kar, a középiskolai tanári kar, vagy bíróság tagjai közt, milyen illetmények járnak a VI.,

<sup>1</sup> L. Duguit: Droit Constitutionnel. 2. kiad. 36. l.

<sup>2</sup> L. Valló József: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. 1940. 96. sk. I. M. K. I. kiadványai. 32. sz.

a VII. stb. fizetési osztályban, és az alanyi helyzetet teremtő aktust (például a közhivatalnoknál a kinevezés, előléptetés, választás, nyugdíjazás stb.), amely a kész jogi státust valakire átruházza.

A jogi státust átruházó aktusok útján jönnek létre a különös alávetettséget jelentő jogviszonyok és pedig

aa. a közzolgálati jogviszony (l. 46. §);

bb. az intézeti kötelek, pl. az iskolába való beiratás, az egyetemre való beiktatás, kórházba való felvétel, vasúti szállításban való részvétel stb.;

cc. a rendi jellegű köztisztviselői, pl. ügyvédi, orvosi kamarába való felvétel.

Ezek az aktusok az érdekelt fél kérelmére ruházzák azt fel a státus jogállásával. De a fél kérelme nem szükséges, sőt akarata ellenére is juthat valamely státus jogállásába, így a katonaköteles a sorozással.

d. *Bírói aktusok,* amelyek jogvitát döntenek el és konkrét esetre vonatkozólag állapítják meg az érvényes jogot.

A közigazgatás cselekvései gyakran nem jelentkeznek tisztán a felsorolt aktusok valamelyikének alakjában, hanem kombináltan. Ilyenkor az egyes aktusok szétválasztása szükséges jellegük megállapíthatása végett. Pl. a közszállítás szakirányú tevékenységet, egyoldalú közigazgatási aktust (odaítélés), magánjogi szerződéskötést és esetleg bírói döntést foglal magában.

A közigazgatási jogi aktus.

299. *Az egyoldalú közigazgatási jogi aktus, vagy közigazgatási aktus (298. 3. b. aa.) a közigazgatás ténykedései közt jogi szempontból a legjellegzetesebb és a jogi aktusok közt legnagyobb számú. A közigazgatásnak sajátos megnyilvánulási formája, amelynek megértéséhez a közigazgatás sajátos természetéből kell kiindulnunk.*

A közigazgatás az állam szükségleteinek kielégítése, az állam feladatainak megoldása. A közigazgatási aktusok a hatóságoknak konkrét ügyre vonatkozó egyoldalú akaratkijelentései, amelyek közcélok megvalósítását, vagy közszükséglet kielégítését célozzák akként, hogy nem a tények, hanem a jog világában idéznek elő változást.

A közigazgatási aktusok tehát mindig egyes esetekre vonatkoznak, ebben térnek el a jogszabályoktól, és közvetlenül az életviszonyok alakítására, valamely eredmény elérésére irányulnak, ebben különböznek a bírósági aktusoktól, amelyek jogvitát döntenek el. A közigazgatási aktusok a közhatalom gyakorlásából folynak s ez okozza jogi hatásukat. Hivatalból, vagy a felek kérelmére jönnek létre. Sokfélék, mint a közigazgatási működés tárgyai általában: rendőri parancs, vagy tilalom, fizetési meghagyás (adókiutasítás), utalványozás, rendőri engedély, koncesszió adása, választás elrendelése, egyesületi alapszabály jóváhagyása, kisajátítás, műemlékké

nyilvánítás, iskolának járvány idejére való bezárása, országos vásár határnapjának megállapítása, napközi otthon felállításának elrendelése, valamely út jellegének (állami, törvényhatósági, községi) megállapítása, elkobzás, árverés, letartóztatás stb.

A közigazgatási aktusok nagy része az emberek terhére a közzel szemben valamely kötelezettséget állapít meg, cselekvésre, abba-hagyásra vagy tűrésre kötelez. Ilyen az ú. n. parancs. Más nagy részük fordítva, valamely engedélyt, kedvezményt ad: iparengedély, italmérési engedély, zárórameghosszabbítás stb. Mindkét csoport, a kötelezettséget megállapító éppúgy, mint az engedélyt adó, az addigi jogállapotot megváltoztatja, jogviszonyt létesít, megváltoztat, vagy megszüntet.

Az érdekeltek hozzájárulása nem teszi ezeket az aktusokat kétoldalúvá, pl. a kinevezés a folyamodvány ellenére egyoldalú hatósági aktus marad. Ugyanígy a forgalmi adónak az adózóval kötött meg-egyezés alapján való átalányozása.

Az egyéni jogok és kötelezettségek a közigazgatásban nem mindig hatósági aktus útján jönnek létre, hanem részben közvetlenül a jogszabály alapján. Így a rendőri bejelentési kötelezettség, vagy az alkalmazottak kereseti adójának, vagy az OTI-járulék fizetésének kötelezettsége. A közigazgatási alanyi jogok és kötelezettségek nagy része azonban csak a hatóságnak a konkrét ügyre vonatkozó akaratnyilvánításával jön létre. Ezek a hatósági aktusok a tételes joghoz való viszonyuk alapján *a.* határozatok, vagy *b.* intézkedések. A hatóságok akaratnyilvánítását akkor nevezzük *határozatnak*, ha jogszabályokhoz alkalmazkodik. Ilyenkor a közigazgatási aktus a törvény, vagy rendelet és az egyén közt van. A jogszabály általános parancsát a közigazgatási aktus individualizálja. Például a jövedelemadó törvényében megállapított adófizetési kötelezettség az adóalanyt csak akkortól kötelezi, amikor az adóhivatal a kivetést fizetési meghagyás alakjában vele közölte. A fizetési meghagyás közigazgatási aktus. A honvédelmi törvényben megállapított tényleges szolgálati kötelezettség azokra érvényes, akiket besoroztak. A sorozás is közigazgatási aktus.

*Intézkedések* kibocsátásakor a hatóságok a hatásköri és eljárási szabályoktól eltekintve nem jogszabályokat alkalmaznak, hanem a közérdek, célszerűség és méltányosság szerint mérlegelik a helyzetet és szabad belátásuk szerint, diszkrécionális hatalommal hoznak létre eredményeket. Például a hatóság engedélyezi egy szobornak közterén való felállítását. Határozatnál tehát anyagi jogszabályt is, intézkedésnél csak alaki jogszabályt kell figyelembe venni, ha ilyen van (V. ö. fentebb 293. és alább 304.) A közigazgatási hatóság jogszabályok hiánya esetén is köteles a közérdeket megoltalmazni és a közszükségletet kielégíteni. „Alapelv, hogy ha a tételes jog hallgat, a hatóságok a közcélok megvalósítása és a közérdek

megvédése érdekében mindent megtehetnek, ami nem sérti a tulajdon szentségét és nem korlátozza az egyéni szabadságot. Mivel nem lehet szó a tulajdon és a szabadság megsértéséről akkor, ha az érdekeltektől hozzájárul, a közigazgatási hatóságok a közérdek megoltalmazása és a közcélok megvalósítása érdekében az egyesek jogosítványai körét feltétlenül, kötelességeik körét pedig az ő beleegyezésükkel a tételes jog hallgatása esetén is kiterjeszthetik.“<sup>1</sup>

Ugyanez fordítva azt jelenti, hogy a hatóságok a tulajdon szentségét és az egyéni szabadságot közérdekből is csak törvényes felhatalmazás alapján korlátozhatják. Legyen tehát valamely határozat vagy intézkedés bármilyen célszerű és méltányos, ha jogot sért, jogtalannak kell tekintenünk. Viszont legyen a határozat, vagy intézkedés bármilyen célszerűtlen, vagy méltánytalan, ha jogot nem sért, jogosnak kell tekintenünk.

A közigazgatási aktusok rendszerint nincsenek formához kötve. Többnyire írásban történnek az intézkedések és jelennek meg a határozatok, de lehet szóval, telefonon is intézkedni. A forgalmi rendőr jellel, kézmozdulattal is intézkedik. Van eset, amikor az írásbeliség elő van írva. Pl. utalványozni szóval vagy táviratilag nem lehet (Számv. Ut. 83. §). A csekknek formai kelléke nemcsak az írás, hanem az is, hogy annak szövegében a „csekk“ kifejezés előforduljon (1908 : LVIII. t.-c.). A német tisztviselői törvény (1937 január 26.) szerint a tisztviselői jogviszonyt a kinevezési okirat kikézésbesítése alapítja meg, amely okiratban „a tisztviselői jogviszonyba való befogadás mellett“ (unter Berufung in das Beamtenverhältnis) szavaknak kell foglaltatniok. Ezek tehát példák a közigazgatási aktus kötött formáira.

A magánjogi jogügyletek érvényességének elbírálása a cselekvőképesség és a képviselő jogszabályai szerint történik. A közigazgatási aktusnál e helyett a *hatáskör* és *illetékesség* az irányadó. (L. 303. 1.) Sem minden közigazgatási szerv, sem minden közhivatalnok nincs felhatalmazva az állam nevében való egyoldalú akaratnyilvánításra, hanem aránylag csak kevés, külön kijelölt szerv. Azokat a közigazgatási szervezeti egységeket, amelyek hatáskörrel bírnak egyoldalú állami akaratnyilvánításra, nevezzük *hatóságoknak*.

Így nyer teljes jogi tartalmat a hatóság fogalma (205. és 258. 1.). A közigazgatási aktusokat ezért hatósági aktusoknak, hatósági jogügyleteknek is szokás hívni.

A hatóságok, mint szervezeti egységek, rendszerint nagyobb-számú fogalmazási karbeli tisztviselőből állnak, de azok közül is csak a főnök és egyes helyettesei vannak felruházva azzal a hatáskörrel, hogy hatósági akaratnyilvánításokat tehessenek. A hivatalos nyelvet a felhatalmazást *kiadványozási jog*nak nevezi. A többiek, mint

<sup>1</sup> L. Ereky István i. m. 180. 1.

ezek alárendeltjei, feldolgozzák az ügyeket, előkészítik a kiadmányok tervezetét, amelyeket a főnök, ha helyesnek talál, kiadványoz és aláírásával ellát. A kiadmány tisztázata, amely elküldésre kerül, mindig a kiadványozó aláírását viseli.

### 86. §. A közigazgatási eljárás.

A közigazgatási eljárás fogalma.

**300.** A bíróság és az emberek érintkezésének mikéntjét a polgári eljárási jog (nálunk az 1911 : I. t.-c. és módosításai) és a bünvádi eljárási jog (nálunk az 1896 : XXXIII. t.-c. és módosításai) szabályozza. A közigazgatás és az emberek együttműködésének mikéntjét a közigazgatási eljárási jog van hivatva szabályozni.

A közigazgatás feladatköre és működése azonban a bíróságok működésével nehezen hasonlítható össze. A közigazgatás sokszorosan nagyobbterjedelmű és sokkal többféle célt szolgál. Azonkívül a bírósággal az emberek túlnyomó részének egész életében nincs dolga, viszont a közigazgatással mindenki szakadatlan érintkezésben van. A közigazgatási eljárás ezért nem is lehet oly egységes, mint a polgári és bünvádi eljárás, hanem a célok szerint, amelyeket meg kell valósítani, a hatóságok szerint, amelyek előtt folyik, többféle eljárási jog alakult ki.

Az eljárás fogalma valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendjét jelenti. Az eljárási jogon a közigazgatás és az emberek együttműködésének alaki szempontból való jogi szabályozását értjük, szemben a más jogszabályokban található anyagi jog változatos rendelkezéseivel.

A közigazgatási eljárás jellegének meghatározása végett célszerű azt a polgári perrel és a bünvádi eljárással összehasonlítani.

A polgári per a felperes kérelmére indul meg, aki valamely anyagi magánjogát akarja megvédeni vagy biztosítani. Az alperes ennek az ellenkezőjét akarja. Két ellentétes magánérdek áll egymással szemben. Az államnak csak az az érdeke, hogy a jogrend és igazságosság uralmát biztosítsa és a közérdek éppúgy megvalósul, ha akár *A*, akár *B* lesz a jog és igazság szerint pernyertes.

A bünvádi eljárásban az érdekek áttekintése bonyolultabb. A felperesre emlékeztet a sértett (magánvádló), az alperesre a terhelt (vádlott). E két fél ellentétes érdekén felül van a közérdek. A társadalmi védelem szempontjából nem közömbös, hogy egy gonosztevőt felmentenek-e, vagy egy ártatlant ítélik-e el. Ki köteles a közérdek érvényesítésével törődni? Sem a sértett, sem a bíró, hanem az ügyész, aki lehetővé teszi, hogy a bíró teljesen objektíve ítélhessen.

A közigazgatási eljárásnak több típusa van:

*a.* A hatóság és egyetlen fél állnak szemben egymással. Például valaki iparüzésre kér engedélyt. Ekkor egy magánérdeket képviselő

fél áll szemben a közérdeket képviselő hatósággal. Mindazokat az eljárásokat, amelyekben a hatóság és egy fél szerepel, *egyoldalú közigazgatási eljárásnak* nevezzük.

*b.* Nem egy fél, hanem kettő vagy több áll egymással és a hatósággal szemben. Például *A* kisajátítási engedélyt kér *B* és *C* telkére, hogy közhasználatú vasutat építsen. *A* magánérdeke áll szemben *B* és *C* magánérdekével, akik azt személyesen képviselhetik a hatóság előtt. A vasútvonal létesüléséhez fűződő közérdeket a hatóság képviseli. Az olyan eljárást, amelyben az ellentétes magánérdekeiket képviselő felek közt a hatóság előtt vita fejlődik ki, *vitás (kontenciózus) eljárásnak* nevezzük.<sup>1</sup>

A közigazgatási eljárás mindkét típusában az eljárás konkrét kimenetele közvetlenül kihat valamely konkrét közérdek mikénti megvalósulására; ennyiben a közigazgatási eljárás a bünvádi eljárással mutat rokonságot. Lényeges különbség azonban az, hogy ezt a közérdeket a közigazgatási eljárásban nem egy külön szerv képviseli, hanem maga az eljáró hatóság, amely tehát érdekelt fél és egyúttal döntő hatóság. Ez a közigazgatási eljárás *differentia specifica*-ja, s ebből következik különleges szabályozásának szükségessége és mindenekfelett az eredményre való törekvés által befolyásolt, elfogult hatóságnak kiszolgáltatott fél széleskörű védelme.

A közjogi viszonyok általános közös ismérvéül csak egyet tudunk megállapítani s ez az egyoldalú kényszerítés mozzanata. Az egyoldalú kötelezés lehetősége kiszolgáltatja az embereket az államnak, illetve a hatóságnak. A jogállam azonban két irányban nyújt nekik védelmet: *a.* anyagi jogszabályokkal tartalmilag meghatározza az egyoldalú kötelezés feltételeit, *b.* alaki jogszabályokkal megállpítja az egyoldalú kötelezés módját. Ez utóbbiak közé tartoznak a közigazgatási eljárási jog szabályai.

A történeti fejlődés mind nálunk, mind a külföldön úgy alakult, hogy a közigazgatás az egész területére érvényes szabályokat tartalmazó egységes közigazgatási eljárási jog helyett előbb egyes olyan konkrét *különös eljárási jogokat* állapított meg, amelyek tárgyak természeté, vagy a védelmet kereső érdek jelentősége miatt sürgették a részletes szabályozást. Ilyen eljárások a közigazgatási hatóság előtt folyó büntető eljárások, a fegyelmi eljárások, a községi bíraskodás, az országgyűlési választójog körében előforduló eljárások, valamint a hatósági testületek (törvényhatósági bizottság, községi képviselő-

<sup>1</sup> Tétéles jogunk szerint „a vitás közigazgatási ügy ismérve az, hogy az olyan alanyi jog körül forog, amelyet tétéles jogszabály állapít meg. A puszta kérelem tehát, amely nem alanyi jog érvényesítésére irányul, amelynek teljesítése ennél fogva a hatóság belátásától függ, nem vitás közigazgatási ügy; mert ehhez az szükséges, hogy a fél ne csak kérni legyen jogosult, hanem kérelmének teljesítését — tétéles jogszabályra támaszkodva — követelhesse is, vagyis hogy „alanyi” joga legyen.” (41/1930. B. M. sz. r. 24. p.)

testület stb.) választására, megalakítására, ügyrendjére vonatkozó szabályok, továbbá a pénzügyi közigazgatás körébe tartozó eljárások (a közadók kezelésére vonatkozó eljárás, a vám eljárás stb.).

Ezek a különleges eljárási jogok csak részterületeket szabályoznak, részben nem is egységes elvek szerint. Például a rendőri büntető eljárás (65.000/1909. B. M. sz. r.) és a jövedéki büntető eljárás (18.400/1928. P. M. sz. r.) közt lényeges és nem szükséges különbségek vannak. Ugyanígy az állami alkalmazottak fegyelmi eljárása (a Pénzügyi Szolgálati Szabályzatban) és az önkormányzati alkalmazottaké (1929 : XXX. t.-c.) közt. Ezek mellett a különleges eljárási jogok mellett a közigazgatás eljárásának nagy része alakilag kötetlen maradt, ami fokozatosan megérlelte az igényt az egységes szabályozásra. Az egységes, általános szabály nem szünteti meg a különös szabályok érvényét, hanem a köztük való összhangot az a rendelkezés biztosítja, hogy a közigazgatási eljárás általános szabályai csak azokban az esetekben érvényesülnek, amelyekre különös szabályok nincsenek.

Az általános eljárási jog szabályozását nálunk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901 : XX. t.-c. kezdte meg, de csak a jogorvoslatok kérdését szabályozta egységesen. Rendelkezéseit a közigazgatás rendezéséről szóló 1929 : XXX. t.-c. II. része hatályon kívül helyezte és újakkal pótolta, majd azokat a mindaddig még hatályba sem léptetett 1933 : XVI. t.-c. újból módosította, az első fok előtti eljárást azonban egyik törvényünk sem szabályozta. Minthogy a tapasztalat szerint az elsőfokú határozatoknak átlag 10%-át támadják meg jogorvoslattal s a második fok határozatainak is átlag 10%-a, az összes elsőfokú ügyeknek tehát mindössze kb. 1%-a kerül fel a harmadik és végső fok elé, látható, hogy a jogorvoslati eljárás egységes szabályozása az ügyeknek mintegy 90%-át érintetlenül hagyja.

A közigazgatási eljárás kérdése az osztrák irodalom figyelmét kötötte le a legnagyobb mértékben. Ausztriában ugyanis az 1875-ben felállított közigazgatási bíróság judikatúrája a közigazgatási hatóságok által alkalmazott eljárások tekintetében fontos elvi szempontokat juttatott elismerésre, amelyeket az elmélet továbbfejlesztett és rendszerbe foglalt.<sup>1</sup> Az így előkészített talajból nőtt ki a közigazgatási eljárás egységes törvényi szabályozása, amely mind az elsőfokú, mind a jogorvoslati eljárásra kiterjed. Az 1925. évi július 21-iki osztrák törvény (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) úttörő ezen a téren és megelőzte más országok jogfejlődését.<sup>2</sup> Hatását legjobban mutatja, hogy Csehszlovákia (1928. évi január 13-i kormányrendelet), Lengyel-

<sup>1</sup> Tezner, Friedrich: Das österreichische Administrativverfahren. 2. kiad. Wien, 1925. — Herrnritt, Rudolf: Das Verwaltungsverfahren. Wien, 1930.

<sup>2</sup> L. Das Verwaltungsverfahren. Herausgegeben von E. Mannlicher und E. Coreth. 4. kiad. Wien, 1936.

ország (1928. évi március 22-i rendelet) és Jugoszlávia (1930. évi november 9-i törvény) hamarosan és több-kevesebb módosítással átvették az osztrák törvényt a saját jogrendszerükbe.

A közigazgatási eljárási jognak nagy területen való szabályozatlansága nálunk is komoly hiányérzetet kelt. A megoldás előkészítésére két értékes törvénytervezet is készült, amelyek tudományos magánmunkálatnál többnek tekintendők. A Pázmány Péter Tudományegyetem jog- és államtudományi kara az 1934. évben pályadíjat tűzött ki a közigazgatási eljárás problémáinak kifejtésére. A pályanyertes mű szerzője, *Valló József*, feladatát akként oldotta meg, hogy nemcsak a közigazgatási eljárás célját, alaptermészetét, alapelveit és hazai jogunkban való eddigi szabályozását tárgyalja, hanem egyúttal a közigazgatási eljárást egységesen szabályozó törvény tervezetét is elkészítette. A mű a Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai közt nyomtatásban is megjelent.<sup>1</sup> A másik munkát pedig *Szitás Jenő* műve a „Közigazgatási rendtartás“-ról, amely ugyanerről a kérdéstről szóló törvénytervezet, részletes indokolás nélkül. Ezt maga a belügyminiszter tette közzé.<sup>2</sup> A kérdés megoldásának alapjai tehát le vannak rakva.

A fontosabb különleges közigazgatási eljárások.

**301.** A fontosabb különleges közigazgatási eljárásokkal meg kell ismerkednünk.

1. *Fegyelmi eljárás az állami hivatalnokok ellen.* Nincs egységesen szabályozva. Vannak különböző szolgálati ágak részére megállapított különleges fegyelmi szabályok (pl. a számvevőségek személyzetére, 1897 : XX. t.-c. 91—94. §), a pénzügyigazgatóságok személyzetére (1889 : XXVIII. t.-c. 26—32. §), az elemi iskolai tanítókra (1907 : XXVI. t.-c. 14. §, 1907 : XXVII. t.-c. 22—26. §) stb.

Azokban a szolgálati ágakban, amelyekre nézve ilyenek megállapítva nincsenek, a m. kir. pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó Szolgálati Szabályok 1874. évi kiadása I. részében foglalt rendelkezéseket alkalmazzák.<sup>3</sup> Ennek főbb rendelkezései a következők:

A szolgálati vétségeket és azok büntetését fenn (416. l.) tárgyaltuk.

Minden hatóságnál, amely „vezénylő“ hatáskörrel van felruházva (azaz közép- vagy felsőfokú hatóság), fegyelmi bizottságot kell alakítani, amelynek az elnökön kívül két tagja van. Ennek feladata, hogy a hatóság fegyelmi körében álló tisztviselők és szolgák szolgál-

<sup>1</sup> *Valló József*: Közigazgatási eljárás. Budapest, 1937. 208 l. A M. Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 22. sz.

<sup>2</sup> L. *Szitás Jenő*: Közigazgatási eljárás. 1939. A korszerű közszoigálat útja. 9. sz. — *Valló József*: Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez. Közigazgatástudomány. 1940. évf. 71. l.

<sup>3</sup> Közzétéve: *Zawadowsky—Pavlinovič*: Pénzügyi Szabályok Gyűjteménye. 1910. II. kötet. 144. sk. 1.

lati vétségeinek megvizsgálása végett a szükséges intézkedéseket megtegye és a büntetéseket ítéletileg kimondja.

Minden hatóság, amelynek joga van valamely tisztviselőt vagy altisztet kinevezni, jogosult azt szabályszerű fegyelmi eljárás útján a hivatalból el is bocsátani. Mielőtt a hivatalnok ellen fegyelmi ítélet hozatnék, az ellene emelt és alaposan bizonyítandó vádak fegyelmi vizsgálattal tisztázni kell.<sup>1</sup> A vizsgálattal vizsgáló biztost kell megbízni. A vizsgálóbiztos feladata elsősorban mindazoknak a vizsgálatoknak s kihallgatásoknak elvégzése, amelyek az ügyállás teljes megismerésére, kiderítésére, minden abban érdekelt egyén megjelölésére s részvétele minőségének meghatározására vezetnek. Feladata továbbá a kincstár és a szolgálat biztosítására a szolgálat érdekéhez mérten szükségesnek mutakozó s a helyszínén kínáló elővigyázati rendszabályok azonnali foganatosítása, végül a határozatra hivatott hatóságnak tüzetes jelentéstétellel módot és eszközt nyújtani arra, hogy a bűnös és ártatlan egyaránt igazságosan ítéltessek meg. A vizsgálóbiztos ezért a hivatalnak, amelynek tagja ellen a vizsgálat indul, minden szolgálati és számviteli szabályzatát és szolgálatát általában alaposan kell, hogy ismerje. Feladata elvégzéséhez a kiküldő hatóságnak megfelelő hatáskörrel kell őt felruházni.

Fegyelmi vizsgálatoknál rendszerint szóbeli kihallgatásnak van helye, amelyről jegyzőkönyvet kell felvenni. Eskü alatti kihallgatást a vizsgálóbiztos nem végezhet. A kihallgatás alkalmával a vizsgálóbiztos a tényállás gondos megállapítására törekedjék, felesleges kérdéseket mellőzzön, lényegeseket el ne mulasszon, s a kérdéseket megfelelő sorrendbe állítsa. A kihallgatotthoz a kérdéseket a vizsgálat tárgya és azon viszony szerint kell intézni, amelyben ahhoz a kihallgatott áll. A vádlott kihallgatása után tanúk és szakértők kihallgatása következik. A vizsgálóbiztos a legnagyobb gonddal igyekezzék a vádlottat nyílt vallomásra bírni. Kiváló gondot fordítson az ellenmondások megvizsgálására és lehető elosztatására. A vizsgálóbiztosnak tilos: *a.* kényszereszközöket, vagy azokkal való fenyegetést és *b.* költött tényeket vagy bizonyítékokat alkalmazni; *c.* ismeretlen vagy csak sejtett ténykörülményeknek ismert, vagy bizonyított voltát állítani; *d.* homályos vagy kétértelmű kérdéseket tenni, végül *e.* egyáltalában ígéreteket tenni, különösen pedig olyanokat, amelyek enyhébb büntetést, vagy teljes büntetlenséget helyeznek kilátásba.

Ha a kihallgatottak vallomásai a vizsgálat céljára nézve különös fontosságú körülményekre nézve egymással lényegesen ellenkeznek s az ellenkező vallomások egyike sem hoz teljes bizonyítékot: akkor az illetőket, akiknek vallomásai ellenkeznek, egymással szembesíteni kell.

<sup>1</sup> A fegyelmi vizsgálati szabályzatot a Pénzügyi Szolgálati Szabályok Gyűjteményének I. függeléke közli. L. Zawadowsky—Pavlinović: II. kötet. 157. sk. 1.

A vizsgálóbiztos a vizsgálat befejezése után az azt elrendelő hatósághoz részletes jelentést tesz.

A vizsgálat alapján hozza meg a fegyelmi bizottság az ítéletét.

A középfokú hatóság fegyelmi ítélete ellen a miniszterhez van helye fellebbezésnek.

Minden jogerőre emelkedett ítéletet az elítélt minősítési táblázatába be kell jegyezni. Onnan kétévi jó magaviselet után az illető kérelmére kitörölhető.

Kisebbszolgálati vétségeket a nélkül kell megvizsgálni és büntetni, hogy az illető hivatalnok felfüggesztetnék. A hivatalnokot a szolgálattól fel kell függesztetni, ha ezt a hivatal tekintélye, vagy a szolgálat érdeke és biztosítása megkívánja, vagy a hivatalnok oly vétség gyanújában áll, amely miatt a szolgálattól való elbocsátásnak van helye.

A felfüggesztett hivatalnok — lakáspénzén és családi pótlékán kívül — csak élelmezési illetményben részesül, amely fizetésének 50%-áig terjedhet (Közszolgálati Jogszabályok Gyűjteménye I. 10. §).

2. *Fegyelmi eljárás az önkormányzati tisztviselők ellen* (1929: XXX. t.-c. IV. rész, 75—94. §). Amíg a pénzügyi szolgálati szabályokban foglalt fegyelmi eljárás közel 70 év előtti felfogásnak felel meg és mai igényeink szerint nem is teljes, az 1929: XXX. t.-c.-ben foglalt fegyelmi eljárás már sokkal megfelelőbb. Rendelkezései kiterjednek a törvényhatósági és községi tisztviselőkre (a törvényhatósági fogalmazó és kezelő személyzet, valamint a községi előjáróság, a segéd- és kezelőszemélyzet tagjaira) és azokat az 1930: XVIII. t.-c. (67. §) a székesfőváros tisztviselőire is kiterjesztette.

A fegyelmi eljárás megindításának van helye:

*a.* a tisztviselő saját kérelmére, amikor is el kell rendelni;

*b.* panasz alapján, ha olyan cselekményt vagy mulasztást tesznek valószínűvé, amely a fentiek szerint fegyelmi eljárás alapjául szolgál;

*c.* az arra jogosult hatóság rendeletére.

Az eljárás elrendelése után itt is az első feladat a fegyelmi vizsgálat, amelynek teljesítésére a törvényhatóság első tisztviselője vizsgálóbiztost rendel ki a törvényhatóság tisztviselői közül. A vizsgálóbiztos nem lehet alacsonyabb fizetési osztályba sorozott tisztviselő, mint az, aki ellen a fegyelmi vizsgálatot teljesítenie kell.

A fegyelmi vizsgálat feladata a tényállás felderítése és a tényállás megállapításához szükséges bizonyítékok összegyűjtése.

A tisztviselő védőt jelölhet ki, és pedig gyakorló ügyvédet, jogtanárt vagy a törvényhatóság területén tényleges szolgálatban álló olyan tisztviselőtársát, aki vele azonos szakban működik.

A vizsgálóbiztos a tanukat mindig eskü alatt hallgatja ki, a szakértőket pedig megesketheti.<sup>1</sup>

A vizsgálóbiztos a vizsgálat befejezésekor értesíti a tisztviselőt, hogy a vizsgálat iratait saját maga, vagy védője megtekintheti és a vizsgálat megállapításaira észrevételeit a vizsgálóbiztoshoz benyújthatja és esetleg a vizsgálat kiegészítését is kérheti.

A vizsgálóbiztos a vizsgálat befejezése után az összes iratokat megküldi a közvádlnak indítványtétel végett. Közvádlóként a törvényhatóság tiszti főügyésze, vagy helyettese jár el. A tisztviselő a közvádló indítványára észrevételeit benyújthatja. Azután az elsőfokú fegyelmi hatóság előadót rendel ki a törvényhatóság tisztviselői közül és intézkedik, hogy az ügy tárgyalása legfeljebb 30 nap alatt megtörténjék.

A fegyelmi ügy tárgyalása az első fokon rendszerint, felső fokon mindig írásbeli. A tárgyalásra a tiszti főügyészt, a tisztviselőt (védőjét) és a panaszost meg kell idézni. A tárgyalás befejezése után a fegyelmi hatóság titkos szavazással határoz. Az elnök mindig szavaz. A fegyelmi hatóság nincs kötve a közvádló indítványához.

A vagyoni felelősség kérdésének és a kártérítési kötelezettségnek megállapítása a rendes bíróság hatáskörébe tartozik.

A jogorvoslati eljárás során a fegyelmi ítéletet a tisztviselő terhére is meg lehet változtatni.

A jogerőre emelkedett fegyelmi büntetést a tisztviselő személyi táblázatába be kell jegyezni. A rosszalás erkölcsi hatálya egy év, a pénzbüntetésé két év, az előlépés megvonásáé három év és annak megszüntét a tisztviselő személyi táblázatában fel kell jegyezni. Amíg a fegyelmi büntetés erkölcsi hatálya tart, a tisztviselő jutalomban nem részesíthető.

A fegyelmi eljárás elrendelésére jogosult hatóságok bármelyike felfüggesztheti a tisztviselőt állásától, ha:

a. a valószínűsített vád olyan súlyos, hogy az bebizonyítása esetében szolgálattól felmentés-, vagy hivatalvesztésbüntetést vonhat maga után, vagy

b. a tisztviselő terhére rótt cselekménynek már a gyanúja is indokolttá teszi, hogy a tisztviselő a hivatal tekintélye, vagy a közérdek szempontjából távoltartassék hivatalától, vagy

c. a tisztviselő továbbműködése veszélyeztetné a vizsgálat eredményét, vagy helyrehozhatatlan kárt okozhatna, vagy

d. a tisztviselő ellen bűnügyi eljárás van folyamatban (1929 : XXX. t.-c. 80. §).

<sup>1</sup> Eltérően az állami alkalmazottak fegyelmi ügyeinek vizsgáló biztosától.

Fel kell függeszteni állásától a tisztviselőt, ha őt gondnokság alá helyezték, vagy ellene a kényszeregyességi eljárást, vagy a csődnyitást jogerősen elrendelték, vagy ha őt bűnvádi eljárás során vád alá helyezték.

Az elévülés kizárja a fegyelmi eljárás megindítását a cselekmény elkövetésétől, vagy a mulasztástól számított három év múltán. Ha azonban a fegyelmi vétség oly súlyos, hogy szolgálattól felmentést vagy hivatalvesztést vonhat maga után, tíz év múltán. Az elévülés kizárja a fegyelmi büntetés végrehajtását a határozat jogerőre emelkedésétől számított három év múltán. A szolgálattól felmentés vagy hivatalvesztés büntetésének végrehajthatósága azonban nem évül el.

Ha valamely cselekmény vagy mulasztás miatt a fegyelmi eljárás kivül bűnvádi eljárás is indul, a fegyelmi eljárást a bűnügy jogerős befejezéséig fel kell függeszteni. Ha azonban a fegyelmi vétség oly súlyos, hogy miatta hivatalvesztésbüntetést kell alkalmazni, a fegyelmi eljárást a bűnvádi eljárásra tekintet nélkül be lehet fejezni.

### 3. A rendőri büntető eljárási szabályzat (röviden Rbsz.).

A közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt összes kihágási ügyekre vonatkozó rendőri büntető eljárást a bűnvádi perrendtartás életbeléptetéséről szóló 1897 : XXXIV. t.-c. 28. §-ában és a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901 : XX. t.-c. 22. §-ában foglalt felhatalmazás alapján a belügyminiszter a 65.000/1909. B. M. sz. rendeletével bocsátotta ki és a 6000/1942. B. M. sz. rendeletével módosította. A Rbsz. 286 §-ból áll, tehát terjedelmes kódex. Szerkezete a következő:

Külön tárgyalja a rendőri büntetőbíróságok és a községi bíró előtti eljárást.

Az általános rendelkezések közt a rendőri büntetőhatóságokra (l. 35. §), a hatáskörre és illetékességre vonatkozó kérdések vannak szabályozva.

A rendőri büntető eljárásban résztvevő személyek: a bíró, a vádló, a szakképviselő, a terhelt és a magánindítványra üldözendő kihágások esetében a sértett, mint magánvádló.

A közvádat a törvényhatósági tiszti ügyészek, illetve a belügyminiszter által kinevezett ügyészi megbízottak képviselik. Mivel a közvád képviselője még nincs kötelezővé téve, sűrűn előfordul, hogy a tiszti ügyész a vád képviselőt megtagadja. A rendőri büntető eljárás azonban erre való tekintet nélkül hivatalból tovább folyik.

Szakképviselők azok a testületek, bizottságok és közegek, akiket külön törvények vagy miniszteri rendeletek közegészségügyi, közgazdasági, közforgalmi vagy egyéb különleges közérdekek képviselőjévé feljogosítanak. Ezek jegyzékét a belügyminiszter közzétette (2700/1942. B. M. sz. r.). Azt a hiányt, hogy a tiszti ügyészeknek a közvád képviselője nincs kötelezővé téve, szerencsésen pótolják a szakképviselők, akik a vádat akár kisegítő jogkörben, akár ön-

állóan képviselik (pl. a tisztiorvos, gazdasági felügyelő, iparfelügyelő, tanfelügyelő stb.). Nagy előnye közreműködésüknek, hogy szakkérdésekben nem kell külön szakértőt alkalmazni, ami költséges és hosszadalmas. Legtöbbször a szakképviselőtől származik a feljelentés.

A rendőri büntető eljárásban nincs vádlott, vagy gyanúsított. Azt, aki ellen az eljárás folyik, az eljárás minden szakában terheltnek nevezzük.

A magánjogi igény elbírálását fentebb (44. l.) tárgyaltuk.

*Az eljárás megindítása.* Rendőri büntető eljárást csak az ellen szabad indítani, akit a rendőri büntetőbíró hatáskörébe tartozó kihágás nyomatékos gyanúja terhel. A hatóságok és hatósági közegek kötelesek a hivatali hatáskörükben tudomásukra jutott, hivatalból üldözendő kihágásokat feljelenteni. Nem ritka eset, hogy a kihágást maga a rendőri büntetőbíró hivatalos eljárása közben maga észleli és jelenti fel, illetve hivatalból indítja meg az eljárást (pl. a főszolgabíró). Az eljárás megindításának oka feljelentés, vagy magánindítvány is lehet.

Az eljárás megindítása vagy büntetőparancs kibocsátása, vagy tárgyalási határnap kitűzése útján történik.

Az elsőfokú rendőri büntetőbíró a szabadlábban levő terhelt ellen előzetes tárgyalás nélkül *büntetőparancsot* bocsáthat ki, ha a feljelentésben foglaltak valósága ellen nincs aggálya és pénzbüntetés alkalmazását tartja megfelelőnek. A büntetőparancsban ki lehet mondani a büntetés végrehajtásának feltételes felfüggesztését (1908 : XXXVI. t.-c. 8. §), vagy a büntető ítélethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények megszüntetését (1940 : XXXVII. t.-c.). A terhelt, vagy az érdekelt 15 nap alatt *kifogással* élhetnek a büntetőparancs ellen és abban kérhetik az ügynek tárgyaláson való eldöntését (6000/1942. B. M. sz. r.).

A Rbsz-nek az előzetes eljárásról szóló rendelkezései a terhelt előállítására (bekísérésére), az előzetes letartóztatásra, az ismeretlen vagy távollévő terhelt felkutatására, az elővezetésre, a lefoglalásra, a házkutatásra, személymotosásra és hatósági szemlére és az előzetes kihallgatásra vonatkoznak.

*Az érdemleges eljárásra* vonatkozó rendelkezések a tárgyalások helyét és idejét, az idézést, a meg nem jelenés jogkövetkezményeit, a rendfenntartást szabályozzák. A tárgyalás szóbeli és nyilvános. Minden ügyet lehetőleg egy tárgyalással kell befejezni. A bizonyítást rendszerint a tárgyaláson kell felvenni. A vádra elsősorban a terhelt nyilatkozhatik. Tanúként a megállapított kivételekkel mindenki kihallgatható. A tanú kihallgatását rendszerint esküvel erősíti meg. A bizonyítás befejeztével a rendőri büntetőbíró felhívására a vád képviselője nyilatkozatát, azután a terhelt és meghatalmazottja a védelmet röviden előterjeszheti. A bizonyítás eredményét a rendőri

büntetőbíró a bizonyítékoknak egyenként és összefüggésükben való gondos mérlegelésével szabadon ítéli meg. A bíró a tárgyalás befejezése után rendszerint azonnal meghozza határozatát.

*A határozatok nemei és közlésük.* A rendőri büntetőbíró vagy büntetőparancsot bocsát ki, vagy ítélettel, illetve végzéssel határoz. Az ítélet csak a tárgyaláson felvett vagy felhozott bizonyítékokra alapítható. Az ítéletben a bíró a terheltet vagy felmenti, vagy bűnösnek mondja ki. A határozatokat indokolni kell. Az indokolást el kell választani az ítélet rendelkező részétől.

A rendőri büntetőbíró a határozatokat a jelenlevő érdekelttel kihirdetés, a távollévőkkel kézbesítés útján közli. A kézbesítés a kézbesítési utasítás (4600/1902. M. E. sz. r.) szabályai szerint történik.

Az ítélet kihirdetésekor a jogosultakat figyelmeztetni kell fellebbezési jogukra és e jog gyakorlásának módjára.

A jogorvoslatokról szóló fejezet a fellebbevitelről és annak korlátozásáról, a rendkívül jogorvoslatokról és a fellebbeviteli hatóságok előtti eljárásról szól.

Egy fejezet az eljárási költségekről, és egy másik a végrehajtásról szól (l. alább, 90. §).

Végül részletesen szabályozva van a községi bíró előtti rendőri büntető eljárás (l. 1929 : XXX. t.-c. 59. § 2. bek.-t is).

#### 4. A jövedéki büntető eljárás.

A pénzügyi büntetőjog kétféle büncselekményt különböztet meg: az adócsalást és a jövedéki kihágást.

*Adócsalás* az a cselekmény, amelyet valamely közadóról rendelkező törvény, illetőleg szabály kifejezetten adócsalásnak nyilvánít. (1920 : XXXII. t.-c. 1. §, illetve a K. K. H. Ö. 142. §). Az adócsalás mindig vétség, vagy büntett. Elbírálása a kir. törvényszék hatáskörébe tartozik, amely a büntető eljárásról szóló törvény (1896 : XXXIII. t.-c.) szerint jár el. *Súlyos, vagy kisebb jövedéki kihágás* az a cselekmény, amellyel valaki közadóra vonatkozó jogszabályt szeg meg.

A súlyos jövedéki kihágások a kir. törvényszék, mint jövedéki büntetőbíró hatáskörébe tartoznak. A kisebb jövedéki kihágások a pénzügyigazgatóság hatáskörébe tartoznak. A jövedéki kihágások elbírálásában mindkét hatóság a jövedéki büntető eljárás szabályai szerint jár el.

A jövedéki kihágás ma már nemcsak a jövedékekre, hanem minden állami bevételre vonatkozó jogszabályok megszegését jelenti. Neve arra mutat, hogy a fogalma már abban az időben kialakult, amikor az állami bevételek zömét még a királyi jövedékek alkották. Ezek közt legnevezetesebb a vámjövedék: a harmincad-bevétel volt. Az állami bevételek oltalmazására irányuló büntetőjogi rendelkezések ezért a harmincad körében születtek meg. Az 1788. évi Általános



Harmincadrendtartás és az 1842. évi Harmincadhivatali utasítás jövedéki büntetőjogunk legrégebb forrásai. Ezt a két jogszabályt újabb törvények és rendeletek oly nagy számban módosították, hogy az 1927: V. t.-c. (66. §) felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy az igazságügyminiszterrel egyetértve a jövedéki büntetőjog anyagi szabályait és a jövedéki büntető eljárást újból szabályozza. Így jöttek létre a 18.400/1928. P. M. és a 31.000/1928. I. M. sz. rendeletek.

A rendeletek számos kérdést szabályoznak párhuzamosan a Rbsz-szel, de attól eltérően. Ennek részben vannak tárgyi okai is, részben azonban arra a történeti okra vezethető vissza, hogy a pénzügyi közigazgatás és joga előbb fejlődött ki, mint a közigazgatási jog egyéb területei.

5. A közadók kezelésének eljárása (K. K. H. Ö. : 600/1927. P. M. sz. rend.)

Az idézett rendelet a közadókat kezelő, valamint a jogorvoslati hatóságok hatáskörének megállapításán kívül az eljárási szabályokat állapítja meg, külön szabályozván 1. a kivétést, 2. a könyvelést és nyilvántartást, 3. az esedékességet, befizetést, halasztást, 4. a végrehajtási eljárást, 5. a köztartozások biztosítását, elsőbbségét, elévülését és törlését, 6. a kézbesítést.

A jogorvoslati eljárást illetőleg szabályozza a jogorvoslatok hatályát, határidejét és beadásának helyét. Végül szól a büntetőrendelkezősekről. Főbb rendelkezései a következők:

A kivetés során a m. kir. adóhivatal az adózót felvilágosításadás vagy vallomástétel céljából megidézheti, tanúkat és szakértőket hallgathat meg, könyvvizsgálatot rendelhet el, sőt a könyvvizsgálat megtartásáig a könyveket lefoglalhatja. Ha az adózó maga kéri a meghallgatását, erre alkalmat kell neki adni. Az adóhivatal bárkit személyes megjelenésre kötelezhet a végből, hogy a saját, vagy másnak adóügyében felvilágosítást vagy bevallást adjon. Tényleges viszonyok és adatok iránt, amelyekből bárkinek adóköteles jövedelme jövedelemforrása vagy vagyona megítélhető, köteles mindenki tudomása szerint akár mint tanú, akár mint szakértő felvilágosítást adni.

Aki ennek a kötelességének szabályszerű idézés dacára sem tesz eleget, azt a m. kir. adóhivatal 100 pengőig terjedhető, szabadságvesztésre át nem változtatható, pénzbírsággal büntetheti. Ismétlése esetén ez a pénzbírság a tízszereséig emelhető. Ha valaki ismételt szabályszerű idézés ellenére sem tesz eleget a kötelezettségének, az adóhivatal a kir. ügyészséghez fordulhat elővezető parancs (1896: XXXIII. t.-c. 131. §) kieszközlése végett. Ha a tanú megesketezése szükséges, azt a m. kir. adóhivatal maga ne végezheti, hanem e végből a tanú lakhelye szerint illetékes járásbíróhoz kell fordulnia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Eltérően a rendőrségtől és az önkormányzati fegyelmi hatóságtól, amely az esküt maga kiveheti.

Az állami egyenes adók kivetésének összes előmunkálatait a községek (városok) a m. kir. adóhivatalok felügyelete alatt teljesítik. Az adóalanyok és az adótárgyak összeírását városokban, adóhivatali és járási székhelyeken, valamint a legalább 4000 lakosú községekben évenként, a többi községekben minden három évben kell elvégezni.

Az állami egyenes adókat az arra illetékes hatóságok (35. §) kivétési lajstromokban vetik ki (az alkalmazottak kereseti adója kivételével). Az adózó a kivetésről vagy az adónak adóívébe való beírása (földadó), vagy fizetési meghagyás kézbesítése útján értesül. Az állami egyenes adók után kivetett pótagókat közvetlenül az adófőkönyvben kell kivetni. A pótagó mindig az adóalaphoz igazodik. Ezért, ha az alapul szolgáló állami adók összege bármely okból (pl. jogorvoslat alapján) változik, vagy ha azt törlik, a pótlékok jellegével bíró összes szolgáltatásokat (pl. rokkantellátási adó, községi pótagó stb.) is megfelelően hivatalból ki kell igazítani, illetőleg törölni.

A közadók kezelését, valamint végrehajtásukat fentebb már tárgyaltuk (59. §).

6. Az országgyűlési képviselőválasztási eljárás. A törvényhozás a közigazgatástól különböző, az országgyűlési képviselők választása azonban nem törvényhozási, hanem közigazgatási funkció. A választási eljárás különleges közigazgatási eljárás és azt az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1938: XIX. t.-c. III. része (55—125. §) szabályozza a következő elvek szerint:

Annak megállapítása után, hogy ki választható képviselővé, rendelkezik arról, hogy a választások napját a belügyminiszter tűzi ki, majd azokról a szervekről, amelyek a választással járó tennivalókat végzik. Minden választókerületben választási bizottságot kell alakítani, amely az elnökkel együtt 7 tagból áll. Ezek egyike a választási biztos, akit és akinek helyettesét a kerület székhelye szerint illetékes kir. ítélőtábla teljes ülése a területén működő bírák sorából jelöli ki. A képviselőjelölt a választási eljárás során elkövetett bármely szabálytalanság miatt az eljárás tartama alatt panaszt tehet a választási biztosnál. A szavazás vezetésére minden szavazókör részére szavazatszedő küldöttséget kell alakítani. Minden párt, amely jelöltet állított, a választási bizottság mellé egy-egy megbizottat, minden szavazatszedő küldöttség mellé pedig két vagy három bizalmi egyént nevezhet meg.

A szavazás céljára szolgáló helyiséget a választási bizottság jelöli ki és az tesz közzé a tudnivalókról hirdetményt.

A törvényhatósági központi választmány köteles a választási bizottság elnökének a választókerület választóinak teljes névjegyzékét, a szavazatszedő küldöttségi elnöknek pedig a szavazókör választóinak névjegyzékét hiteles alakban rendelkezésére bocsátani.

A községi előjáróság (városban a polgármester, Budapesten a kerületi előjáró) köteles a választást kitűző belügyminiszteri rendeletnek közzététele után nyolc nap alatt a választók névjegyzékébe felvett minden választónak olyan igazolványt kézbesíteni, amely a választókerület megjelölését, a választói névjegyzék megfelelő sorszámát, a választó nevét, polgári állását vagy foglalkozását és lakóhelyét (lakását) tünteti fel.

A választókerület székhelyén a választási bizottság elnöke gondoskodik a csend és rend fenntartásáról; evégből ő rendelkezik a közbiztonsági közegekkel és a kirendelt fegyveres erővel a választási székhely egész területén. A választókerület székhelyén kívül ugyanez a hatáskör a szavazatszedő küldöttség elnökét illeti meg.

A választás tisztaságának és zavartalanságának biztosításáról szóló rendelkezések tiltják a választás céljára zászlók kitűzését, falragaszok (plakátok) használatát, választási felvonulás tartását. A választás napját megelőző hetedik naptól kezdve pártgyűlést sem szabad tartani, valamint az egész választási eljárás alatt tilos a választóknak bármely ellátásban (etetés-itatás) való részesítése.

Részletesen van szabályozva a képviselőjelölés. Csak érvényesen jelölt egyénekre lehet szavazni. Az ajánlási ív szövegét és alakját a belügyminiszter állapította meg. Az ajánlás elfogadása vagy visszautasítása felett a választási biztos dönt.

Maga a választás a szavazásból és a választás eredményének megállapításából és kihirdetéséből áll.

Ha csak egy érvényesnek elfogadott ajánlás van, akkor szavazásnak nincs helye és a választás egyhangú. Ha szavazásnak van helye, az mindig borítékba zárt szavazólapokkal, azaz titkosan történik. A szavazásra kizárólag hivatalos szavazólapot és borítékot szabad használni. A szavazási eljárás reggel nyolc órakor kezdődik és azt megszakítás nélkül kell folytatni. Meghatározott kerületekben (1938 : XIX. t.-c. 106. §) este 8 órakor meg kell szakítani és másnap reggel 8 órakor folytatni. A szavazás alapjául a választás évére érvényes névjegyzék hiteles példánya szolgál.

A szavazásról rovatos íveket kell vezetni és ezekben fel kell jegyezni a szavazó családi és utónevét, a választói névjegyzék megfelelő sorszámát és azt, hogy szavazott. Külön jegyzéket kell vezetni az el nem fogadott szavazatokról és az el nem fogadás okáról (visszautasítottak jegyzéke) és külön azokról, akiket kifogásoltak, de az elnök mégis szavazásra bocsátott (kifogásoltak jegyzéke).

A szavazás az egyes képviselőjelöltekre, illetőleg a lajstromokra történik. A választó elrekesztett fiúkében kereszttel jelöli meg azt a jelöltet, illetve lajstromot, akire illetve amelyre szavazni akar, a szavazólapot a borítékba helyezi és a borítékot lezárja. Ezután visszamegy a küldöttséghez, a borítékot átadja az elnöknek, aki azt felbonthatatlanul a lepecsételt urnába helyezi.

A szavazás lezárása előtt zárórát kell kitűzni. Ha valamely jelölt szavazás közben visszalép, azt a választási bizottság elnökének kell bejelentenie.

A szavazás befejezése után a szavazatszedő küldöttség elnöke az urnát felnyitja, megállapítja a szavazatok számát, majd minden borítékot egyenkint felnyit és a szavazólapról hangosan kijelenti, hogy a szavazat melyik képviselőjelöltre, illetőleg lajstromra esett. A szavazatok feljegyzésére minden képviselőjelölt, illetőleg lajstrom számára külön jegyzéket kell vezetni. A törvény szerint (110. §) érvénytelen (pl. ismertetőjellel ellátott) szavazatok nem vehetők számba, de azokat külön lajstromba kell venni.

A szavazatszedőküldöttség elnöke a szavazólapokat és borítékokat papirosba csomagolja és lepecsételi. A szavazás lefolyásáról jegyzőkönyvet kell készíteni.

A választás eredményét a választási bizottság ülésében a választási biztos állapítja meg. E végből az egész választókerületről részletes kimutatást készít és ennek alapján állapítja meg, hogy minden egyes képviselőjelöltre, illetőleg lajstromra összesen hány érvényes szavazat esett.

Az egyéni választókerület megválasztott országgyűlési képviselőjének azt a képviselőjelöltet kell tekinteni, akire a legtöbb szavazat, legalább azonban a leadott érvényes szavazatok 40%-a esett. A lajstromos választókerületekben az egyes lajstromokra eső érvényes szavazatok számának megállapítása után ki kell számítani, hogy az egyes lajstromokra hány képviselői megbízás esik. A kiszámítás módját a törvény (116. §) részletesen szabályozza.

A választás megállapított eredményét a választási bizottság elnöke kihirdeti és a képviselőház elnökével is haladéktalanul közli. Az egész választásról jegyzőkönyvet kell készíteni.

Ha pótválasztásra van szükség, mert egy jelölt sem kapta meg a 40%-ot, vagy közülük ketten egyenlő szavazatot kaptak, azt a választás utáni hetedik napon kell tartani. Új választást 15—20 nap múlva kell tartani.

A választások feletti bíráskodást a törvény a közigazgatási bíróságra bízta és azt külön részben (IV. rész) szabályozza.

Hasonló elvek szerint van a törvényhatósági bizottsági (1929 : XXX. t.-c. 7—19. §, 1938 : XIX. t.-c. 211. §) és a községi képviselőtestületi választási eljárás (1886 : XXII. t.-c. 32—54. §, 4615/1929. B. M. sz. r.) is szabályozva (1929 : XXX. t.-c. 40—42. §, 1938 : XIX. t.-c. 212. §). A törvényhatósági bizottságnál különböző szabályok szerint kell az összes választók közül választott, a legtöbb adófizetők közül választott és az érdekképviselői tagokat választani (3000/1929. B. M., 3640/1929. B. M., 3217/1929. B. M., 3850/1929. B. M. sz. r.).

*Egyéb fontosabb különleges közigazgatási eljárások:*

7. A jogorvoslati eljárás (l. 88. §), amely a tulajdonképen az általános közigazgatási eljárás része:
8. A közigazgatási bíróság előtti eljárás (l. 89. §).
9. A kisajátítási eljárás (l. 58. §).
10. A számviteli eljárás (l. 62. §).
11. A vámeljárás (1924 : XIX. t.-c.).

Az általános közigazgatási eljárás.

**302.** Az általános közigazgatási eljárási jog megalkotásának az a hivatása, hogy egyrészt betöltse azt a területet, amelyre a különös közigazgatási eljárási jogok nem terjednek ki, másrészt, hogy a közigazgatási eljárási jogok egységes fejlődésének alapelveit megszabja és a különös eljárási jogok eltéréseit a tárgyilag szükségesre korlátozza.

A közigazgatási eljárásnak szabályozást kívánó elemei és mozzanatai a következők:

1. *Az eljárás alanyai:* a hatóságok, a felek, a meghatalmazottak. Ha különös jogszabály, vagy az eljáró hatóság a személyes megjelenést kötelezővé nem teszi, a fél és törvényes képviselője meghatalmazottal képviseltetheti magát. Ha a fél ismeretlen helyen tartózkodik, ügygondnok kirendelésére van szükség. A hatóságokkal kapcsolatban szabályozni kell a hatáskört, illetékességet s a kizáró okokat.

2. *A hatóságok érintkezése a felekkel.*

A közigazgatási eljárás vagy a fél kérelmére, vagy a hatóság kezdeményezésére, azaz hivatalból indulhat meg úgy, mint a bünvádi eljárás. Abból, hogy a félnek nincs kizárólagos joga az eljárás megindítására, hanem a hatóság is megindíthatja, következik, hogy a felet az eljárás során sem illeti meg a rendelkezés joga, hanem a hatóság a fél kérelmén túlmenően, *ultra petitum* is határozhat.

A hatóság és a felek közti érintkezés eszközei: a beadványok, jegyzőkönyvek szóbeli bejelentésről, az idézés, a kézbesítés.

A felekkel való érintkezésben játszanak fontos szerepet a nemzetiségi nyelvhasználat szabályai (4800/1923. M. E. sz. r., 1924 : II. t.-c.).

3. *Az eljárás vezetése.* Az eljárás gyors, de mégis az összes tények felderítésével való lebonyolítása feltételezi annak egy ember által való tudatos irányítását. Ez az eljárást vezető hatósági személy, többtagú hatóságnál az elnök. Az eljárás vezetésével kapcsolatos kérdések: a határnapok kitűzése, elnapolása, elhalasztása, a tárgyalás nyilvánossága, a tárgyalás rendjének biztosítása, rendbüntetések kiszabásának joga. Fontos határidő megállapítása a hatóság számára az ügy elintézésére. Pl. az osztrák közigazgatási eljárási jogban a hatóság köteles a felek beadványai és jogorvoslatok ügyében is, legkésőbb hat hónap alatt dönten. Ellenkező esetben a fél kérelmére a döntés joga és kötelessége a következő magasabb fokra száll át

(Administratives Verfassungsgesetz, 73. §). A francia jogban pedig, ha a hatóság 4 hónap alatt nem intézkedik, hallgatása elutasításnak veendő és ezen az alapon jogorvoslatnak van helye a közigazgatási bírósághoz (államtanácshoz: *recours pour excès de pouvoir*).

A polgári peres eljárásunkról szóló 1911 : I. t.-c. tartalmazza azt a rendelkezést, hogy ha a községi bíró az előtte megindított eljárást 30 nap alatt be nem fejezi, az a járásbíró elé vihető (761. és 763. §). Ehhez hasonló határidő a közigazgatási ügyekre nézve mind- eddig hiányzik.

4. *Az előkészítés.* Jogunk kedvez a szóbeliség lehető széles kiterjesztésének. A felek meghallgatása, szóbeli tárgyalások tartása azonban a hatóságnak és a feleknek idejébe és pénzbe kerül. A közigazgatási eljárás szabályozásánál tehát arra kell törekednünk, hogy a jogszerűség szempontjából kielégítő eredményt a legkevesebb idő- és pénzvesztéssel érjük el. A határozatnak szóbeli tárgyalás nélküli hozatalát is meg kell engedni, ha *a.* a tényállás oly világos, hogy felesleges a hatóság idejét a fél meghallgatására pazarolni; *b.* a közérdek halaszthatatlan hatósági beavatkozást tesz szükségessé, amikor tehát a hatóság kezét eljárási szabályokkal megkötni nem lehet; *c.* a közigazgatási eljárásban néha a felek száma oly nagy, hogy megjelenésük a szóbeli tárgyalás tartásának technikai akadály. Ilyenkor a hatóságnak jogot kell adni a részvételre igényt tartó felek számának korlátozására, vagy arra, hogy a feleket közös meghatalmazott nevezésére kötelezze. A résztvevő felek számát a kérelmező fél beszámítása nélkül legalább nyolcban kívánatos megállapítani.

Az előkészítő eljárás célja a határozathozatal lehetővé tétele. Ha a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján az ügy elintézésénél irányadó tényállást megállapítani nem lehet, a feleknek alkalmat kell adni, hogy jogaik és érdekeik érvényesíthetése végett bizonyítékaikat előterjeszthessék és a beszerzett bizonyítékokra észrevételeket tehessenek.

A közigazgatás a tényállás megállapításában a felektől függetlenül járhat, amit *nyomozásnak* nevezünk. A hatóság tevékenysége az eljárásban kettős: *a.* meghallgatja a felek tényállításait és azoknak az állításoknak a valódiságát, amelyek a közérdeket érintik, az előtte folyó eljárás egész anyagának hivatalból való figyelembevételével és ha szükséges, nyomozással ellenőrzi; *b.* nyomozza a felek által fel nem hozott mindazokat a körülményeket, amelyek felderítése az eljárás közérdekű céljának megvalósításához szükséges.<sup>1</sup>

A bizonyítás eszközei:

*a. okiratok.* A közokiratok és magánokiratok bizonyító erejét a hatóság az 1911 : I. t.-c. 315—318. §-ai szerint ítéli meg.

<sup>1</sup> L. Valló i. m. 110. l.

b. *Tanúk kihallgatása.* Tanúként nem mindenki hallgatható ki és a tanú nem minden kérdésben köteles tanúvallomást tenni. A különös eljárási jogokban erre vonatkozó rendelkezéseket egyöntetűvé kellene tenni. Közigazgatási eljárási jogunkban az általános tanúzási kötelezettség még elvileg nincs kimondva. Csak a K. K. H. Ö. (12. §) állapítja meg az adókezelés körében. A tanúk megesketezése sincs, mint láttuk, egyöntetűen szabályozva.

c. *Szakértők meghallgatása.*

d. *Helyszíni szemle tartása.*

5. *A határozatok.* Ezeket a 87. §-ban tárgyaljuk.

6. *A jogorvoslatok. A közigazgatási jogerő.* Ezekkel a kérdésekkel a 88. §-ban foglalkozunk.

7. *A közigazgatási eljárás költségei.* Az ezzel kapcsolatos kérdések a következők: az eljárás költségeit ki előlegezi? Kire kell a véghatározatban a költségeket hárítani? Milyen díjakra tarthat igényt a tanú, a tolmács, a szakértő, az ügygondnok? Kit illet meg a szegényjog?

8. *A közigazgatási végrehajtás.* Erre a kérdésre a 90. § vonatkozik.

Egységes eljárási jogunk kezdetei.

**303.** Mint mondtuk, általános közigazgatási eljárási kódexünk még nincs. Tételes jogunk egyes eljárási kérdéseket azonban már általános érvénnyel szabályozott. Ezek a rendelkezések az egységes eljárási jog töredékeinek tekinthetők.

Az általános érvényű eljárási jogi rendelkezések a következők:

1. *A hatáskör és az illetékesség.* A hatáskör annak megállapítását jelenti, hogy valamely közigazgatási szerv, illetőleg hatóság milyen ügyek intézésére jogosult. Az illetékesség ezzel szemben azt állapítja meg, hogy az azonos hatáskörű szervek közül az egyik, vagy a másik járjon-e el valamely konkrét ügyben. A hatáskörök közt tehát minőségi, az illetékességek közt csak mennyiségi különbség van. Kizárólagos illetékességnek azt nevezzük, ha azonos hatáskörű szervek közül nem mindegyik foglalkozhatik valamilyen üggyel. Pl. a társulati adó kivetésével csak a pénzügyigazgatóság székhelyén lévő m. kir. adóhivatal, Budapesten pedig csak az V/a kerületi m. kir. adófelügyelőség (1940 : VII. t.-c. 31. §).

Az 1929 : XXX. t.-c. 62. §-a a közigazgatási hatóságok köteletségévé teszi, hogy az eljárást hatáskörük és illetékességük megvizsgálásával kezdjék meg. A hatáskör hiányát az eljárás egész folyamán (tehát a fellebbevitel során is) hivatalból kell megállapítani és a felek annak hiánya miatt az eljárás bármely szakában tehetnek kifogást. Ha valamely jogszabály kizárólagos illetékességet állapít meg, a kizárólagos illetékesség a hatáskörrel azonos tekintet alá esik.

Ha valamely felsőbb hatóság az ügyet jogerősen valamely alsóbbfokú hatóság hatáskörébe utalta, az utóbbi hatáskörét sem maga ez a hatóság, sem a felek nem tehetik többé vitássá.

Az illetékesség a hatáskörnél sokkal kisebb jelentőségű. Ezért illetékességét a hatóság az eljárás folyamán csak akkor veheti újra vizsgálat alá, ha és amikor arról szerez tudomást, hogy illetékességében az eljárás folyamán állott be változás.

Az illetékesség hiánya miatt az érdekelt fél csak az első írásbeli beadványban, illetőleg a részvételével megtartott első szóbeli tárgyalás kezdetén tehet kifogást.

A hatásköri, vagy illetékességi kifogás elutasítása miatt csak abban a fellebbezésben lehet orvoslást kérni, amely az ügy érdemére vonatkozó véghatározat ellen irányul.

2. *A kézbesítés.* Erről a kérdéstről a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901 : XX. t.-c. 25—30. §-ai tartalmazzak néhány rövid rendelkezést, amelyek kimondják, hogy a közigazgatási hatóságok által magánfelekhez intézett hivatalos iratok kézbesítése rendszerint postai úton történik. A helybeli kézbesítéseket a hatóságok külön közegei is teljesíthetik. A kézbesítési eljárás részleteit a 4600/1902. M. E. sz. rendelet, a községi igazgatásban pedig a 126.000/1902. B. M. sz. rendelet (42—48. §) szabályozza. Meg kell különböztetni az egyszerű, a megmagyarázást igénylő és a kényszerkézbesítéseket.

A közadók tárgyában hozott határozatok kézbesítésére azonban más szabályok vannak érvényben (K. K. H. Ö. 94—96. §).

Ismét más szabályok szerint történik a bírósági iratok kézbesítése (1911 : I. t.-c. 150—177. §).

Ezek a párhuzamos szabályok egy egyszerű kérdésnek olyan változatai, amelyek sok munkát és nehézséget okoznak a közigazgatásnak és a feleknek egyaránt.

3. *A jogorvoslatok* (l. 88. §).

### 87. §. A közigazgatás határozatai.

A közigazgatási határozatok fajtái.

**304.** A közigazgatás akaratnyilvánításait a jogszabályokhoz való viszony szempontjából két csoportra szokás osztani:

1. *intézkedésekre*, amelyek jogszabályok által nem szabályozott kérdésekre vonatkoznak,

2. *határozatokra*, amelyek jogszabályok alkalmazásaként, vagy jogilag szabályozott eljárás során jönnek létre.

A határozatok ismét háromfélék:

a. *véghatározatok*,

b. *érdemi végzések*,

c. *közbenszóló végzések.*

A véghatározat az olyan határozat, amellyel az első-, vagy másodfokú hatóság az ügy érdemében határoz, vagy az ügydöntés mellőzését mondja ki (1929 : XXX. t.-c. 48. §), tehát az ügyet a maga részéről befejezi. Az érdemi véghatározat a fél kérelmének egészben vagy részben helytadó, vagy azt elutasító lehet. Az elutasítás tehát mindig az ügy érdemére vonatkozik. A véghatározat az ügynek csak azon a fokon való befejezését jelenti és nem zárja ki a jogorvoslatot, amelynek alapján a jogorvoslati hatóság ugyanabban az ügyben újabb véghatározatot hozhat. A véghatározat tehát nem egyértelmű a jogerős határozattal.

Amely határozat nem véghatározat, az végzés.

Az érdemi végzés az eljárásra nézve lényeges, de nem az ügy érdemét eldöntő határozat. Érdemi végzések: az annak kimondását tartalmazó határozat, hogy a hatóság az ügy érdemével nem foglalkozik, pl. hatáskör, vagy illetékesség hiánya miatt. Az ilyen határozatot visszautasításnak nevezik. Érdemi végzés továbbá a megszüntető végzés, az újrafelvételi kérelem tárgyában új eljárást elrendelő vagy azt elutasító végzés, az igazolási kérelemnek helytadó vagy azt elutasító végzés stb. Az érdemi végzés ellen csak akkor van helye különálló jogorvoslat (felfolyamodás) beadásának, ha a hatóság a kérelmét visszautasította vagy elutasította.

A közbenszóló végzés célja az, hogy lehetővé tegye az önálló jogorvoslattal megtámadható határozatokat, tehát az ügy érdemi elintézését. Ilyenek az idézés, a tanúk és a szakértők kihallgatását vagy megesketését, a helyszíni szemle megtartását, az árverést, lefoglalást, az előzetes letartóztatást elrendelő, a rendbüntetést kiszabó, a hatásköri, vagy illetékességi kifogást elutasító stb. végzés. Ezek abban különböznek az érdemi végzésektől és a véghatározatoktól, hogy ellenük önálló jogorvoslatnak nincs helye, hanem csak az ügy érdemére elleni jogorvoslatban lehet ellenük orvoslást kérni.

Különleges közigazgatási határozatok.

**305.** A különleges közigazgatási eljárások egyes, a fentiekől névben és részben jogi tartalomában is eltérő határozatokat ismernek. A fontosabbak a következők:

1. *Az ítélet.* A rendőri büntető eljárásban az ügy érdemére vonatkozó határozatot nem véghatározatnak, hanem ítéletnek nevezik. Jogi tartalomában a kettő közt különbség nincs. Ugyanígy a községi polgári bíraskodásban a községi bíróság a panaszlott marasztalását, vagy a panaszos elutasítását ítélettel mondja ki (197.100/1914. B. M. sz. r. 59. §).

A közigazgatási bíróságnak az ügy érdemére vonatkozó határozatait is ítéletnek hívják.

2. *A büntető parancs.* Fent tárgyaltuk (600. l.).

3. *A fizetési meghagyás.* Az elsőfokú pénzügyi hatóság az adó- vagy illetékkivetést fizetési meghagyás alakjában mondja ki. A fizetési meghagyás tehát jogi tartalom tekintetében a véghatározatnak felel meg.

A közigazgatási határozat tartalmi kellékei.

**306.** A közigazgatási eljárás a hatóság és egy, vagy több fél közt folyik. Sok eljárásban az érdekeltnek személyét előre tudni nem lehet. Ilyenkor felhívás, vagy az érdekeltnek jelentkezése útján kell megállapítani. A biztonsági és veszélyrendészet terén sok eset van, amikor az érdekelttel való tárgyalás az egyént, társadalmat vagy államot fenyegető veszély elhárítását lehetetlenné tenné. Ilyenkor az érdekelt csak utólag léphetnek fel. Fontos, hogy a felek személyi köre a véghatározatban pontosan, lehetőleg név szerint megállapíttassék.

A felek neve mellett a véghatározat legfontosabb tartalmi kelléke a felek személyéhez fűződő jogok és kötelezettségek pontos felsorolása. Egyes különös jogszabályaink ezért a jogokat és kötelezettségeket gondosan körül is írják. Így pl. a villamosenergiáról szóló 1931 : XVI. t.-c. 11. §-a 12. pontban sorolja fel azt, hogy az engedélyokiratban hogyan kell az engedélyes jogait és kötelezettségeit meghatározni.

A határozatban a feleket a jogorvoslati lehetőségről és annak határidejéről, valamint benyújtása helyéről ki kell oktatni.

Ha a határozat jogerőre emelkedése előtt végrehajtható, azt a véghatározatban ki kell mondani (1929 : XXX. t.-c. 56. §).

Az önálló jogorvoslattal megtámadható határozatokat, tehát a véghatározatot és az érdemi végzést, indokolni kell.<sup>1</sup>

A kihirdetés.

**307.** A szóbeli tárgyaláson meghozott határozatot a jelenlevők előtt azonnal ki kell hirdetni. A véghatározat (ítélet) kihirdetése rendelkező részének felolvasásával történik. Ha az indoklás teljesen írásba foglalva nincs, az indokok lényegét szóval kell előadni. A kihirdetés a felek elmaradása esetén is érvényes.<sup>2</sup>

Ha a határozat kihirdetése a szóbeli tárgyalás napján nem történt meg, vagy a felek a kihirdetésnél nem voltak jelen, végül általában, ha az eljárás szóbeli tárgyalás nélkül folyt le, a határozatot a feleknek írásban kell kézbesíteni (L. 85. §). Ha azonban a határozat szóban kihirdethető volt, az írásbeli kézbesítésnek általában nincs helye. De a fél (3 nap alatt) kérheti az írásban való kézbesítést.

Olyan határozatoknál, amelyek nem egyéneknél megnevezhető személyeket, hanem a személyek egész tömegét érdeklik, közszemlére tétel, falragaszok, hivatalos és napilapokban való közzététel útján való kihirdetésnek van helye.

<sup>1</sup> L. Valló i. m. 168. l.

<sup>2</sup> Rbsz. 162. §.

Más esetekben pedig jelek útján való kihirdetés vezet célhoz, pl. utaknál a közlekedési irány (Jobbra hajts!) jelzése, útnak ideiglenes elzárása, az autóforgalom jelei, a légottalmi sziréna bűgása stb.

### 88. §. A közigazgatási jogorvoslatok. A jogerő.

A jogorvoslatok célja.

**308.** A közigazgatási hatóságok eljárása az élet mindennemű viszonyát érinti, sokkal többfélé, mint a bíróságok eljárása. A közigazgatási hatóság lépten-nyomon az élet újabb és újabb megnyilvánulásai áll szemben, amikor gyakran tételes jogszabályok nélkül, sürgősen kénytelen intézkedni. De a jogszabályalkalmazás is számos nehéz feladat elé állítja a hatóságot a tényállás kiderítése, a jogi problémák megoldása, a közérdek és magánérdek összeegyeztetése terén. Mindehhez járul a közhivatalnokoknál is megnyilvánuló emberi gyarlóság (betegség, kor, különböző képesség stb.) szerepe. Mindez megannyi lehetséges hibaforrás.

Elkerülhetetlen, hogy azok a felek, akiknek jogát vagy érdekét a közigazgatás működése érinti, hibákat ne találjanak, vagy még többször hibáktól ne tartsanak, ilyeneket fel ne tételezzenek. Az ebből származó bizalmatlanság eloszlására és a hibák tényleges kiküszöbölésére szolgál a jogorvoslati eljárás, a jogorvoslatok különböző nemeivel.

A jogállam törekvése az egyénnek a közigazgatással szemben való legmesszebbmenő védelme volt. Ezért háromfokú jogorvoslatot engedett meg, ami azt jelentette, hogy a közigazgatási eljárás az alapfokkal együtt négyfokú volt. Ez az eljárás túlságos hosszadalmasságára és költségességére vezetett, anélkül, hogy a sok fórum a jogbiztonságnak nagyobb fokát valósította volna meg, mint a kevesebb. Ezért a közigazgatás ügykörének és teendőinek növekedésével párhuzamosan erősödött a fórumrendszer egyszerűsítésére irányuló kíváncsalom. Nálunk a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901 : XX. t.-c. a közigazgatási jogorvoslatokat két fokra korlátozta, majd a közigazgatás rendezéséről szóló 1929 : XXX. t.-c. módosításáról és kiegészítéséről szóló 1933 : XVI. t.-c.-nek még életbe nem léptetett 1. §-a kimondta, hogy „közigazgatási ügyekben — amennyiben ez a törvény kivételt nem tesz — csak egyfokú fellebbevitelnek van helye“.

A fejlődésnek ezzel párhuzamos másik iránya az volt, amely arra törekedett, hogy a közigazgatási jogviták elbírálása, amelyek tehát a hatóság és magánfél közt felmerülnek, ne közigazgatási, bár magasabbfokú hatóságokra, hanem független bíróságra bízassék. Ez vezetett a közigazgatási bíróságnak, mint szakbíróságnak, a felállításához (l. 89. §).

A jogorvoslatok fajait és igénybevételük feltételeit közigazgatási ügyekben, adó- és illetékügyek kivételével, az 1929 : XXX. t.-c. (46—

56. §-ai), adó- és illetékügyekben pedig a 600.1927. P. M. sz. r. (K. K. H. Ö. 97—117. §-ai) tartalmazza.

A közigazgatás határozataival kapcsolatban azonban a jogorvoslatokon kívül tárgyalnunk kell a semmis és hibás aktusokat, valamint a közigazgatási aktusok visszavonásának és a jogerőnek a kérdését is.

Jogorvoslati jogunk főbb elvei.

### 309. Jogorvoslati jogunk főbb elvei a következők:

*Jogorvoslatnak* nevezzük azokat a tételes jog által meghatározott jog-, illetve érdekvédő eszközöket, amelyek használatára az érdekelt személyeket a tételes jog azzal a hatállyal jogosítja fel, hogy igénybevételük esetén a közigazgatási hatóságok kötelesek az érdekeltek által felhozott érveket vizsgálat tárgyává tenni és a kérelem felett a vizsgálat eredményének megfelelően dönteni. Itt tehát a félre jog, a hatóságra nézve pedig kötelezettség áll elő.

Jogorvoslatnak helye van minden közigazgatási határozat (intézkedés) ellen, kivéve, ha azt a legmagasabbfokú hatóság hozta, vagy ha valamely jogszabály a jogorvoslatot kifejezetten kizárja. Nincs helye jogorvoslatnak az idézés, vagy olyan elsőfokú véghatározat ellen, amely nem jár jogkövetkezménnyel (vélemény, óhaj, bizalom vagy bizalmatlanság nyilvánítása, stb.), vagy amelyet a hatóság (hatósági tag) személyhez kötött jogként gyakorolt (kijelölés, kinevezés, választás kitűzése stb.), kivéve, ha valamely jogszabály kifejezetten jogot ad annak önálló megtámadására.

Jogorvoslattal élhet mindenki, akinek jogát vagy érdekét a közigazgatási határozat (intézkedés) érinti. Az ilyen felet a törvény érdekeltnek nevezi.

Közérdekű ügyben érdekelt a közület minden tagja, akit a határozat ebben a minőségében érint. Érdekeltség szempontjából közérdekűnek kell tekinteni mindazt az ügyet, amely egyes meghatározott egyének vagy jogi személyek érdekkörén túl, egyénileg meg nem határozható személyekre terjed ki, a közület tagjának pedig mindazt, akire a kérdéses határozat éppen abban a minőségben kihat. Közérdekű tehát pl. a községi pótdadó százalékanak a magasságára vonatkozó határozat, mert ez a kérdés érinti a községnek minden adófizetőjét; a kapuzárás idejére vonatkozó szabályrendelet rendelkezése pedig érdeklí nemcsak az adófizetőket, hanem azokat a lakosokat is, akik nem fizetnek adót.

Egyes határozatokat hatósági személyek támadhatnak meg (főispán, szolgálati ágak főnökei, tisztii ügyész stb.). Ezt hatósági jogorvoslatnak nevezzük.

A jogorvoslat 1. felebbeviteli, vagy 2. ugyanazon hatóság előtti.

A *felebbeviteli jogorvoslatok*: a. a felebbezés, b. a felülvizsgálati kérelem, c. a felfolyamodás.

*Ugyanazon hatóság előtti jogorvoslatok: d. az igazolási kérelem, e. az újrafelvételi kérelem.*

A jogorvoslatok közt szokás megkülönböztetni rendes és rendkívüli jogorvoslatokat is. *Rendes jogorvoslatok* azok, amelyeket csak jogerőre még nem emelkedett határozatok ellen lehet beadni, ilyenek a fellebbezés, a felfolyamodás, a felülvizsgálati kérelem és az igazolási kérelem. *Rendkívüli jogorvoslatok* azok, amelyekkel a már jogerőre emelkedett határozatot lehet megtámadni. Ilyen az újrafelvételi kérelem. Rendkívüli jogorvoslatnak szokás nevezni a főispán rendkívüli felterjesztési jogát is (617. l.).

A fellebbvitelnek kétféle következménye lehet: 1. a fellebbviteli hatóság a helytelennek talált határozatot megsemmisíti és így az elsőfokú hatóságot abba a helyzetbe hozza, hogy ugyanabban az ügyben új határozatot hozzon (*kasszatórius hatáskör*), 2. a felsőbbfokú hatóság az alsófokú határozatot kijavítja, megváltoztatja (*reformatórius hatáskör*), ilyenkor tehát az alsófokú hatóság egész hatásköre átszáll a felsőbbfokúra (devolúció). A közigazgatási jogban a fellebbvitelnek általában devolutív hatálya van. Ettől látszólagos eltérés, ha a felülvizsgálati kérelem a határozatot csak hatáskörsértés címén támadja meg, mert ilyenkor a petitum is csak a megsemmisítésre irányul.

A nem fellebbviteli jogorvoslatok célja az előbbi állapotba való visszahelyezés, illetve egy mulasztás pótlása, helyrehozatala.

*ad a. Fellebbezéssel* lehet élni bármely elsőfokú közigazgatási véghatározat ellen, kivéve, ha az a legfelsőfokú hatóságtól ered, továbbá, ha valamely jogszabály a fellebbezést kizárja, vagy az elsőfokú határozat ellen közigazgatási bírósági panaszt enged. Másodfokú közigazgatási véghatározat ellen is helye van fellebbezésnek, de csak akkor, ha azt valamely jogszabály kifejezetten megengedi. Ha valamely másodfokú véghatározat ellen közigazgatási bírósági panasznak van helye, ez kizárja a fellebbezés lehetőségét.

*ad b.* A közigazgatási hatóság véghatározata ellen olyan ügyben, amelyben fellebbezésnek nincs helye, *felülvizsgálati kérelemmel* lehet élni az illetékes miniszterhez azon az alapon, hogy az eljárás hatóság túllépte hatáskörét, vagy hogy határozata (intézkedése) vagy az annak alapjául szolgált eljárás jogszabályt sértett.

Ha az ügy elbírálására hivatott miniszter jogszabálysértést állapít meg, az alsóbbfokú határozatok félretételével az ügyet érdemlegesen bírálja és dönti el (reformatórius hatáskör), és ha e végből az eljárás kiegészítését találja szükségesnek, azt az illetékes közigazgatási hatóságok bármelyikével teljesítheti. Ha az ügyet az eljárás kiegészítésével sem tartja eldöntésre alkalmasnak, új eljárást és határozathozatalt rendel el, amelynek során az alsóbbfokú hatóságok kötelesek a miniszter utasításaihoz alkalmazkodni.

*ad c. Felfolyamodás* az a fellebbviteli jogorvoslat, amelynek érdemi végzéssel szemben van helye.

*ad d. Igazolási kérelemmel* az élhet, aki a megengedett fellebbvitelt, vagy közigazgatási bírósági panaszt elháríthatatlan akadály miatt nem terjeszthette elő kellő időben, vagy aki a hatóság idézésére a kitűzött határnapon nem jelenhetett meg.

*ad e.* Jogerősen eldöntött vitás közigazgatási ügyekben, a fegyelmi ügyeket is ideértve, *újrafelvételi kérelemmel* élhet az a fél, aki az ügy eldöntése után a kérdés érdemére döntő olyan bizonyíték birtokába jut, amelyet a főeljárás folyamán önhibáján kívül nem használhatott.

Az újrafelvételi kérelmet írásban, a főügyben elsőfokon eljáró hatóságnál kell előterjeszteni, amely azt az ügy irataival együtt határozathozatal végett ahhoz a hatósághoz küldi, amely a főügyben a jogerős véghatározatot hozta, illetőleg amelynek jóváhagyásától a véghatározat jogerőssé válása függött.

Az újrafelvétel megengedése esetében az érdemleges eljárás a főügyben eljáró elsőfokú hatóságnál kezdődik és az új eljárásra a főügyre vonatkozó szabályok irányadók. Újrafelvételi kérelemmel ugyanabban az ügyben mindenki csak egyszer élhet.

*A jogorvoslati határidő.* A fellebbvitel (fellebbezés, felülvizsgálati kérelem és felfolyamodás), valamint a közigazgatási bírósági panasz előterjesztésének határideje a határozat kihirdetését vagy kézbesítését, ha pedig a kihirdetett határozatot kézbesítették is, a kézbesítést követő naptól számított 15 nap.

Az igazolási kérelem előterjesztésének határideje az elmulasztott jogorvoslati határidő utolsó napját, illetőleg a megjelenési határnapot követő naptól számított 15 nap. Ha azonban a mulasztás a félnek csak később jutott tudomására, vagy az akadály csak később szűnt meg, a 15 napos határidő a tudomásrajutást, illetőleg az akadály megszűnését követő naptól kezdődik. Az elmulasztott határidő utolsó napjától, illetőleg az elmulasztott megjelenési naptól számított hat hónap eltelté után igazolási kérelemnek ilyenkor sincs többé helye.

Az újrafelvételi kérelem előterjesztésének határideje a főeljárás során hozott jogerős véghatározat kihirdetését, vagy kézbesítését követő naptól számított 1 év.

Ha a jogorvoslati határidő utolsó napja vasárnapra, vagy Gergely-naptár szerinti ünnepre, vagy nemzeti ünnepre esik, a határidő a legközelebbi köznapon jár le.

A posta útján továbbított jogorvoslati beadvány előterjesztési idejének a postáraadás napját kell tekinteni.

Az általános 15 napi jogorvoslati határidőtől a pénzügyi jogban még vannak eltérő határidők. Így az illetékek ellen általában, valamint a vámkiszabás elleni fellebbezési határidő 30 nap.<sup>1</sup>

A jogorvoslatokat mindig az ügyben elsőfokon eljáró közigazgatási hatóságnál kell előterjeszteni. Előterjeszthetők írásban, vagy szóban, ha csak valamely jogszabály az írásbeli előterjesztést meg nem kívánja.

Az élőszóval előterjesztett jogorvoslatot a hatóság jegyzőkönyvbe foglalja.

A közigazgatási határozatok módosítása egyéb jogcímenek.

**310.** A közigazgatás határozatainak módosítása a felsorolt jogorvoslatokon kívül más okokból is bekövetkezhetik.

1. *Előterjesztés.* A kérvényezés szabadsága miatt mindenki megteheti azt, hogy a reá, vagy a közre nézve sérelmes határozat ellen az első-, vagy magasabb foknál előterjesztést tegyen. Ilyenkor azonban a hatóságra nézve nincs kötelezettség megállapítva, hogy azzal foglalkozzék, hanem az szabad belátásától függ, és így a félnek sincs erre alanyi joga. Ezért az előterjesztés jogorvoslatnak nem tekintendő, de viszont nincs is határidőhöz kötve.

2. *Helyesbítési kérelem. Kijavítás.* A határozatokban esetleg előforduló név-, szám- és más ilyenmű nyilvánvaló hibákat az a hatóság, amelynél a hiba történt, a fél kérelmére, vagy hivatalból is kijavíthatja. Ugyanígy jár el a hatóság, ha a kiadvány eltér az eredeti szövegtől. A kijavítást hivatalból a felsőbb hatóság is elrendelheti. Súlyosabb hibával terhelt határozatot azonban meg kell semmisítenie és új határozat hozatalát elrendelnie (Rbsz. 166. §).<sup>2</sup>

Hasonló rendelkezés van a pénzügyi jogban is: a tartozásnak vagy az alapnak hibás kiszámítása, a tartozásnak nem a valódi fizetéskötelezetre történt kivetése, valamint többszörös megadóztatás esetében a kivetett összegnek megfelelő helyesbítése, illetőleg törlése az elévülési határidőn belül (5 év) bármikor kérhető. A kérelem felett elsőfokon a m. kir. adóhivatal határoz. Amennyiben a tartozás bármilyen számműveleti, vagy leírási tévedés folytán akár az adózó, akár a kincstár javára hibásan számított és vettettet ki, a m. kir. adóhivatal a hibásan kiszámított és kivetett összeg helyesbítését a kivetésre megállapított elévülési határidőn (5 év) belül hivatalból elrendelni köteles (K. K. H. Ö. 19. §). A tévesen befizetett vagy jogellenesen beszedett közadók visszatérítése, tartozatlan fizetés címén az elévülési határidőn belül kérhető (K. K. H. Ö. 32. §). A forgalmi adók helytelen számítása esetén az adózó csak az esedékességet követő hat

<sup>1</sup> K. K. H. Ö. 113. §. Illetékszabályzat 148. §, 1920 : XXXIV. t.-c. 52. §, 1924 : XIX. t.-c. 146. §.

<sup>2</sup> *Tusnádi Elthes Gyula:* Rendőri büntető eljárás és elvi jelentőségű határozatok. 1929. 272. l.

hónapon belül kérhet helyesbítést a pénzügyigazgatóságtól (1920 : XVI. t.-c. 17. §, 1921 : XXXIX. t.-c. 55. §).

3. A *kifogás* a rendőri büntetőeljárásban a büntetőparancsal szemben tehető, és abban a terhelt és az érdekeltek a kézbesítéstől számított 15 napon belül kérhetik az ügynek tárgyaláson való eldöntését (6000/1942. B. M. sz. r. 9. §).

4. Az *észrevétel* a pénzügyi jogban a *mások* adójának módosítására irányuló jogorvoslat. Az általános kereseti, valamint a jövedelem- és vagyonadó tételeinek lajstromba foglalása után a lajstromot közszemlére teszik ki. A közszemlére tételről a község (város) lakosait a helyben szokásos módon azzal a figyelmeztetéssel kell értesíteni, hogy a lajstromot mindenki megtekintheti és a mások adójára vonatkozólag írásbeli észrevételeit a lajstrom közszemlére tételének utolsó napját követő 15 napon belül a m. kir. adóhivatalnál benyújthatja. Az adózó saját adója ellen észrevételt nem tehet, az ellen csak fellebbezéssel élhet. Az észrevételeket az adófelszólamlási bizottság, tehát a fellebbezések elbírálására is hivatott hatóság bírálja el. Ez tehát alanyi jogot ad az elbírálásra (300/1927. P. M. sz. r. 32. §, 500/1927. P. M. sz. r. 53. §).

5. A *felszólalás* a földadókataszteri munkálatokba felvett adatok ellen irányuló jogorvoslati beadvány, amely bizonyos munkálatok jegyzékbe foglalása és közszemlére tétele folytán merülhetett fel. Az érdekelt birtokos 15 nap alatt felszólalhat a pénzügyminiszterhez az általa sérelmesnek vélt osztálybasorozás ellen. A felszólalást indokolni kell. Ugyanígy felszólalhat a tagosítás, földeldarabolás (parcellázás) vagy másnemű birtokrendezés, vagy a részletes kataszteri felmérés, vagy mérnöki (műszaki) helyszínelés folytán készült új földadókataszteri munkálatok ellen (100/1927. P. M. sz. r. 28—33. §).

6. *Végrehajtási panaszt* emelhet a közadók miatt végrehajtást szenvedő a végrehajtási eljárásnál előfordult törvényellenességek orvoslása végett. A panaszt, amely a fellebbezéstől csak nevében különbözik, 15 nap alatt a m. kir. adóhivatalnál kell beadni, amely azt 30 nap alatt elintézni köteles (K. K. H. Ö. 46. és 98. §). A közigazgatási bírósághoz intézhető végrehajtási panaszt l. 633. l.

7. A *főispán rendkívüli felterjesztési joga.* A főispán a törvényhatósági közgyűlésnek és a kisgyűlésnek törvény-, vagy rendelettellesnek, vagy az állam érdekeire sérelmesnek vélt határozata ellen felterjesztéssel (fellebbezéssel) élhet a miniszterhez és a megtámadott határozat a miniszter jóváhagyásáig nem hajtható végre (1886 : XXI. t.-c. 57. §, B. pontja).

A miniszterek a főispánok által felterjesztett közgyűlési és kisgyűlési határozatokat időbeli korlátozás nélkül bármikor megsemmisíthetik, ha a határozat meghozatala a közgyűlés, illetve kisgyűlés hatáskörébe nem tartozott, vagy alaki vagy anyagi jogszabályt tartalmazó törvénybe ütközött.



8. A közigazgatási aktusok hivatalból való visszavonása vagy módosítása. Visszavonáson mind az egészben, mind a részben való, akár az első-, akár a felsőfokú hatóság által, nem a felek kérelmére, hanem a hatóság elhatározásából történő visszavétel értünk. Amíg a hatóság a határozatot a féllel még kihirdetés, kézbesítés vagy közszemléretétel útján nem közölte, azzal szabadon rendelkezik, a közlés előtti módosítást vagy megsemmisítést tehát valóságos visszavonásnak nem tekinthetjük. A hivatalból történő valóságos visszavonás az, amely a közlés után történik. Ez kétféle lehet: szabad és korlátolt.

A szabad visszavonás a közérdek által indokolt bármely okból lehetséges, de csak a következő esetekben van helye:

a. ha valamely törvény a visszavonhatóságot kifejezetten kimondja. Így az 1907 : LX. t.-c. 11. §-a kimondja, hogy a miniszter a törvényhatósági bizottság által a közigazgatási bíróság előtt garanciális panasszal megtámadott határozatát visszavonhatja és módosíthatja;

b. ha olyan ügyekben, amelyekben az érdekelteknek a hatósági aktus kibocsátására irányuló joguk nincs, a hatóság a visszavonhatóságot kifejezetten fenntartja;

c. a visszavonhatóság fenntartása nélkül is visszavonhatók a hatóság diszkrecionális hatáskörében kibocsátott aktusok.

Azokat az aktusokat, amelyek kibocsátását a fél a hatóságtól kívánhatja, szabadon visszavonni nem lehet. Ezenfelül azonban nem lehet a diszkrecionális hatáskörben kibocsátott aktusokat sem szabadon visszavonni akkor, ha a fél rendőri engedély alapján vállalatát már megkezdte.

A korlátolt visszavonásnak csak a következő okokból van helye: a. a feltételek megszűnése, b. a kötelelességek, vagy kikötések nem teljesítése esetén.<sup>1</sup>

A hivatalból való visszavonás történhetik a fél kérelmére is. Ez az eset az előterjesztés esetében is, ha annak a hatóság helyt ad.

A semmis hatósági aktus.

311. Semmis a közigazgatási aktus akkor, ha oly nagyarányú fogatkozásai vannak, hogy az aktus azok következtében jogi hatás előidézésére képtelen. Amíg a magánjog az alaki vagy anyagi jogszabályt sértő jogügyletet rendszerint semmisnek tekinti, a közigazgatási jog az aktusokat csak a legdurvább hibák esetében tekinti semmisnek. A tételes jog nem állapítja meg a semmisség eseteit vagy okait. *Ereky István* a semmis aktusokat a következő öt csoportba sorozza:

<sup>1</sup> L. *Ereky*: Közigazgatási jogi jegyzetek. 1931. 190. l.  
L. még *Walter Jellinek*: Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. 1908.

a. Semmis minden olyan közigazgatási aktus, amellyel az aktust kibocsátó hatóság lehetetlen eredmény elérésére törekszik. A lehetetlenség abszolút, ha az eredményt semmiféle hatóság nem érheti el, mert technikailag, jogilag, vagy erkölcsileg lehetetlen, vagy ha nem létező személyekre, dolgokra, vagy jogviszonyokra vonatkozik. Relatív lehetetlen az aktus, ha azt csakis az illető aktus kibocsátója nem tudja elérni. Ennek főesete a hatáskör hiánya. A hatáskör hiányzik, ha az aktus kibocsátója egyáltalán nem hatósági személy, hanem magánember; ha hatósági személy, de hatáskörét túllépi, pl. a pénzügyi hatóság a rendőrhatalom hatáskörét akarja gyakorolni; ha testületi hatóság nincs szabályszerűen megalakítva, pl. a tagok nincsenek jelen a határozatképeséghez szükséges számban. Ügyszintén semmis az aktus, ha a felsőbb hatóság előírt jóváhagyása hiányzik.

b. Formabeli hiány miatt semmis az aktus, ha a tételes jog valamely formát előír és az hiányzik. Pl. a rendőrtisztviselő egy népgyűlés felosztatásakor nem volt egyenruhában, vagy az írásbeli forma hiányzik az utalványrendeletnél.

c. Lényeges eljárási szabályok megsértése miatt semmisek azok az aktusok, amelyeket csak az érdekeltek közreműködésével, pl. csak az ő kérelmükre lehetett volna kibocsátani s amelyeket e nélkül mégis kibocsátottak, pl. valakit közhivatalnokká kineveztek a nélkül, hogy kérte volna. Semmis az az aktus is, amelyet a hatóság az érdekeltekkel szabályszerűen nem közölt.

d. Tartalmi okokból semmis az a közigazgatási aktus, amely oly nagy mértékben határozatlan, annyira érthetetlen, vagy oly nagyfontosságú részletkérdéseket hagy megoldatlanul, hogy az illető aktusban a törvény által megkövetelt tartalmat, vagy a hatóság akaratát feltalálni nem lehet. Pl. az utalványban hiányzik az összeg.

e. Akaratbeli hiány miatt semmis az az aktus, amelynek kibocsátója akaratának ura nem volt, pl. hatóság elleni erőszak hatása alatt cselekedett, vagy a tisztviselő elmebeteg. De akarathiány miatt semmis az aktus akkor is, ha a tételes jog szabályai szerint csak a felek kérelmére bocsátható ki, és a kérelmező cselekvésre jogilag képtelen, pl. elmebeteg.<sup>1</sup>

A logika szerint a semmis közigazgatási aktusokat sem a feleknek jogorvoslattal megtámadni, sem a hatóságoknak hivatalból visszavonni nem lehetne, hiszen, ami nincs, azt megtámadni, vagy visszavonni sem lehet. Mégis a tételes jog megengedi a megtámadást és a megsemmisítést, mert vitás lehet, hogy az aktus tényleg semmis-e vagy sem és fontos magán- és közérdekek kívánhatják a semmisség tisztázását. Így a hatáskör hiányát az eljárás egész folyamán (tehát a fellebbezés során is) hivatalból kell megállapítani, de a felek is annak hiánya miatt az eljárás bármely szakában tehetnek kifogást

<sup>1</sup> *Ereky* u. o. 193. l.

(1929 : XXX. t.-c. 62. §). Ügyszintén a kormány az 1886 : XXI. t.-c. 57. §-a, és az 1876 : VI. t.-c. 61. §-a értelmében hozzá felterjesztett, valamint a törvényhatóságok közgyűlési jegyzőkönyvében foglalt, vagy az elintézés rendes folyamában hivatalból észlelt illetéktelen és törvénybe ütköző határozatokat megsemmisítheti és amennyiben intézkedés szüksége merül fel, új eljárást rendelhet el, és ha ez célra nem vezetne, amennyiben törvények, vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges, közérdekű ügyekben (tehát nem egyesek magánügyeiben) határozhat (1886 : XXI. t.-c. 10. §).

Különbséget kell tennünk a semmisség és a megsemmisítés jogi hatálya közt. Ha egy aktus semmis, az *ex tunc* hat, ha pedig megsemmisítik, rendszerint *ex nunc* hat, ha csak a határozat ki nem mondja az eredeti semmisséget.

A közigazgatási határozatok jogereje.

**312.** Meg kell különböztetni az alaki és az anyagi jogerőt.<sup>1</sup>

*a. Az alaki jogerőt* a tételes jog szabályozza, amikor megállapítja a jogorvoslatok számát, vagy némely közigazgatási határozatokkal szemben kizárja a jogorvoslatot. Az alaki jogerő akkor következik be, amikor egy közigazgatási aktus többé rendes jogorvoslattal nem támadható meg. Jogorvoslatnak nincs többé helye, ha a fél a jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, a jogorvoslati határidőt jogorvoslat benyújtása nélkül elmúlni engedte, vagy ha a jogorvoslatról kifejezetten lemondott. A jogorvoslatról való lemondásnak akkor van értelme, ha a fél érdeke azt kívánja, hogy a jogerő azonnal, a jogorvoslati határidő (15 nap) elmúltá előtt bekövetkezzék. A lemondás csak akkor érvényes, ha azt az eljáró hatóság jegyzőkönyvbe foglalja és a fél a jegyzőkönyvet aláírja, vagy ha lemondását a fél írásban jelenti be. A jogorvoslatról való szabályszerű lemondást nem lehet visszavonni (1929 : XXX. t.-c. 63. §).

Az alaki jogerő tehát a fél ellen irányul és azt jelenti, hogy a közigazgatási aktus rendes jogorvoslattal többé meg nem támadható és végrehajtható.

*b. Az anyagi jogerő* csak olyan közigazgatási aktusnál következhetik be, amely már alaki jogerőre emelkedett.<sup>2</sup> De nem szükségképpen jár vele együtt.

Az anyagi jogerő a polgári perrend sajátos intézménye. Egyrészt azt a tilalmat jelenti a bíróságok számára, hogy ítélettel eldöntött ügygel még egyszer ne foglalkozzanak és az ítéletet meg ne változtas-

<sup>1</sup> A jogerő kérdésével irodalmunk különös mértékben foglalkozott.

Baumgarten Nándor: Jogerő a közigazgatási eljárásban. 1917.

Krisztics Sándor: A jogerő hatásai és érvényesülésének korlátai a közigazgatási jogban. 1915.

Tomcsányi Móric: Jogerő a közigazgatási jogban. 1916.

<sup>2</sup> O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. 2. kiad. I. 168. l.

sák. Ez a bíróság tekintélye érdekében (*ne varie judicetur*) és a bíróság elfoglaltságának csökkentése végett egyaránt célszerű rendszabály. Másrészt az anyagi jogerő a fél számára, akinek az ítélet kedvező, jogot jelent arra, hogy az ítélettel eldöntött jogviszony többé vitássá tehető ne legyen.

A közigazgatási aktusoknál azonban nem ezek a döntő szempontok. A közigazgatás számára a jog nem cél, mint a bíróságnál, hanem eszköz. A közigazgatásnak nem az a feladata, hogy jogbiztonságot adjon, hanem az, hogy valamely közérdekű eredményt a jogrend korlátai közt elérjen.<sup>1</sup> Evégből a közigazgatásnak éppúgy kell a változó viszonyokhoz alkalmazkodnia, mint bármely magánembernek. Lehet, hogy egy ház, amely ma biztonságos, úgy, hogy a hatóság a lakhatási engedélyt kiadja, később annyira megrongálódik, hogy a hatóság a lakóit kilakoltatja. Ha a hatóság első határozatához, amellyel a lakhatási engedélyt megadta, kötve volna, mint a bíróság a *res judicata*-hoz, ez útját állná annak, hogy változott viszonyok közt is a közérdeknek legmegfelelőbbben cselekedjék. Nem szabad azonban, hogy a közérdekbe ütköző helyzet fennállhasson. Ezért a közigazgatási hatóságok határozataikhoz nem lehetnek kötve, mint a bíróságok, tehát a közigazgatási hatóságok határozatainak anyagi jogereje általában nincs. A hatóság a határozatát visszavonhatja vagy módosíthatja, ha a körülmények, amelyek alapulvételével azt kiadta, megváltoztak (pl. a soffőrigazolványt visszavonják attól, akinek a látása, vagy általános egészségi állapota lényegesen megromlott), sőt akkor is, ha a hatóság nézete változott meg a tények megítélése, vagy egy jogszabály magyarázata tekintetében. Viszont a magánfél is kérheti a hatóság valamely ránézve hátrányos határozatának visszavonását, vagy módosítását azzal az indokolással, hogy a közérdek nem kívánja annak a határozatnak a fenntartását. Így a fél egy elutasított kérvényt állás, segély vagy engedély iránt megújíthat, és a hatóság azt teljesítheti, ha előzőleg el is utasította és nem hivatkozhatik az elutasító határozat anyagi jogerejére.

Míndez azonban csak a következő korlátozásokkal érvényes:

1. A hatóság a határozatát csak közérdekből vonhatja vissza, vagy módosíthatja. Kellő ok nélkül ne zavarja a határozata alapján kialakult életviszonyokat.

2. A tételes jog a visszavonhatóságot ki is zárja olyan esetekben, amelyekben a magánfélnek a határozat visszavonhatatlanságához fűződő érdekét elég fontosnak tartja ahhoz, hogy biztosítsa. Ezek az esetek:

*a.* A hatóság határozatát jogszabállyal szabályozott és az érdekeltek bevonásával lefolyt előzetes eljárás után adta ki;

<sup>1</sup> Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 196. l.

b. a magánfél a határozattal nem csak kedvezményt, hanem alanyi jogot nyert, pl. iparengedélyt (koncesszió) és annak alapján berendezkedett;

c. a feltételt teljesítő, valakinek kész jogi helyzetet (státust) adó aktusok, pl. a közhivatalnoki kinevezés, nyugdíjba helyezés, vagy valamely foglalkozási kamara (ügyvédi, orvosi, stb.) tagjává való felvétel. Ezeknek a visszavonása csak súlyos okból s előre szabályozott eljárás útján lehetséges.

### 89. §. A közigazgatási bíráskodás.

A közigazgatási bíráskodás története.

313. A közigazgatási bíráskodásnak a közigazgatási jogorvoslatok közt külön története van.

Az állampolgárok jogainak a közigazgatás cselekvéseivel szemben való védelme minden államban a független bíróság biztosítékát kereste. Ez eleinte mindenütt „a” bíróságnak, azaz a *rendes bíróság*-nak a hatáskörét jelentette.

Angliában a common-law bíróságok a helyi közigazgatás (*local government*) működése során felvetődő vitás ügyek eldöntését már a XVII. századtól kezdve hatáskörükbe vonták. Franciaországban is volt idő, amikor a bírói parlamentek a közigazgatási jogszolgáltatást is ellátták.<sup>1</sup> Németországban a fiscus (kincstár) elmélete arra a törekvésre vezethető vissza, hogy a rendes bíróságok hatáskörét közigazgatási ügyekben meg akarták állapítani (51. l.).

Az államfői főfunkciók szétválasztásának tana azonban nem tudta a rendes bíróságok hatáskörét közigazgatási jogvitás ügyekben elismerni. Ez az álláspontja az európai kontinensen nagyjelentőségű fejlődésnek lett a kiinduló pontja. Franciaország vonta le legmesszebbmenően a közigazgatás és igazságszolgáltatás kölcsönös függetlenítésére vonatkozó kívánság következményeit. A rendes bíróságokat eltiltotta a vitás közigazgatási ügyek elbírálásától és ezt a feladatot a *közigazgatás szervezetéhez tartozó szervekre* bízta. A forradalmi törvényhozás 8. évében hozott frimaire 12-iki alkotmány vezette be azt a máig fennálló megoldást, hogy a régi királyi tanács (*Conseil du Roi*)-ból alakított államtanács (*Conseil d'État*) hatáskörébe utalta a közigazgatási bíráskodás feladatát. Az alsófokú közigazgatási bíráskodás feladatát pedig a prefektúrai tanácsok (*Conseil de préfecture*) látják el, amelyek eleinte minden megyében működtek, az 1926. szeptember 6-i törvény óta pedig 22 kerületi bíróságba vannak összevonva (*conseils de préfecture interdépartementaux*).

Az államtanács, mint legfelsőbbfokú közigazgatási bíróság, a precedensek kötelező ereje révén kifejlesztette a francia közigazgatási

<sup>1</sup> L. Ereky István: A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban. 1925.

jogot, mint bíró alkotta esetjogot, úgyhogy a francia államtanácsnak nemcsak a francia közigazgatási jog kifejlesztésében van a legnagyobb érdeme, hanem a külföldi közigazgatási jogtudományra is nagy a hatása (86. l.).<sup>1</sup>

Olaszországban 1831-ben állítottak fel államtanácsot (*Consiglio di Stato*), amelynek eleinte szintén volt közigazgatási bírósági hatásköre. 1865-ben a közigazgatási bíráskodást eltörölték, sőt *külön közigazgatási bíróságok* felállítását el is tiltották. A közigazgatási jogvitákat ekkor a rendes bíróság hatáskörébe utalták. 1889-ben azonban visszaállították az államtanács közigazgatási bírói hatáskörét, amelyet azóta annak IV. és V., ú. n. ítélkező osztályai látnak el.<sup>2</sup>

Németországban alakult ki az a szervezeti megoldás, amely a magánjogi és közigazgatási jogviszonyok közti különbség kellő figyelembevételével, a független bíróság követelményét a közigazgatással szemben külön közigazgatási bíróságok, mint független szakbíróságok, felállításával valósítja meg. A német tagállamok közt elsőül Baden állított fel 1863-ban közigazgatási bíróságot. Poroszország és Ausztria 1875-ben, majd sorra a többi államok is követték. Birodalmi közigazgatási bíróság szervezésére azonban csak 1941-ben került sor, amikor azt a Harmadik Birodalom Berlinben felállította és amelybe a porosz, az osztrák és több különös közigazgatási bíróság (*Reichswirtschaftsgericht, Reichsdienststrafhof*, stb.) beolvadt. A német közigazgatási bíráskodásnak is van alsó fokozata.<sup>3</sup>

Anglia jogfejlődését a főfunkciók szétválasztásának követelménye nem zavarta meg. Ott önálló közigazgatási szervezet és külön közigazgatási jog sokáig nem fejlődhetett ki. Ezért a polgár a rendes bíróság előtt megtámadhatta a közigazgatási közegek bármely aktusának törvényességét. A posztindusztriális fejlődés hatása alatt azonban a kormányzati rendszer súlypontja itt is áttolódott a parlamentről a közigazgatásra és a közigazgatás bírói ellenőrzése sincs már tisztán a rendes bíróságok kezében. A közigazgatás működésének sok ága ma olyan szakértelmet kíván, amellyel a rendes bíróságok nem

<sup>1</sup> Aucoc, Léon: Le Conseil d'État avant et depuis 1789. 1876. 343. l.  
Laferrière, E.: Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. 1887. 2 kötet.

Hauriou, Maurice: La jurisprudence administrative de 1892 à 1929. 3 kötet. 1929—1931.

Appleton, Jean: Traité élémentaire du contentieux administratif. 1927.

Duguit, Léon: Les transformations du droit public. 1925.

Valló József: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. M. K. I. 32. sz. kiadv. 1940.

<sup>2</sup> L. Menczer Károly: A francia és az olasz államtanács szervezete és működése. M. K. I. 28. sz. kiadványa. 1937. 144. l.

<sup>3</sup> Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del Centenario. 3 kötet. 1931.

<sup>3</sup> Fritz Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 236. sk. l.

Martonyi János: A németbirodalmi közigazgatási bíróság megteremtése. Közigazgatástudomány. 1941. 305. l.

rendelkeznek. Ezért egyre több ilyen ügyben Angliában is a központi kormányhatóságok gyakorolnak ma jogorvoslatok alapján quasi-judicialis hatáskört.

Az Amerikai Egyesült Államok viszonyai mind a kontinentális, mind az angol viszonyoktól eltérők. Alkotmányukban a főfunkciók szétválasztását mereven keresztülvitték, a rendes bíróságok általános hatáskörét azonban az angol jog számos intézményével együtt átvették. Az újabb fejlődés azonban ott is quasi-judicialis hatáskörrel felruházott testületek (commission, board) felállítására, s ezzel a közigazgatási jog különválására és a közigazgatási bíráskodás elismerésére vezetett.

A magyar jogfejlődés a külföldi három főirány: az angolszász, a francia és a német közül az utóbbihoz áll legközelebb. A közigazgatásnak és igazságszolgáltatásnak az 1869 : IV. t.-c.-kel történt szétválasztása után az 1883 : XLIII. t.-c. pénzügyi közigazgatási bíróságot, az 1896 : XXVI. t.-c. pedig általános közigazgatási bíróságot állított fel, amelybe a pénzügyi közigazgatási bíróság beolvadt. A törvény kizárja annak lehetőségét, hogy a felek a végső fokon bármely vonatkozásában közigazgatási bírósági hatáskörbe tartozó ügyben „a törvény rendes útján“, azaz a rendes bíróság előtt orvoslást keresenek (1896 : XXVI. t.-c. 18. §). Olyan jogszabály nincs, amely általánosan megengedné, hogy a közigazgatási hatóságoknak azok a határozatai, amelyekben a közigazgatási bíróság előtti panasznak nincs helye, a rendes bíróságok előtt megtámadhatók legyenek. Vannak azonban tételes jogszabályaink, amelyek értelmében a felek egyes ügyekben a közigazgatási hatóság határozata ellen a rendes bírósághoz fordulhatnak<sup>1</sup> (1933 : XVI. t.-c. 27. §, 2. bek.). Ezeknek az eseteknek a száma azonban aránylag nem nagy és az ilyen rendelkezések nagyobb része is az 1896 : XXVI. t.-c. előtti időre esik. Ha ugyanis a törvényhozás valamely ügyben bírói jogvédelmet akart biztosítani, azt a független közigazgatási bíróság felállítása előtt csak a rendes bíróság elé való utalással érhetette el. Azokban a közigazgatási ügyekben, amelyek sem a közigazgatási bíróság, sem a rendes bíróság előtt meg nem támadhatók, csak közigazgatási hatóságok előtti jogorvoslatnak van helye.<sup>2</sup>

A közigazgatási bíráskodás fogalma.

**314. 1.** A közigazgatási bíráskodás a jogállam követelménye. A közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állanak

<sup>1</sup> Példák arra, hogy közigazgatási hatóságok határozatával szemben rendes bírósághoz van jogorvoslatnak helye: 1877 : XX. t.-c. 135, 137. §, 1885 : XXIII. t.-c. 108. §, 1894 : XXXIII. t.-c. 21. §, 1941 : XV. t.-c. 4. §.

<sup>2</sup> L. Martonyi János: A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése. M. K. I. 8. sz. kiadványa. 1932, valamint

U. az: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban. M. K. I. 29. sz. kiadványa. 1939.

egymással szemben, de a hatóság nem csak fél, hanem egyúttal a közérdek képviselője és ő is dönt. A hatóság tehát dönt olyan ügyben, amelyben ő az egyik érdekelt fél. A közigazgatási fellebbvitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad. A közigazgatási bíráskodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt független, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok. A magyar közigazgatási bíróság ítélőbíráira is ki vannak terjesztve az 1869 : IV. t.-c.-nek a bírák összeférhetlenségére, elmozdíthatatlanságára és áthelyezhetetlenségére vonatkozó rendelkezései és az a szabály, hogy a bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni; továbbá, hogy a rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem vonhatja, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt (1896 : XXVI. t.-c. 6. §). A közigazgatási bíráskodásnak nem a rendes, hanem szakbíráskodásra bízása ezenfelül a közigazgatás által megvalósítandó közcél kellő ismeretét és számbavételét is biztosítja.

2. A közigazgatási bíróságok feladata közigazgatási hatósági határozatoknak, aktusoknak felülbírálása. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatásnak előbb határoznia kell és azután fordulhat a meg nem elégedő fél a bírósághoz. Ezzel kapcsolatban két kérdést kell tisztáznunk: *a.* közvetlenül az elsőfokú közigazgatási határozattal, vagy csak magasabbfokú határozattal szemben van-e közigazgatási bírósági panasznak helye? *b.* a közigazgatási hatóságoknak bármely ügyben hozott határozatával, vagy azoknak csak egyes csoportjaival szemben van-e panasznak helye?

*Ad a.* A közigazgatási bírósági panasz a jogorvoslatok egyik faja. Sem az 1901 : XX. t.-c., sem az 1929 : XXX. t.-c. ugyan nem sorolja fel a közigazgatási jogorvoslatok közt, de az utóbbi jogorvoslati rendelkezéseinek életbeléptetéséről szóló 41/1930. B. M. sz. rendelet 5. pontja, valamint a K. K. H. Ö. 97. §-a a panaszt kifejezetten a jogorvoslatok közé veszi.

Amely államokban kétfokú közigazgatási bíráskodás van, ott az elsőfokú közigazgatási véghatározat rendszerint közvetlenül megtámadható az alsófokú közigazgatási bíróság előtt. Az alsófokú bírósági határozat további jogorvoslattal támadható meg a felsőfokú közigazgatási bíróságnál. A kétfokú közigazgatási bíráskodás azonban úgy is megszervezhető, hogy az ügyek fontosságuk szerint az alsó-, vagy a felsőfokú bíróság elé tartoznak, s a felsőfoknak nincs jogorvoslati hatásköre, csak a több alsófokú bíróság közti jogegység fölött örökdi.

Amely államokban csak egyfokú közigazgatási bíróság van, mint nálunk is, az a felsőfokú bírósággal (nálunk a kir. Kúriával)

egyrangú. Ilyenkor rendszerint csak a másodfokú közigazgatási vég-határozat ellen van helye bírósági panasznak. Az elsőfokú határozat ellen akkor lehetséges panasz, ha az a harmadfokú közigazgatási hatóságtól (miniszter) származik, vagy ha a jogszabály kifejezetten megengedi.

*ad b.* A közigazgatási bíróságok hatásköre kétféle módon állapítható meg: elvi alapon (*generális klauzula*), vagy felsorolással (*taxáció*). Azok a kontinentális államok, amelyek közigazgatási szakbíróságokat állítottak fel, különösen eleinte a taxatív felsorolás módját alkalmazták, és minden egyes fajta ügynél külön mérlegelték, hogy arra a közigazgatási bírósági ellenőrzést kiterjesszék-e? Ez az eljárás rendszerint azt a célt szolgálja, hogy az ügyek jelentékeny része tekintetében a bírósági ellenőrzés kizárható legyen. A jogállam igényének az elvi megállapítás inkább megfelel. Elvi alapon volt megállapítva az osztrák közigazgatási bíróság hatásköre és ilyen a francia államtanácsé is. Az utóbbi hatáskörének minden közigazgatási határozat, sőt mulasztás esetére való kiterjesztése a hatásköri túllépés miatt indított panasz, az ú. n. *recours pour excès de pouvoir* útján történt. Ennek körét az 1872. évi május 12-i törvény alapján a joggyakorlat fejlesztette ki. Bármely határozatot meg lehet az államtanács előtt oly módon megtámadni, hogy a jogaiban sértett fél a hatóság ellen hatásköre túllépése miatt emel panaszt azzal a megokolással, hogy határozata szerinte hibás. Ennek a gyakorlatnak az a fő gondolat az alapja, hogy a hatóságnak csak hibátlan határozat hozatalára van hatásköre. Ugyanez a gondolat szolgál annak a gyakorlatnak a kifejlesztésére is, hogy ha a hatóság négy hónap alatt nem intézkedik valamely ügyben, amit a hatóság hallgatásának neveznek (*silence de l'administration*), szintén hatásköre túllépése miatti panasznak van helye azon az alapon, hogy a hatóság hallgatása a felet megfosztja a jogorvoslat jogától, tehát rosszabb helyzetbe hozza, mint az elutasító határozat, mert még azzal szemben is joga van fellebbezni. Ezért a francia jog a hatóság 4 hónapi hallgatását elutasításnak tekinti és annak alapján a fél az államtanácshoz fordulhat panasszal. Ez a szellemes megoldás maga fogalmat ad a francia államtanács közigazgatási judikatúrájának magas színvonaláról és annak a közigazgatási jog fejlesztésében betöltött szerepéről.

3. A közigazgatási bíráskodás célja a jog feltétlen és egyenlő érvényesülésének biztosítása annak elbírálása útján, hogy a panasszal megtámadott közigazgatási cselekmény a fennálló jognak megfelel-e?

Ez tehát magában foglalja mind a fizikai és jogi személyek jogszabály által biztosított közjogi (közigazgatási) *alanyi jogainak* védelmét a hatóságok tévedésével vagy visszaéléseivel szemben, mind a *tárgyi jogrend* védelmét. Ez az utóbbi cél intézményes kifejezést nyer azokban az államokban, amelyek a közigazgatási bíróság mellett

ügyészt alkalmaznak (így a francia államtanács mellett a *commissaires du gouvernement*), valamint megnyilvánul az *actio popularis* esetében, pl. nálunk az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzékébe történt jogosulatlan felvétel miatt bármely választó panaszt emelhet a közigazgatási bíróság előtt (1938 : XIX. t.-c. 44. §).

Ezekben az ügyekben a bíróság hatásköre mind a tény-, mind a jogkérdés elbírálására kiterjed. A bíróság a bizonyítás kérdésében nincs is a felek indítványához kötve, hanem azt hivatalból is elrendelheti, ami a közigazgatási ügyek közérdekű jellegéből folyik (1896 : XXVI. t.-c. 111. §).

A közigazgatási bíróságok a pusztá érdeksérelmek orvoslására, amelyek jogot nem sértő közigazgatási határozatokból származnak, általában nem hivatottak.

Mely közigazgatási határozatok azok, amelyek nem alkalmasak arra, hogy közigazgatási bírósági eljárás tárgyai legyenek? *a.* A kormányzati aktusok. Ezek természetük miatt még a legszélesebb hatáskörű francia államtanács hatásköréből is ki vannak véve; *b.* a hatóságnak szabad belátása körében hozott határozatai. A hatóságok diszkrécionális határozatait a felettes közigazgatási hatóságok felülbírálják, de a közigazgatási bíróságok nem. Figyelniük kell azonban arra, hogy annak a kérdésnek eldöntése, vajjon volt-e a hatóságnak joga szabad belátása szerint eljárni, és hogy diszkrécionális hatáskörét nem lépte-e túl, nem a szabad belátásnak, hanem a jognak a kérdése, és így alkalmas a közigazgatási bírósági elbírálásra. A diszkrécionális hatalommal való visszaélés esetei azok, amikor a hatóság hatáskörét nem a közérdek szerint használja fel, pl. a kinevezési jogát rokonok iránti részrehajlással gyakorolja, a közszállítást az ajánlattevő politikai pártállása szerint dönti el, stb. Ezek az esetek Franciaországban a hatáskör túllépése címen panasszal szintén megtámadhatók.

4. Fontos elvi kérdése a közigazgatási bíráskodásnak, hogy a bíróság ítéletei milyen hatással ruháztassanak fel? A francia államtanács esetében, amely a közigazgatás szervezetéhez tartozik és amelynek a bíráskodáson kívül véleményezési és más hatásköre is van, természetes volt az a fejlődés, hogy az államtanács judikatúrája, mint esetjog, a precedensek kötelező erejével az összes közigazgatási hatóságok számára irányadó és kötelező lett. Ez tette lehetővé, hogy az államtanács a közigazgatási jog fejlesztésére oly nagy közvetlen hatást gyakorolhat. Azokban az államokban azonban, amelyek külön közigazgatási szakbíróságokat állítottak fel, amelyek, mint bíróságok a közigazgatási hatóságok körén kívül állnak, azok ítéletei csak *inter partes* bírnak érvénnyel, azaz csak a felek közt kötelezők. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási bíróságok ítéletei a közigazgatási hatóságokat is csak abban a konkrét esetben kötik, azokat a közigazgatási hatóságok más esetben legfeljebb szokásjogilag követik, és így

a közigazgatási bíróságoknak a közigazgatási jog fejlesztésére csak kevés hatásuk lehet. Ez a helyzet a legtöbb középeurópai államban, így Magyarországon is. Lehetséges és kívánatos volna ezekben az államokban is a továbbfejlődés abban az irányban, hogy a közigazgatási hatóságok kötelesek legyenek a közigazgatási bíróságok által bizonyos alakítások mellett hozott és közzétett határozatok követésére.<sup>1</sup>

A közigazgatási bíróságok hatásköre általában reformatórius és a reformatio in pejus is lehetséges. Ezzel szemben a volt osztrák közigazgatási bíróság csak kasszatórius hatáskörrel bírt. A megtámadott és helytelennek talált közigazgatási határozatokat csak megsemmisíthette, ami által a jogsérelmet megszüntette és szabaddá tette az utat arra, hogy a közigazgatási hatóság újabb, most már jogot nem sértő határozatot hozzon. Ez a megoldás azon a felfogáson alapszik, amely a közigazgatási határozat megváltoztatását (reformatórius hatáskör) közigazgatásnak, nem pedig szorosán vett bírászkodásnak tekinti.

A közigazgatási bíróság alakilag jogerős ítéleteit az anyagi jogerő nem feltétlenül illeti meg, mint a rendes bíróság ítéleteit, hanem mindig a „clausula rebus sic stantibus“ feltételével.<sup>2</sup>

A magyar közigazgatási bíróság.

**315. 1.** Közigazgatási bíróságunk<sup>3</sup> *egyfokú*. A vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891 : XXXIII. t.-c. (a közigazgatás „államosításáról“ szóló Lex Szaparyana-nak is szokás nevezni) utasította a belügyminisztert általános közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat előterjesztésére. A belügyminiszter 1893. évben olyan javaslatot terjesztett elő, amely Budapesten felsőfokú, és minden törvényhatóságban elsőfokú közigazgatási bíróság szervezését tervezte. A képviselőház azonban a javaslatnak az elsőfokú közigazgatási bíróságok

<sup>1</sup> L. Martonyi János: A csehszlovák közigazgatási bíróság reformjának terveze. Közigazgatástudomány. 1938. 53. l.

<sup>2</sup> L. Fritz Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 1928. 271. sk. 1.

<sup>3</sup> A m. kir. Közigazgatási Bíróság általános közigazgatási osztályának döntvényei, jogegységi és elvi jelentőségű határozatai. Hivatalos kiadvány. 1897—1941.

A m. kir. Közigazgatási Bíróság pénzügyi osztályának döntvényei, jogegységi és elvi jelentőségű határozatai. Hivatalos kiadvány. 1897—1941.

Vörös Ernő—Lengyel József: A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. 2 kötet. 1935.

Vörös Ernő—Lengyel József: A m. kir. Közigazgatási Bíróság újabb anyagi, jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata. 2 kötet. 1940.

Borsos Endre—Szabolcska Mihály: A m. kir. Közigazgatási Bíróság általános közigazgatási osztálya érvényben levő döntvényeinek és elvi határozatainak gyűjteménye. 1897—1941. 4 kötet.

Koós István—Lengyel József: A m. kir. Közigazgatási Bíróság adókra és illetékekre vonatkozó hatályos döntvényeinek, jogegységi megállapodásainak és elvi jelentőségű határozatainak gyűjteménye. 1890—1941. 4 kötet.

Némethy Károly: A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata. 1897.

felállítására vonatkozó részét az azzal szemben felmerült aggályokra való tekintettel (kellő bírói szervezet hiánya, a főispán elnöksége stb.) elejtette és csak a felsőfokúknak tervezett bíróság felállítását határozta el. Az alsőfokú közigazgatási bíróságnak nem minden vármegyében, hanem kerületenkint (esetleg a kir. táblák székhelyén, de azoktól függetlenül) való felállítása azóta gyakran szóba került, de mindeddig nem valósult meg. Az 1933 : XVI. t.-c. a közigazgatási fellebbvitelt — indokolása szerint — abban a feltevésben korlátozza egyfokúra, hogy az alsőfokú közigazgatási bíróságok ki fogják egészíteni. Mivel azonban az ehhez szükséges külön törvény nem jött létre, az 1933 : XVI. t.-c.-et, ebben a részében, máig sem lehetett életbeléptetni.

A Budapesten szervezett m. kir. Közigazgatási Bíróság a kir. Kúriával egyenlőrangú felsőbíróság. Ítéldbíráinak felerészét a magasabb bírói hivatalok viselésére, másik felerészét pedig a közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából kell ki nevezni, akik valamely közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak és ebből a szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban (legalább a VII. fizetési osztályban) töltöttek.

A Közigazgatási Bíróság két osztályban: 1. közigazgatási és 2. pénzügyi osztályban működik. Mindkét osztály több tanácsra oszlik, amelyek az elnökön kívül négy, felerészben bírói képesítésű tagból állnak.

Vannak egyes ügyek, amelyekben a Közigazgatási Bíróság háromtagú tanácsban jár el (1938 : XIX. t.-c. 45. §, 1923 : XXVIII. t.-c. 33. és 39. §, illetőleg 1927 : XXII. t.-c. 10. §). Vannak továbbá ügyek, amelyekben a Közigazgatási Bíróság az elnökön kívül két ítéldbíróból és szavazati joggal bíró két ülnökből alakított tanácsban dönt (1923 : VIII. t.-c. 7. §, 1935 : IV. t.-c. 230. §).

2. A Közigazgatási Bíróság hatáskörét a felállításáról szóló 1896. évi XXVI. t.-c. *taxatív*e állapította meg. A taxációt azóta mintegy 100 újabb törvény bővítette. A Közigazgatási Bíróság hatásköre ezenkívül minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelettel is kiterjeszthető miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és megyei városi, tehát nem községi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdések végérvényes elbírálására. A hatáskör ilyen kiterjesztése azonban nem módosítható, amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet vagy szabályrendelet érvénye fennáll. Ilyen rendeletek is nagyobb számban jelentek már meg.<sup>1</sup> A jog- és törvényhasonlatosság elvének alkalmazásával azonban a Közigazgatási Bíróság hatáskörét nem lehet kiterjeszteni.

A Közigazgatási Bíróság hatásköre a jogszabályokban *taxatív*e körülírt következő kérdéseket öleli fel :

<sup>1</sup> A kiterjesztő törvények és rendeletek felsorolását l. Vörös—Lengyel: A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata. I. 44. l. Vörös—Lengyel: A Közigazgatási Bíróság újabb joggyakorlata. I. 11. l.

a. községi, törvényhatósági, közegészségi, vallási és népoktatási, vízjogi, közúti és útvám-, vasúti, mezőgazdasági és mezőrendőrségi, állategészségügyi, erdészeti, vadászati, halászati, házi cseléd-, munkás- és napszámos ügyeket, házközösségi ügyeket;

b. a törvényhatóságok ú. n. garanciális panaszügyeit (1907 : LX. t.-c.);

c. az állami, törvényhatósági és községi alkalmazottak számos illetmény- és nyugdíjügyét, valamint a katonai személyek számos ellátási ügyét;

d. az állami egyenes és forgalmi adók és illetékek, a törvényhatósági és községi adók, különböző kamarai illetékek jogossága és mérve körüli jogvitákat;

e. a hadirokkantak részére biztosított közszolgálati kedvezményeket;

f. iparügyeket;

g. sajtóügyeket;

h. a tengerhajózás állami segélyezése ügyeit;

i. clearing-ügyeket;

j. a biztosító magánvállalatok állami felügyeletével kapcsolatos kérdéseket;

k. az állam és a Magyar Nemzeti Bank közt felmerülő vitás ügyeket;

l. a Magyar Nemzeti Múzeum, a Mérnöki és Orvosi Kamara önkormányzatával kapcsolatos ügyeket;

m. az országgyűlési képviselőválasztások és a felsőházi választások ügyeit. Az e pontba foglalt hatáskör miatt nevezik a Közigazgatási Bíróságot *alkotmányjogi bíróságnak* is.

A taxáció ma már oly tág, hogy a közigazgatás jogvitas ügyeinek túlnyomó többségét (kb. 80%) magában foglalja.

A Közigazgatási Bíróság hatósága rendszerint csak a hozzá utalt vitás kérdés tárgyalására és eldöntésére terjed ki. Oly esetekben azonban, amelyekben a Közigazgatási Bírósághoz tartozó vitás kérdéssel más oly, különben kizárólag a közigazgatási hatóságok hatásköréhez tartozó kérdés kapcsolatos, melynek előzetes vagy együttes elbírálása nélkül a bíróság elé tartozó főkérdés el nem dönthető, az előbbi felett is a Közigazgatási Bíróság dönt.

A Közigazgatási Bíróság előtt felmerült elvi jelentőségű vitás jogkérdéseket a bíróságnak az az osztálya, amelynek körébe az ügy tartozik, saját ülésében dönti el. A *döntvényekben* foglalt elvi jelentőségű megállapodásokat a Közigazgatási Bíróság illető osztályának tanácsai mindaddig követni kötelesek, amíg azokat újabb osztályülési megállapodás meg nem változtatja.

A döntvényeken kívül a Közigazgatási Bíróságnak vannak ú. n. *jogegységi és elvi jelentőségű határozatai* is.

3. A Közigazgatási Bíróság eljárását az 1896 : XXVI. t.-c., mint különös közigazgatási eljárást szabályozta.<sup>1</sup> Nem lévén a közigazgatást általánosan szabályozó törvényünk, a Közigazgatási Bíróság eljárása a polgári perrendtartás (1911 : I. t.-c.) egyes rendelkezéseit vette át, úgymint a tanúskodási képesség, a tanúk kifogásolása, kihallgatása és megesketése, a tanúk járandósága, a helyszíni szemle elrendelése és foganatosítása tekintetében (1896 : XXVI. t.-c. 114. §).

A Közigazgatási Bíróság előtti eljárás valóságos peres (kontradiktórius) eljárás. Abban rendszerint magánfél és hatóság állnak egymással szemben, de gyakran két hatóság (törvényhatóság, vagy község és az állam), vagy némelykor két magánfél (az ú. n. szekundár közigazgatási jogviszonyok esetében).

A Közigazgatási Bíróság előtti eljárás sohasem hivatalból, hanem mindig *panaszra* indul meg. A panasz kétféle: magánpanasz és hatósági panasz. Magánpanaszt benyújthatnak az érdekeltek, ideértve a jogi személyeket és hatóságokat is, a közigazgatási bíróság hatásköréhez tartozó ügyekben tett hatósági intézkedések és hozott határozatok által okozott bármely sérelem (tehát mind jog-, mind érdeksérelem) orvoslása céljából. Hatósági panaszt emelhetnek a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdeknek védelmére: a. a főispán (főpolgármester) a törvényhatósági és a közigazgatási bizottság (kisgyűlés) intézkedése és határozata ellen; b. az alispán (törvényhatósági város polgármestere), a pénzügyigazgató, a tanfelügyelő, az államépítészeti (folyammérnöki) hivatal főnöke és az erdőfelügyelő, mint az illető közigazgatási ágak főhatóságai, az általuk képviselt ág körében a közigazgatási bizottság intézkedése és határozata ellen; c. az adófelszólamlási bizottság előadója az adófelszólamlási bizottság határozata ellen.

A panaszt 15 nap alatt kell az ügyben elsőfokon eljáró hatóságnál benyújtani. A panasziratban az ügyre vonatkozó oly ténykörményt és bizonyítékot is fel lehet hozni, amely az előzetes közigazgatási eljárás folyamában nem forgott fenn.

A panaszt a közigazgatási hatóság tárgyalás nélkül, hivatalból visszautasítja, ha a kiszabott határidő után nyújtották be. Az eljáró (középfokú) közigazgatási hatóság, illetőleg miniszter a hozzá benyújtott panaszt, ha azt visszautasítandónak nem találja, az összes tárgyi iratokkal felszerelve, felvilágosító irat kíséretében 8 nap alatt felterjeszti, illetőleg átteszi a Közigazgatási Bírósághoz.

Magánpanasz esetében az eljáró közigazgatási hatóság, ha a panaszt a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozónak véli, vagy az állami (kincstári) közérdekbe ütközőnek találja, köteles a felterjesztésben vagy átiratban a bírósági hatáskör ellen kifogást emelni, illetőleg a fennforgó közérdeket megjelölni s erről a középfokú köz-

<sup>1</sup> L. Vörös—Lengyel: A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. II. 1115. l.

igazgatási hatóság az illetékes miniszterhez egyidejűleg jelentést tesz. A miniszter a közigazgatási hatóságok hatáskörének és a közérdeknek védelmére tárgyalás előtt a bírósághoz írásbeli nyilatkozatot intézhet, illetőleg a szóbeli tárgyalásra megbízottat küldhet.

A panasz benyújtása rendszerint felfüggeszti a közigazgatási intézkedések és határozatok végrehajtását. Az állami adók és illetékek jogossága és mérve ügyében azonban rendszerint csak birtokon kívül van panasznak helye (pl. 100/1927. P. M. sz. r. 44. §).

A közigazgatási bírósági eljárás a felek kétoldalú meghallgatásának elvét valósítja meg. A sértett fél panaszíratára, amelyet a bepanaszolt féllel közölni kell, a bepanaszolt fél védőiratot adhat be, amelyet kölcsönösen további előterjesztések követhetnek; ezek száma nincs korlátozva. Szóbeli tárgyalásnak is helye lehet.

A bizonyítás módjai a következők: *a.* a felek személyes meghallgatása; *b.* tanúk és szakértők kihallgatása; *c.* helyszíni szemle tartása; *d.* a közigazgatási hatóságok felvilágosító nyilatkozatának és a szakközegek véleményének a beszerzése; *e.* a panaszíratához vagy védőirathoz másolatban csatolt okmányok eredetijének megtekintés vagy összehasonlítás céljából való benyújtása; *f.* a fennforgó ügyre vonatkozólag bármely hatóság birtokában levő hivatalos iratok beszerzése.

A bíróság előtti eljárásban szabály az írásbeli tárgyalás, kivétel a szóbeli tárgyalás. A tárgyalás mindkét esetben rendszerint nyilvános.

A bíróság az ügy érdemére nézve ítélet, minden más körülményre nézve végzés alakjában határoz. A határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli s a tárgyalás és bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján ítélt. A határozatokat indokolni kell.

A határozat csak a felekre terjedhet ki. A fennforgó ügyben eljáró közigazgatási hatóságot, ha saját köz- és vagyoni ügyeiben érdekelve nincs, érdemben terhelőleg még akkor sem lehet bevonni a határozat körébe, ha eljárása nyilván törvényellenes volt. Ily esetekben azonban, valamint tapasztalt csekélyebb fokú mulasztás és rendellenesség esetében a bíróságnak joga, sőt kötelessége az illető közigazgatási hatóság felett felügyeletet és ellenőrzést gyakorló felsőbb hatósághoz figyelmeztetéseket intézni.

A közigazgatási bíróság határozatával eldöntött ügyben egy ízben és egy éven belül újrafelvételnek lehet helye. Az újrafelvétel esetében az ügyvédi képviselő kötelező. Ez az egyetlen eset a közigazgatási jogban a kötelező ügyvédi képviseletre.

A bírósági határozatok kézbesítését, a közigazgatási eljárásban érvényes szabályok szerint, a közigazgatási folyamatban eljáró hatóság eszközölte.

A bírósági határozatok végrehajtását nem maga a bíróság, hanem szintén a közigazgatási folyamatban eljáró hatóság rendeli el és foga-

natosíttatja a közigazgatás körében erre hivatott közegek útján. A végrehajtás az illető ügyre nézve érvényben levő szabályok szerint történik.

A közigazgatási bíróság határozatait tehát ugyanaz a hatóság hajtja végre, amelynek határozata ellen a panasz irányult és amelynek határozatát a bíróság esetleg megváltoztatta, vagy megsemmisítette. Ezért gondoskodott a törvény *végrehajtási panasz* lehetőségéről. Végrehajtási panaszt a felek a végrehajtás elrendelése tárgyában hozott határozat ellen és a végrehajtás foganatosítása körül felmerült jogsérelemek esetében a sérelmes cselekvéstől vagy mulasztástól számított 8 nap alatt intézhetnek a Közigazgatási Bírósághoz. A végrehajtási panaszt minden esetben a végrehajtást elrendelő hatóságnál kell írásban benyújtani.

#### 90. §. A közigazgatási kényszer. Az elévülés.

A végrehajtás.

**316.** A jog fogalmához tartozik a kikényszerítés lehetősége. A végrehajtás célja a jog által kívánt állapot elérése. A közigazgatási jog célja a kényszer, nem a büntetés. Ha az emberek önként nem alkalmazkodnak a hatóságok akaratnyilvánításaihoz, következik a kényszer alkalmazása. A fizikai kényszerrel való fenyegetés az esetek legtöbbszörében kiváltja a belátást, vagy a lelki kényszert, amelynek hatása alatt az emberek mégis önként engedelmeskednek és a fizikai kényszer alkalmazására nem kerül sor. A hatósági akaratnyilvánítások (parancsok) vagy általános jogszabály (törvény, rendelet, szabályrendelet) alakjában közvetlenül követelik az engedelmeskedést (pl. kapuzárást este 10 órakor), vagy konkrét parancs alapján (pl. a jövedelemadó kivetéséről szóló fizetési meghagyás). A parancs vagy azt követeli az emberektől, hogy valamit tegyenek, vagy valamit ne tegyenek, vagy gyakran azt, hogy fizessenek. E szerint a végrehajtás is lehet *executio ad faciendum vel omittendum*, vagy *executio ad solvendum*.

A végrehajtásnál használható kényszerítő módokat a jogszabályok állapítják meg.

A magyar jogban kétféle végrehajtás van: közigazgatási és bírói.

A bírói végrehajtás szabályait az 1881 : LX. t.-c. és az azt módosító törvénycikkek (1908 : XLI., 1923 : VII. t.-c. stb.) tartalmazzák. Ezek a rendelkezések a közigazgatást annyiban érdeklik, hogy a bíróilag végrehajtható közokiratok közt a közigazgatási hatóságok határozatait is felsorolják (1881 : LX. t.-c. 1. §). Erre azonban ritkán kerül a sor.

A közigazgatás saját határozatait maga hajtja végre, saját közegeivel. A kontinentális közigazgatás ebben is önálló, ellentétben az angol rendszerrel.



Közigazgatási végrehajtási jogunk nincs egységesen szabályozva.

A pénzbeli köztartozások behajtásának jogát a 600/1927. P. M. sz. r. (K. K. H. Ö.) részletesen szabályozza. Ezzel már foglalkoztunk (457. l.).

A közigazgatási végrehajtás egyéb módjairól szóló rendelkezések szétszórtnan találhatók különböző jogszabályokban. Egységes szabályozásának tervezetét közli a közigazgatási eljárásról szóló Sztítás-féle javaslat (135—145. §. L. fent, 86. §).

Rendszerint az a közigazgatási határozat hajtható végre, amely jogerős. Ezen az alaki jogerő értendő.

Vannak azonban jogerős határozatok, amelyek végrehajtást nem igényelnek, pl. az elutasító határozatok.

Másrészt vannak határozatok, amelyek jogerőre emelkedés előtt végrehajthatók. Ilyenek *a.* azok, amelyek végrehajtását valamely jogszabály kifejezetten megengedi, *b.* amelyeknél a haladéktalan végrehajtás fontos közérdekből, vagy közveszély, vagy helyrehozhatatlan kár elhárítása végett szükséges; *c.* azok a közigazgatási ügyekben hozott elsőfokú határozatok, amelyek elismerésen alapulnak; *d.* azok, amelyek tartást vagy élelmezést, vagy tartási vagy élelmezési költségeket állapítanak meg, mégpedig ezeknek a költségeknek a kérelem előterjesztését megelőző félévénél nem régiebb, valamint az eljárás folyama alatt lejárt részleteire nézve. A *b.* alatti esetben a végrehajthatóságot a határozat záradékában, vagy ha a végrehajtás szüksége később merül fel, külön határozatban, kifejezetten és indokoltan kell kimondani (1929 : XXX. t.-c. 56. §).

Közelebbről vizsgálva az egyes jogorvoslatok hatását a végrehajtásra, azt látjuk, hogy tekintet nélkül a fellebbvitelre, mindig végrehajthatók a fenti *c.* és *d.* pontban felsorolt, valamint az újravételre kérelemmel megítélődött határozatok. Jogerőre emelkedés előtt a fenti *a.* és *b.* eset kivételével nem hajthatók végre a felebbezéssel, vagy közigazgatási bírósági panasszal megítélődött határozatok. A felülvizsgálati kérelem és a felfolyamodás rendszerint nem akadályozza a határozat végrehajtását. Ha azonban a végrehajtás fogantatása helyrehozhatatlan kárt okozhatna, vagy ha felfüggesztése egyéb okból látszik méltányosnak, a határozat végrehajtását akár az elsőfokú, akár a fellebbviteli hatóság felfüggesztheti. Az igazolási kérelem halasztó hatálya a szerint igazodik, hogy milyen jogorvoslat határidejének elmulasztása miatt terjesztették elő (1929 : XXX. t.-c. 56. §).

A végrehajtást igénylő közigazgatási aktusokat hivatalból kell végrehajtani. Ha azonban az eljárás a fél kérelmére indult és különösebb közérdek a végrehajtáshoz nem fűződik, a határozatot csak a fél kérelmére kell végrehajtani.

A közigazgatási végrehajtás módjai:

*a.* ha munka-, vagy más természetben teljesítendő szolgáltatásra kötelezett személy ezt a kötelezettséget egyáltalán nem, nem kellő mérvben, vagy nem kellő időben teljesíti, a hiányzó szolgáltatást a hatóság a kötelezett költségére és veszélyére elvégezteti (pl. rovarok elleni védekezés) (1881 : XXI. t.-c. 9. §, 177.300/1924. B. M. sz. r. 19. §, 4. p.);

*b.* ha a kötelezettség tűrésre, abbahagyásra, vagy olyan személyes cselekvésre szól, amely nem helyettesíthető (pl. iskolalátogatás), a mulasztó félre pénzbírság vethető ki. Pl. aki szabályszerű idézés ellenére adóügyben nem jelenik meg a pénzügyi hatóság előtt, 100 pengőig terjedhető, szabadságvesztésre át nem változtatható, pénzbírsággal büntethető. Ismétlés esetében ez a pénzbírság 1000 pengőig emelhető (K. K. H. Ö. 118. §). Ez a pénzbírság nem büntető, hanem kényszereszköz. Nem a mulasztó bűnössége arányában, hanem az ellenállása letörésére vetik ki. Ezért ismételtető, azaz rá nem vonatkozik a büntetőjog *ne bis in idem* elve;

*c.* közvetlen kényszer a személy és vagyona ellen: munkára kötelezés, előállítás, elővezetés, letartóztatás, fegyverhasználat, illetve lefoglalás, elkobzás, vagy árverés. A kényszer közvetlen alkalmazására végső esetben, vagy akkor van szükség, mikor a rögtöni eredmény fontos (pl. tűz-, árvízveszély, közbiztonság érdeke).

A dolog természetéből folyik, hogy a fizikai kényszer alkalmazása leginkább a rendészet terén, a vagyon elleni végrehajtás pedig a pénzügyi közigazgatásban játszik legnagyobb szerepet.

A végrehajtás fogantatásánál a hatóság a legenyhébb, mindazonáltal célravezető módon, pártatlan eréllyel és emberszerető kíméllettel járjon el.

A végrehajtást az elsőfokon eljáró hatóság vagy maga végzi, vagy annak fogantatására más hasonló hatóságot keres meg (pl. más községben lakó féllal szemben), vagy alacsonyabb szervet bíz meg. Így a főszolgabíró, vagy a m. kir. adóhivatal határozatait a községek hajtják végre.

A végrehajtást fogantató szerv szükség esetén a rendőri, vagy a katonai karhatalmat is az erre vonatkozó szabályok szerint igénybeveheti.

Az elévülés.

**317.** Az elévülés vagy a közigazgatás határozatának kibocsátását, vagy annak végrehajtását akadályozza meg.

Az elévülés határideje a közigazgatási jogban sokkal rövidebb, mint a magánjogban, ahol 32 év. A közigazgatási jogban az elévülés nincs egységesen szabályozva. Így:

A községek módjára behajtandó összes követelések kivetési joga, amennyiben az illető szolgáltatásról szóló jogszabály másként nem

rendelkezik, elévül, ha azokat nem vetik ki, 5 év alatt annak a naptári évnek utolsó napjától számítva, amelyben a követelési jog beállott, illetőleg az államkincstárnak (helyhatóságnak) tudomására jutott, hogy az illető közadót kivetheti (K. K. H. Ö. 91. §). Az állami egyenesadóknál az adóbevallás elmulasztása, valamint adócsalás vagy jövedéki kihágás elkövetése esetében a kivetési jog annak a naptári évnek utolsó napját követő tíz év alatt évül el, amelyben az adózó az adóbevallás benyújtására köteles lett volna, illetve amelyben az államkincstár megrövidítését eredményező adóbevallást beadta (1940: XXII. t.-c. 43. §).

A behajtási jog elévül, ha a tartozást a fizetési meghagyás, illetőleg határozat kézbesítésétől számított 5 év alatt nem hajtják be, illetőleg nem biztosítják (U. o.)<sup>1</sup>

Az utalványrendelet annak keltétől számított 1 év alatt elévül (1897: XX. t.-c. 30. §).

Közzolgálati jogviszonyon alapuló illetmény kiszolgáltatására irányuló igény megszűnik attól a naptól számított 1 év elteltével, amelyen az illetmény folyósításának a megszüntetését, vagy kiszolgáltatásának megtagadását az érdekelt alkalmazottal az illetékes hatóság közölte (Közzolgálati Jogszabályok Gyűjteménye. I. 252. §.)

Az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi jogában az elévülés kizárja a fegyelmi eljárás megindítását a cselekmény elkövetésétől, vagy a mulasztástól számított 3 év múltán. Ha azonban a fegyelmi vétség oly súlyos, hogy szolgálattól felmentést, vagy hivatalvesztésbüntetést vonhat maga után, csak 10 év múltán.

Az elévülés kizárja a fegyelmi büntetés végrehajtását a fegyelmi büntetést megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számított 3 év múltán. A szolgálattól felmentés vagy hivatalvesztésbüntetés végrehajthatósága azonban nem évül el (1929: XXX. t.-c. 93. §.)

A kihágás miatti büntetőeljárás megindítása, amennyiben külön törvény ellenkezőt nem rendel, 6 hónap alatt, a kiszabott büntetés pedig 1 év alatt évül el (1879: XLI. t.-c. 31. §.)

Az elévülést bármely esetben megszakítja a hatóságnak vagy a félnek az ügyre vonatkozó bármely határozata, vagy cselekménye.

<sup>1</sup> L. Takács György: Adó- és illetékjogi elévülés. 1941. 180 l.

## BEFEJEZÉS.

### 91. §. A jövő fejlődésiránya.

A mű rendszerének áttekintése.

318. Visszatekintve munkánk három részére, azok összefüggésére óhajtunk még külön rámutatni és a legfontosabb megállapításokat óhajtjuk kiemelni.

Az *első rész* igyekezett kimutatni azt, hogy a közigazgatás a céltudatos emberi szükségletkielégítés egyik módja, amely ezért magát a tervszerű társas cselekvés pszichológiai és logikai törvényei alól nem vonhatja ki. A szervezés és a működés eredményessége ezért a közigazgatásnak elhanyagolhatatlan fontosságú elemei. A közigazgatásnak az emberi életviszonyok összefüggéséből kiszakított, önálló, valójában elszigetelt tárgyalása tehát nem vezethet az élettel összhangban álló megoldásokra. A közigazgatás tudományos vizsgálatának eddigi irányai, akár a közigazgatási jog, akár a science of administration irányát vesszük, teljes egyoldalúságot mutatnak, s az élettel való kapcsolat hiányának legmegütőbb bizonyítéka az, hogy a közigazgatási jogi iskola az apparátus méretei iránt Európa-szerte közömbös, nem vette észre a közigazgatásnak az utolsó félévszázadban való rendkívüli megnövekedését, s nem volt szava ahhoz, hogy a méreteknél sokszorosukra való megnövekedéséből nemcsak mennyiségi, hanem új minőségi problémák is vetődnek fel nemcsak személyzeti és anyagi tekintetben, hanem főleg a szervezet és a vezetés tekintetében.

A *második rész* behatóan foglalkozik a magyar közigazgatás szervezetének bemutatásával, mert annak méreteiről és bonyolultságáról csak így lehet fogalmat alkotni, s a méret határozza meg a szervezet szerkezetét és az alkalmazandó módszereket. Ennek egyik tanulságos bizonyítéka a hivatásos közzolgálat rendszerének a fejlődés bizonyos fokán való elkerülhetetlen bevezetése. A szervezet méretei azonban nem öncélúan alakulnak, hanem a megoldandó feladat függvényei. Ezért került ennek a résznek élére egy fejezet a közigazgatás alapjairól. Ez a fejezet a feladat terjedelme miatt nem törekedett teljességre, beírta a probléma felvetésével és rendszerbeli helye megjelölésével. A közigazgatás alapjainak állandó szemmel tartása

azért nagyfontosságú, mert ez biztosítja a közigazgatás számára a mindenkori életközelséget. Eszközeiként rámutattunk a közigazgatás nyilvántartásainak eddig egységesen soha nem szemlélt sokaságára és egymást kiegészítő rendeltetésére. Csak ebben az összefüggésben tűnik ki ennek a problémának alapvető jelentősége és életbevágó súlya.

A *harmadik rész* a másodikban bemutatott szervezet működését vizsgálja. Nyilvánvaló, hogy a szervezet megnövekedéséből származó problémák nem annak álló (statikus), hanem mozgó (dinamikus) állapotában mutatkoznak. A működés a szervezet próbája. A működésben van a közigazgatás súlypontja. Minél nagyobb és minél sokrétűbb a szervezet, annál nehezebb és egyúttal annál fontosabb annak az egységben tartása. Ez elismert feladat a hadseregnél, műszaki, vagy üzleti vállalkozásoknál és a zenekarnál, de feltűnően elhanyagolt az államnál. A közigazgatás az állam cselekvése, az állami apparátus működése. Ez az apparátus ma sokkal nagyobb, tagoltabb és bonyolultabb, mint volt 1848-ban, vagy akár 1900-ban is. Ezáltal azonban csak növekedett egységben látásának és egységes vezetésének a fontossága. Ezért van az itteni fejtegetések központjában a főnökök, és a legmagasabb főnök problémája. A kormány a főnöke a közigazgatásnak és a nemzetnek egyaránt. Nem tudja azonban a nemzetet sem vezetni, ha nem ura a közigazgatási apparátusnak. Igazi főnök azonban csak az, akire feltekintenek az alárendeltek. A parlamentáris kabinetrendszer minisztereinél ez csak véletlen esetben fordul elő. Ezért van az, hogy a parlamentáris államok kormányai a hatalmat rendszerint csak megszerezni tudják, de megtartani nem. A közigazgatás mai idült nehézségeinek a kulcsa a vezetés szervezetében van. Megoldása megjelölésére használjuk a *közigazgatási vezérkar* kifejezést. Ide tartozik a közigazgatás jogi rendjének tárgyalása is, ami az utóbbi évtizedek tudományos műveit a közigazgatásra vonatkozólag egyedül érdekelte. A szervi és szakirányú működés megkülönböztetése a közigazgatástudománynak a megszokott általános és különös részre való osztásának az elvi alapja.

A közigazgatás reformjának elkerülhetetlensége.

**319.** Fejtegetéseink központjában a *mai magyar közigazgatás* áll. Közigazgatásunk mai állapotát a történeti fejlődés egy lépcsőfokának fogva fel, azt egybevetettük a közigazgatástudomány elvi megállapításaival és egyes, általa elismert, külföldön alkalmazott hézagpótló megoldásokkal. Az eredmény egyrészt azt mutatja, hogy a közigazgatástudomány legújabbán nagy fejlődésre tekinthet vissza és az állami cselekvés legnagyobb részére kiterjedő útmutatással tud szolgálni annyira, hogy amit az athéniek (Platon szerint) még nem tartottak taníthatónak, az ma már tanítható, legalább abban a részében, hogyan kell azokat az embereket kiválasztani és képezni, akikre az állam (kormány) a nem tanítható feladatokat rábízta. Másrészt az

tűnik ki az egybevetésből, hogy a magyar közigazgatás fejlődése a XX. század vívmányait a szervezet és működés tekintetében még nem vette át. Mivel azonban a nemzet élete nem izolálható és a külföldi haladás eredményei elől soha, s technikai és gazdasági téren a jelenben sem zárkóztunk el, megállapítható, hogy a közigazgatás és állami berendezés terén sok kérdésben van lehetőség és szükség nagy fejlődésre. *Közigazgatásunknak komoly reformra van szüksége. Annak lényegét úgy fejeztük ki, hogy preindusztriális közigazgatásból posztindusztriális közigazgatássá kell átalakulnia.* Fejtegetéseinkben számos kérdésben részletesen rámutattunk, hogy a közigazgatástudomány milyen lehetőségeket nyújt a haladásra és tökéletesítésre, bár azt nem tekintettük feladatunknak, hogy ebben a műben rendszeres javaslatokat tegyünk közigazgatásunk megújítására. *A magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyezni és működését annak szolgálatába állítani.* Ez csak felülről kiinduló hatással járhatja át az egész közigazgatást. *Evégből szükség van a kormány reformjára* (szervezeti eredményesség), hogy a közhivatalnokok egyéni eredményessége teljesen érvényesülhessen és kiváltható legyen.

Közigazgatás és alkotmány.

**320.** Rámotattunk, hogy közigazgatásunk válsága az alkotmány válsága. A közigazgatásnak számos részletproblémája van, de azoknak gyökere lenyúl a szervekig, amelyeknek jogállása az alkotmányban gyökerezik. Ez mutatja az alkotmány és közigazgatás szétválaszthatatlanságát, azt, hogy ugyanazt jelentik különböző oldalról nézve.

A posztindusztriális állam fő jellemvonása az erős exekutíva, amelynek a legislatívától való eddigi függése megszűnik, amint erre a modern államok közt az Amerikai Egyesült Államok adták az első példát. 1787. évi alkotmányukban tudatosan és az első hazájukban szerzett tapasztalatok kiértékelése alapján tértek el a parlamentarizmus és a kabinetrendszer angliai példájától. A francia forradalom évekkel később mégis az angol megoldást ültette át az európai szárazföldre, de annak termőtalaja és amerikai továbbfejlesztése nélkül. Az eredmény az, hogy 150 évi kísérletezés után kontinensünk legtöbb állama, s köztük az összes nagyhatalmak, részben forradalmak (Orosz-, Olasz-, Németország), részben polgárháború (Spanyolország), részben háborús vereség (Franciaország) útján, s csak kisrészben politikai bölcseségből (Portugália) olyan reformokat valósított meg, amelyek lényege mindenütt az amerikaihoz hasonló: az erős exekutíva, amely az állam legfontosabb funkciójának a legislatívától való függetlenítése útján biztosítja a nemzet életérdekei által megkívánt eredményességet.

*Ezzel a problémával Magyarországnak is szembe kell néznie, mert mai alkotmánya az 1848. évi viszonyokra van szabva és az em-*

beriség akkori tapasztalatain alapult. Azóta olyan évszázad telt el, amely alatt az emberiség jobban szaporodott és többet haladt, mint valaha.

*Alkotmányunk reformjára van tehát szükség, hogy közigazgatásunkat a kor színvonalára emelhessük. Ez a természetes fejlődés következménye. A magyar alkotmány ezeréves fájának korát is gyűrük jelzik, de itt a gyűrük nem éveket, hanem évszázadokat jelentenek. A XIX. századi gyűrűt kinőttük: XX. századi állammá kell átalakulnunk.*

Ezekben az alkotmányos átalakulásokban két összetevő állapítható meg: *egy vertikális és egy horizontális.* Vannak koreszmék, amelyek az emberiség széles rétegeit magukkal ragadják. Ugyanígy vannak mindenütt jelentkező szükségletekre *nemzetközi megoldások, amelyeket egy helyen kitalálnak és másutt is felhasználnak.* Ilyen volt a XIX. századi átalakulásban a parlamentarizmus, a kabinetrendszer, a jobbágyság felszabadítása, a nemesség eltörlése, *amelyeket mind nem mi találtunk ki, hanem nyugatról vettünk át.* Ilyen hatás volt korábban a hivatásos hadseregnek, a hivatásos közsolgálatnak, még korábban a kereszténységnek és a királyság intézményének befogadása. Ez a horizontális tényező. A vertikális fejlődés pedig a nemzeti asszimilálás és az alkotmányos jogfolytonosság szerepe a koreszmék átvételében és a történeti alkotmányba való beillesztésében. *Ilyen haladásra van most is szükség, s hogy ezzel tisztában legyünk, az hozzátartozik a magyar közigazgatás ismeretéhez.*

NEVMUTATÓ

MUTATÓK

## NÉVMUTATÓ

- Adler Sigmund 57.  
 Alsó László 303, 306, 308, 310, 311, 314,  
 316, 324, 327, 339, 343.  
 Angyal Pál 124, 419, 563.  
 Appleton J. 88, 623.  
 Atzél Elemér 355.  
 Aucoc Léon 623.  
  
 Balás Károly 450.  
 Barsay Ákos 285.  
 Barsy Gyula 159.  
 Baumgarten Nándor 620.  
 Beard Charles 72, 83.  
 Benárd Aurél 387, 391.  
 Benisch Arthur 154, 294, 306, 327, 343,  
 539.  
 Bluntschli 90.  
 Boncz Ferenc 101.  
 Borsos Endre 628.  
 Bortolotto Guido 138.  
 Brausse Hans Bernhard 540, 542, 545, 546.  
 Brecht A. 559.  
 Brownlow Louis 99.  
  
 Clausewitz 545.  
 Colbert 58.  
 Concha Győző 12, 97, 98, 107.  
 Copley F. B. 29.  
 Coreth E. 594.  
 Cowell F. R. 504.  
 Csengery Antal 64.  
 Csizik Béla 451.  
  
 Dambrowszky Imre 585.  
 Dicey A. V. 93.  
 Diczig Alajos 230.  
 Diener Roger 92.  
 Drágffy Miklós 115, 116.  
 Duguit Léon 588, 623.  
  
 Edelényi Szabó Dénes 159, 294.  
 Egyed István 63, 101, 195.  
 Elek Péter 153.  
 Ember Győző 62.  
  
 Eötvös József br. 64.  
 Ereky István 41, 101, 119, 130, 208, 216,  
 268, 269, 285, 287, 294, 591, 618, 619,  
 622.  
  
 Fayol Henri 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 99,  
 531, 536, 541.  
 Feldmann Herman 428, 438.  
 Fényes Elek 464.  
 Fésüs György 101.  
 Finer Herman 137.  
 Fleiner Fritz 53, 91, 528, 562, 621, 623,  
 628.  
 Fluck András 311, 511, 551, 553, 555, 557,  
 560.  
 Forsthof Ernst 51, 526.  
 Fourgeaud A. 31.  
 Frank Hans 587.  
 Freund Ernst 96.  
 Futaky Zoltán 164.  
  
 Garner James W. 95.  
 Gneist Rudolf 97.  
 Goodnow J. Frank 96.  
 Gortvay György 360.  
 Göbel József 127, 503.  
 Göring Herman 542.  
 Görög Károly 190.  
 Graicunas V. A. 10.  
 Grünwald Béla 101.  
 Gulick Luther 4, 20, 38, 73, 99, 100.  
  
 Hajnal István 56.  
 Halnay Gusztáv 52.  
 Hantos Gyula 18, 154, 294, 297.  
 Haskell C. Allan 512, 550.  
 Hauriou Maurice 105, 110, 125, 209, 420,  
 443, 444, 448, 623.  
 Herrnritt Rudolf 594.  
 Hoppel 252.  
 Holub József 56.  
 Hóman Bálint 42, 55, 59, 62, 64, 129, 539.  
 Hoover Herbert 31, 37, 81, 99.  
 Hopf Herry Arthur 38.

Horstmann Horst 92.  
 Horváth Béla 195, 348.  
 Höhn Reinhard 85, 87, 89, 95, 134, 135.  
 Huber Alfonz 57.  
 Huber Ernst Rudolf 52, 77, 115, 543.

Imre Sándor 117, 138.  
 Imrédy Béla 491.

Jackson 134.  
 Jánossy Dénes 64, 559.  
 Jellinek Georg 39, 91.  
 Jellinek Walter 618.  
 Jeserich Kurt 100.  
 Jéze Gaston 387, 398, 400, 401, 587.  
 Joó Gyula 583.  
 Julier Ferenc 531.

Karay Kálmán 116, 327.  
 Karcsay Sándor 387, 391.  
 Kassics Ignatius 100.  
 Kautz Gyula 97.  
 Kelsen Hans 96.  
 Kemény Zsigmond br. 64.  
 Kiss István 82, 119, 128, 211, 273, 311, 313, 344, 558.  
 Kmety Károly 101.  
 Kormann Karl 587.  
 Kornis Gyula 521.  
 Koós István 628.  
 Köttgen Arnold 129, 136, 380, 443, 526, 587.  
 Krisztics Sándor 620.

Laband Paul 113.  
 Ladik Gusztáv 101, 195, 285.  
 Laferrrière E. 623.  
 Lambie M. B. 79.  
 Lengyel József 628, 629.  
 Lindsay S. Mac 504.  
 Lovász János 67.  
 Louvois 58.  
 Lukács Móric 64.

Magyary Zoltán 8, 30, 32, 54, 66, 71, 74, 75, 79, 82, 102, 111, 119, 128, 134, 143, 175, 196, 211, 272, 273, 278, 298, 311, 313, 316, 331, 396, 401, 428, 434, 460, 481, 524, 525, 530, 533, 534, 537, 538, 539, 544, 558, 562.  
 Martonyi János 623, 624, 628.  
 Manlicher E. 594.  
 Maunz Theodor 76, 89, 450.  
 Mayer Ottó 91, 92, 377, 388, 390, 416, 443, 447, 448, 528, 620.  
 Márffy Ede 101, 576.  
 Márkus Dezső 101.  
 Mártonffy Károly 102, 111, 343, 393, 396, 401, 525, 527, 534, 539, 544.  
 Máté Imre 525.  
 Melczer Elek 477.

Menczer Károly 92, 348, 623.  
 Merkl Adolf 96.  
 Merriam Charles 99.  
 Meznerics Iván 67, 226, 227, 353.  
 Mohl Róbert 90, 97.  
 Molnár Kálmán 583.  
 Montesquieu Charles 43, 71.  
 vitéz Moór Gyula 49, 96, 213.  
 Mussolini Benito 134, 327.  
 Münzner Richard 387.

Nagy Károly 115.  
 Némethy Imre 111, 525.  
 Némethy Károly 628.  
 Nordsieck F. 559.

Orlando W. E. 92.

Pavlinovic 595, 596.  
 Pécsi Emil 101.  
 Pinczés Zoltán 265.  
 Port Frederick John 95.  
 Prinz Gyula 144.  
 Probst I. B. 435.

Radó 230.  
 Raith Tivadar 512.  
 Raphaël Gaston 30.  
 Rathenau Walter 30.  
 Richelieu 58.  
 Robson A. William 94, 100.  
 Romieux 89.  
 Rousseau Jean Jacques 43.  
 Ruday Rezső 82, 206.

Savigny 49.  
 Sárffy Andor 184.  
 Schmidhuber W. 504.  
 Schmidt Zoltán 360.  
 Schmitt Carl 89, 91.  
 Schmoller G. 58.  
 Schneider Árpád 160, 163.  
 vitéz Sellyey Vilmos 265.  
 Stein Lőrinc 97.  
 Stuckart W. 179, 374.  
 Swoboda 89.  
 Szabolicska Mihály 628.  
 Szalay László 64.  
 Szaniszló József 393, 555.  
 Szász Lajos 481.  
 Szekfü Gyula 42, 55, 59, 62, 64, 69, 129, 130.  
 Szendy Károly 349, 434.  
 Széchenyi Ferenc 216.  
 Székely Miklós 193.  
 Sztás Jenő 595.  
 Szöllösy Alfréd 265.  
 Szöllösy Zoltán 163, 544.  
 Szontagh Vilmos 582.

Takács György 260, 576.  
 Tardieu 89.  
 Tarnai János 93.  
 Tattay Pál 331.  
 Taylor Frederick Winslow 25, 27, 28, 29, 37, 38, 99.  
 Tátray István 340.  
 Teghze-Gerber Ferenc 481, 495.  
 Teissier 89.  
 Tezner Friedrich 594.  
 Térfy Gyula 195.  
 Thirring Lajos 161.  
 Tómasányi Móric 52, 101, 573, 576, 582, 584, 620.  
 Torday Lajos 67, 226, 227, 353.  
 Trefort Ágoston 64.  
 Tusnádi Elthes Gyula 571, 616.

Ujlaki Nagy Árpád 166.

Valló József 88, 193, 544, 588, 595, 607, 611, 623.  
 Vásárhelyi Pál 151.  
 Vecseklőy József 348, 401.  
 Vörös Ernő 628, 629.

Wacke Gerhard 387.  
 Weber A. Gustavus 80.  
 Weber Max 131.  
 White D. Leonhard 25, 48, 71, 99, 100, 105, 127.  
 Willoughby F. William 25, 99, 127, 428, 504, 524, 531, 532.  
 Willoughby W. Westel 504.  
 Wolf Erich 563.

Zanobini Guido 92, 137.  
 Zawadowsky 595, 596.  
 Zsoldos Ignác 63, 100.

## TÁRGYMUTATÓ

- Acte de puissance publique 88.  
 actio popularis közigazgatási bírósághoz 627.  
 adminisztratív államtitkár 94.  
 — centralizáció 105—109, 113.  
 — funkció 33, 35, 36.  
 adminisztráció és a jog kapcsolata 579.  
 — és közigazgatás közti különbség 39.  
 — feladata 4.  
 — fogalma 3.  
 — jelentősége 25, 33.  
 — technikája 19.  
 — tudománya 31, 33—38, 78, 98.  
 adó-alanyok és adótárgyak összeírása 180, 603.  
 — befizetése 456.  
 — behajtás közegei 458.  
 — csalás 601.  
 — felszólamlási bizottság 366, 371.  
 — felügyelőség 260.  
 — főkönyv, községi 456.  
 — hivatal 260, 371, 455.  
 — ív 456.  
 — kétszeres betudása virilizmusnál 318.  
 — kivetés 576.  
 — mentessége állami alkalmazottaknak fizetésük után 411.  
 — országgyűlés által meg nem szavazott 273.  
 — statisztika 189.  
 — törvények 575.  
 ajándék tiltott követelése vagy elfogadása 419.  
 Aktenplan 558.  
 alapítványok 214.  
 alapok 217, 494.  
 alaptörvények 47.  
 alá- és fölérendeltség 7, 19, 120, 121.  
 alárendelt hatásköre 121.  
 — teendője jogszabályt sértő parancs esetén 124.  
 — szervek 120.  
 alárendeltek egymáshoz való viszonya 9, 121.  
 alárendeltek önállósága 122.  
 — száma 8—10.  
 alispán 108, 272, 280.  
 alkotmány, XIX. századi 75, 90  
 — jog, német 90.  
 — jogi bíróság 630.  
 — reform 75, 201, 640.  
 Allgemeine Staatslehre 90.  
 altiszt 379.  
 altisztek csoportjai, állami rendszerű — — 409.  
 Amerikai Egyesült Államok alkotmánya 43, 639.  
 — — — elnöke 106.  
 — közigazgatási jog fejlődése 95.  
 — közszolgálat 79.  
 Amtsrecht 58 (l. még közszolgálati jog).  
 angol grófsági önkormányzat 115.  
 — közigazgatási jog 93, 95.  
 — parlament 93, 639.  
 anyagbeszerzés 503, 506 (l. még közszállítás).  
 anyagi jogerő, közigazgatásban 620.  
 anyagok pontos faji meghatározása 505.  
 anyakönyvek, állami 176, 177, 326.  
 anyakönyvvezetés 311.  
 — ellenőrzése 283.  
 appropriációs törvény 470.  
 atyai hatalom 262.  
 automatikus előlépési rendszer 440.  
 autonóm magyar vámtarifa 190.  
 — területi közigazgatási szervek 55.  
 autonómia (l. még önkormányzat) 112—122.  
 autoriter államok 106.  
 azonossági szám 177.  
 állam 39.  
 — , XIX. század állama 74.  
 — , XX. század állama 74.  
 — adóssága 492—493.  
 — átalakulása az 1848-as alkotmány-reform óta 71.  
 — egysége 104.  
 — építészeti hivatalok 110, 361.  
 állami felelőssége alkalmazottaiért 420—425.  
 — fizetőképessége 473.  
 — fő 129, 197, 200, 258.  
 — — által személyesen gyakorolt kormányzás felbomlása 106.  
 — — hatalma 201.  
 — — személyében történő változás 389.  
 államfői kinevezés alá eső tisztviselő 108.  
 — rendeletek megjelenési alakjai 584.  
 állam főszervei 197.  
 — hatalmának keretei 40.  
 — hatalom (impérium) felhasználása közszolgáltatások igénybevételére 451.  
 — határok 41.  
 — hatásköre 55.  
 — háztartás bevételeinek jellege 574.  
 — — könyvvitele 480.  
 — hitelműveletei 492  
 — hitelszervei 488, 491.,  
 — kincstár 54 (l. még fiscus, kincstár).  
 — , mint fogyasztó 503.  
 — működésének növekedése 50.  
 — pénztár, központi 65, 491.  
 — — fajai 491.  
 — polgárok részvétele a közigazgatásban 129.  
 — rendészet 565.  
 — számviteltani államvizsga 398.  
 — szellemi hatalma 204.  
 — szervezetének áttekintése, magyar 198.  
 — szervezetsége 561.  
 — szükségleteinek kielégítése 441.  
 — tanács, francia 59, 86, 87, 88, 92, 622.  
 — — hatásköre 88.  
 — — jogfejlesztő szerepe 88.  
 — — szerepe az egységes szervezetek alkotmányjogi felülvizsgálásánál Olaszországban 544.  
 államvasutak gépkocsi-üzeme 362.  
 — szervezete 362.  
 — tisztviselőinek és egyéb alkalmazottainak illetményei 409.  
 államvezetés szektorai 538.  
 állami akarat megállapítása 46.  
 — alkalmazottak adómentessége 411.  
 — — fegyelmi hatóságai 369.  
 — — megoszlása és számának növekedése 69, 70.  
 — — , valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátása 393.  
 — — illetményeire vonatkozó jogszabályok 409.  
 — anyakönyvek 110, 176.  
 — ásványolaj-bányauzem 361.  
 — csekkszámlák jegyzéke 489.  
 — cselekvés eredményessége 73.  
 — erdőgazdasági birtok 360.  
 — ércbányászat 361.  
 — és egyéb közszolgáltatások aránya 452—454.  
 állami feladatok szaporodása 72, 76.  
 — felügyelet 111.  
 — — állami érdekeltségű üzemekben 248.  
 — forgótöke nyilvántartási számla 492.  
 — főfunkciók összhangja 92.  
 — főhatalom kifejlődése 41.  
 — — oszthatatlansága 40  
 — gyermekvédelem 355.  
 — gyűjtőszámlák 492.  
 — hivatalnokok elleni fegyelmi eljárás 595.  
 — kiadások és bevételek alakulása 67  
 — — megállapítása 471.  
 — — természetük szerinti csoportosítása 467.  
 — kölcsönök 492.  
 — költségvetés 460.  
 — költségvetés rendszere 465.  
 — költségvetési előirányzat 466.  
 — — folyószámla 491.  
 — költségvetésbe felvett alapok 217.  
 — köszönbányászat 361.  
 — köszönbányászati tisztviselők illetményei 409.  
 — követelés keletkezése 474.  
 — közigazgatás közvetítése 272.  
 — — és állami üzemek zárószámadása 494.  
 — közszolgáltatások ügyében eljáró hatóságok 370.  
 — leltár 494.  
 — mezőgazdasági birtokok 360.  
 — munkaközvetítés 360.  
 — nevelő és átmeneti otthonok 364.  
 — nyomda 357.  
 — pénzkézelés 494.  
 — pénztári hivatalok 65.  
 — pénzverő 357.  
 — rendszerű fizetési osztályok 378  
 — számvitel 64, 480.  
 — szükségletek 462.  
 — tartozás keletkezése 474.  
 — tisztviselők felsorolása 378.  
 — vas-, acél- és gépgyárak 361.  
 — — — tisztviselőik illetményei 409.  
 — zárószámadás 493.  
 állandó alkalmazottak 379.  
 — hivatalnokok 58.  
 — település közigazgatási fontossága 300.  
 állandósított államadósság 492.  
 állatállomány adatai 166.  
 Állat és Állati Termékek Kiviteli Szervezete, Magyar 257.  
 állategészségügy 282 284, 385.  
 állatorvos, járási 284.  
 — községi vagy kör- 321.  
 állatorvosok, m. kir. 358.  
 állattenyésztés 166.  
 állások betöltése 375.

állások betöltése Budapesten 351.  
 — megszüntetése 403.  
 állományi rendszer 382.  
 általános eljárási jog 594.  
 — érvényű eljárási jogi rendelkezések 608.  
 — igazgatás 36, 99, 523.  
 — tartalma 527.  
 — közigazgatás működése 519.  
 — közigazgatási eljárás 606.  
 — — hatóság I. és II. fokú 128, 209, 258.  
 — rendezési terv városfejlesztésnél 340.  
 ármentesítő társulatok 223.  
 Áru- és Értéktőzsde, Budapesti 226.  
 árvaszéki elnök, árvaszéki ülnök 281.  
 árverés 458, 459.  
 átfutó kezelés 469—470.  
 áthelyezés 135.  
 bagatell ügyek 554.  
 bajtársi szellem 390, 545  
 baromfiállomány 166.  
 bába 321.  
 Bácska 148.  
 bánatpénz közszállításoknál 508.  
 bánhidai erőtelep 361.  
 bányakönyvek 187.  
 — társulatok 226.  
 — telekkönyv 184.  
 bányászat és kohászat művelési ágai 167.  
 bányászati és mélyfúrás szakiskola 361.  
 — hatóságok 281.  
 beadványok 64.  
 beamter állam 57.  
 behajthatatlan adótartozás 459.  
 behívás 399.  
 bekísérés 570.  
 bekötő utak 445.  
 belga alkotmány 44.  
 belső (intern) rendeletek 584.  
 — vármok megszüntetése 59.  
 belterület 298, 342, 343.  
 belügyi kezelői vizsga 398.  
 — közlöny 193.  
 belügyminiszter felügyeleti joga törvény-  
 hatóságokkal szemben 291, 292.  
 — hatásköre községekkel szemben 324.  
 belügyminisztérium alá rendelt szervek  
 219, 354.  
 belváros 329—330.  
 belvízi hajók lajstroma 187.  
 beosztása közhivatalnokoknak 389.  
 beruházási számlák 490.  
 betegségi biztosítás 241.  
 bevételi számlák 489.  
 bécsi döntéssel visszakerült területek 146,  
 147.  
 békebíró 46.  
 bíráskodás különválása 41.  
 bírói aktusok 589.

bírói és ügyvédi vizsga, egységes 397.  
 — gyakorlat köztisztviselők vagyoni fele-  
 lősségéről 423.  
 — képesítési pótlék 410.  
 bíróság közigazgatási feladatai 45.  
 bíróságok 197.  
 — felállítása 110.  
 Birtokállási lap 185.  
 — ívek összesítése 183.  
 — aprózottsága 164.  
 bizonyítás eszközei közigazgatási eljárás-  
 ban 607.  
 — módjai közigazgatási bíróság előtt 632.  
 biztosítás 173.  
 B-listák 69.  
 börtönörtség 266.  
 Budapest 302, 335, 347.  
 — alkalmazottai 350, 383, 394, 409.  
 — — számának alakulása 69.  
 — — -nak vagyoni felelőssége 421.  
 — ellenállási joga 352.  
 — fejlődése 69, 347.  
 — fejlődésének okai 348.  
 — háztartása 500.  
 — jogállása 336.  
 — jogszabályai 194.  
 — kerületei 352.  
 — költségvetésének szervezete 501.  
 — — végrehajtása 501.  
 — környékének fejlődése 349.  
 — közigazgatási szervezete 350.  
 — pénztári szolgálata 502.  
 — számvevőszéki szolgálata 502.  
 — szfőv. polgármestere 380.  
 — — közüzemei 257, 352.  
 — szfővárosi számszék 502.  
 — zárószámadata 502.  
 Budapesti Közlöny 193.  
 — Nemzetközi Vásár 232.  
 Bureau 58.  
 büntető parancs 600, 610.  
 — törvénykönyvbe ütköző parancsok 124.  
 bünygyi nyilvántartó hivatal, országos  
 179.  
 büroópiletek 510—511.  
 bürokrácia 58.  
 bürotechnika 512.  
 Capo del Governo 92.  
 centralisták 64, 65, 75.  
 — központosítása 374.  
 centralizáció 72, 86, 103, 104, 119, 204.  
 — adminisztratív- 113.  
 — előnyei 109.  
 — előretörése 114.  
 — eszközei 107.  
 — fokozása 290.  
 — határai 110.  
 — hatása az önkormányzatra 117.  
 — politikai 113.

centralizáció történeti fejlődése 106.  
 — útja az emberekhez 116.  
 — válsága 111.  
 — vidéki szervei 119.  
 centralizált nagyhatalmak 43.  
 cégjegyzék 181.  
 cél szerinti tagolás 12, 13.  
 — — — vármegyében 275.  
 Chief Executive, I. még legmagasabb fő-  
 nök 11, 36, 95.  
 cím és jelleg 410.  
 Civil Service Commission 79, 401.  
 Codex Iuris Canonici 429, 530.  
 Commissaires de gouvernement 89.  
 Committee on Elimination of Waste in  
 Industry 31.  
 Conduit-listák 61.  
 congregatio (megyei közgyűlés) 63.  
 Conseil d'État, lásd államtanács.  
 — de Prefecture, lásd prefekturái taná-  
 csok.  
 Consiglio di Stato 623.  
 contrats administratifs 53.  
 Curia regis osztályai 57.  
 családi pótlék 240, 410.  
 csapatszellem 28.  
 csatornaőr 377.  
 csekk számlái államnak 489.  
 cselekvő hatalom 41.  
 csendőrség 110 264, 265.  
 csoportérdekek hatása a közigazgatásra  
 82.  
 csódtömegmondok 378.  
 decentralizáció 103, 112.  
 dekoncentráció 104, 112, 119.  
 dekoncentrált szakszervek és általános  
 közigazgatási hatóságok viszonya 211.  
 — szervek együttműködése 13  
 — — impériuma 128.  
 díjok 379.  
 diktatúra 73.  
 diplomáciai és konzuli kar 381.  
 directio 3.  
 Doctrine Administrative 36.  
 — — dans l'État (Fayol) 33.  
 dohányjövődéki központi igazgatóság 261.  
 doktrinerek 64.  
 dolgokra vonatkozó nyilvántartások 182.  
 dologi kiadási számlák 490.  
 — szükségletek 53.  
 — — kielégítésének irányítása 528.  
 dorgálás 418.  
 döntés 174.  
 — előkészítése 108.  
 — jogának átruházása 212.  
 — — központosítása 108.  
 — közszállítási ügyekben 507.  
 — módjai előléptetés ügyében 439.  
 döntvények, közigazgatási bírósági 630.  
 Dunántúli villamossági r.-t., Magyar 256.

Economy 27, lásd még gazdaságosság.  
 — and efficiency 78.  
 efficiency. 27, 28, 78.  
 — engineers 36.  
 egészségvédelemi szolgálat 355.  
 egzisztenciális megoszlás 162.  
 egyenesadó-törvények egységes szervezete  
 543.  
 egyenesadók felsorolása 452.  
 egyenrangú szervezeti egységek 11.  
 egyesület 214.  
 — -ek nyilvántartása 182.  
 egyetemek és főiskolák 364.  
 egyetemi (főiskolai) oklevéli képzéshez  
 kötött állások 381.  
 — tanárok 378.  
 egyén eredményessége 428, 433.  
 — életterének kitágulása 526.  
 egyéni cégek 441.  
 — cég alakjában működő közüzemek 250.  
 — hatáskör 74.  
 — jogok és kötelezettségek létrejövetele  
 a közigazgatásban 590.  
 — szervek 212.  
 egyházak, bevett és elismert 221.  
 egykezek 256.  
 egyoldalú aktusok 588.  
 — közigazgatási jogi aktus 589.  
 egyöntetű és kevert népesség 157.  
 egység a közigazgatásban 118.  
 — és teljesség a költségvetésben 464.  
 egységes eljárási jogunk kezdetei 608.  
 — pénztárrendszer 65.  
 — szervezetek 543.  
 — vámtarifa 59.  
 együttes kezelés, közadóké 456.  
 együttesen kezelt közadók könyvelése és  
 nyilvántartása 456.  
 elbocsájtás 402.  
 elemi költségvetési előirányzatok 470.  
 elévülés 633, 634, 635, 636.  
 — fegyelmi ügyben 599, 636.  
 — határideje 635.  
 — megszakadása 636.  
 eljárás alanyai, közigazgatási — — 606.  
 — szerinti tagolás 12, 14, 15.  
 — — — vármegyében 275.  
 eljárási jog, közigazgatási — — 549.  
 — jogi általános érvényű rendelkezések  
 608.  
 — szabályok megsértése, mint semmisségi  
 ok 619.  
 elkülönített vagyonkezelésű közüzemek  
 249.  
 ellátmány 477.  
 ellenőrzés 34.  
 — az államháztartásban 486.  
 — előzetes és utólagos 486.  
 — fajtái 547.  
 — fogalma 547.  
 — , hierarchikus 125.



ellenőrzés hivatalból 125.  
 — módjai 125.  
 elméleti képzettség, mint a közszolgálati alkalmazás feltétele 395.  
 elnök jogállása az Egyesült Államokban 73, 95.  
 előadói rendszer 64.  
 előállítás 570.  
 előfogat-állítási kötelezettség 384.  
 előirányzat-nélküli kiadás 478.  
 előírás és lerovás 483.  
 előkészítés közigazgatási eljárásban 607.  
 előléptetés 14, 121, 438.  
 előléptetés főnöki állásba 440.  
 előjáró köteleességei 406.  
 előrelátás 33, 536.  
 előterjesztés 616.  
 elővárosok 348.  
 elővezetés 570.  
 eltávolítás közszolgálatból 414.  
 eltérések a költségvetési előirányzattól 478.  
 elvi jelentőségű határozatok, közigazgatási bírósági — — — 630.  
 emberek és az állam viszonya 561—562.  
 — „mint az önkormányzat kiinduló pontjai 113.  
 emberi cselekvések és a jog 49.  
 engedelmisség jogi határai 123.  
 — kikényszerítése közszolgálati alkalmazottaktól 134.  
 Erdélyi Magyar Gazdasági Egyesület 235.  
 erdészeti igazgatás szervei 357.  
 erdőbirtokossági társulat 225, 359.  
 — igazgatóságok 357.  
 — ör 377.  
 — tiszt 377.  
 — törzskönyvek 186.  
 eredménykimutatás 492.  
 — vizsgálata 34.  
 eredményesség 22, 27, 78, 99, 136.  
 — ellenőrzése 36, 548.  
 — előtérbenyomulása 77.  
 — mint követelmény 75.  
 — pénzügyi közigazgatásban 576.  
 — „ szervezete 428.  
 eredmény megállapításának módjai 23.  
 — számlák 482.  
 eredménytelenség 12.  
 erőhatalmi szervek 208.  
 erős exekutíva rendszere 73, 74, 95, 526.  
 — központi hatalom szervezése 56  
 eskü, hivatali 389.  
 esküdtek 321.  
 eszme uralma 7, 21, 132.  
 — i községek 305.  
 exekutíva, lásd még közigazgatás 74.  
 — fontossága 207.  
 exklave 303.  
 exlex 472.  
 expediálás 64, 559.

extenzív korszak a közigazgatásban 524.  
 éghajlat 149.  
 — mint városalakító erő 328.  
 életforma 161.  
 — -hivatású alkalmazottak 379  
 építési tervek 511.  
 építkezés 509.  
 — -nél együttműködő szakmák 511.  
 érdekcsoportok jelentősége 83.  
 érdekelt kezdeményezése 125.  
 érdekelttség közszékalakulásoknál 326.  
 érdekképviselők 227.  
 — átmeneti formái 245.  
 érdekképviselőt címén tagok a vm. th. bizottságban 276.  
 érdem szerinti rendszer, lásd még merit system 79, 80.  
 érdemi döntés elhúzódsága 15.  
 — végzés 610.  
 érdemleges eljárás, rendőri büntetőbírói 600.  
 érettségi elvégzéséhez kötött állások 381.  
 építésügyi albizottság 290.  
 érvényes jogszabályok összefoglalása 543.  
 észrevétel mások adójával kapcsolatban 617.  
 fact-finding módszer 98.  
 fait de service 420.  
 — personnel 420.  
 fakultatív állami feladatok 216.  
 falu 297.  
 familiárisok 56.  
 fascizmus 92.  
 Fayol-Henri elmélete az adminisztrációról 32, 33—35.  
 federalizmus 64, 113.  
 fedezet 461.  
 fegyelem 59.  
 — közszolgálatban 131.  
 fegyelmi bíróság 366.  
 — büntetések 414, 415, 416, 417.  
 — eljárás 125, 414—416.  
 — — állami hivatalnok ellen 595.  
 — — községi alkalmazottakkal szemben 324.  
 — — megindítását kizáró elévülés 599.  
 — — nyugdíjas ellen 415.  
 — — önkormányzati tisztviselő ellen 290, 416, 597.  
 — felelősség 415.  
 — hatóságok 417.  
 — ítélet 597.  
 — választmány 289.  
 — vétség 414, 416.  
 — vizsgálat 596.  
 fegyveres őrtestületek 208, 263.  
 fegyverhasználati jog 392.  
 felelősség 38, 74, 81, 124, 427.  
 felelősségtől való rettegés 60.  
 felfolyamodás 615.

felfüggesztés 419, 597.  
 felhatalmazási törvények 73, 470, 575.  
 felirási jog 273.  
 feljelentés 125.  
 fellebbezés 614.  
 felmentés 403.  
 felmondás 403.  
 feltételt teljesítő aktusok 588.  
 felülvizsgálati kérelem 614.  
 felvételi vizsga 79, 401.  
 Ferdinánd I. szervezeti újításai 56.  
 filmkamara 239, 364.  
 fiscus teoria 53.  
 fizetés 60, 61, 377, 407, 408.  
 fizetési előlegszámlák 489.  
 — fokzatok 408.  
 — meghagyás 611.  
 — osztályok 382, 393, 408.  
 — rendszerek szerepe 430.  
 fogadalom 387.  
 fogalmazási kar 381.  
 — — vármegyében 281.  
 foglalkozási megoszlás 161.  
 — — városokban 335.  
 fogyasztás ellenőrzésének fontossága 502.  
 fogyasztási adók 453.  
 — — kezelése 371.  
 fokozati különbségek jogforrások között 583.  
 fokozott használata közhasználatban álló vagyonnak 446.  
 folyamómérnöki hivatalok 358.  
 forgalmi adók 453.  
 — — kivétele és kezelése 371.  
 — adóváltás általános 190.  
 — rendészet 564.  
 forgalom szervezete 172.  
 formahiány mint semmisségi ok 619.  
 forradalom (német-olasz-orosz) 526, 539.  
 forradalmi alkotmányok 74, 75.  
 főcél szerinti tagolás 12.  
 főfémjelző- és fémbeváltó hivatal 227.  
 főfunkciók egyensúlya 72.  
 — szíjelválasztásának tana 42—43.  
 — — tökéletlensége 45.  
 — viszonya egymáshoz 46.  
 főispán 108, 285, 338, 378, 380.  
 — ellenőrzési joga 290.  
 — fellebbezési joga 287.  
 — felterjesztési joga 271.  
 — felügyeleti és ellenőrzési joga 286—287.  
 — hatásköre 285—288.  
 — kinevezése 285.  
 — kivételes hatalma 273.  
 — rendkívüli hatásköre 111.  
 főjegyző m. városi 337.  
 — vármegyei 281.  
 földadókataszter ideiglenes 182.  
 — igazgatásának szervei 356.  
 — készítésének alapelvei 182.  
 — kiigazítása 326.

— -i alapmunkálatok 183.  
 földadónyilvántartási biztosok 356.  
 földbirtok tulajdoni megoszlása birtokcsoportok szerint 163—164.  
 földbirtokosok túlsúlya a nemesi vármegyében 268.  
 földbirtokrendezés pénzügyi lebonyolítására alakult szövetkezet 256.  
 — -i szolgálat 359.  
 földmérési felügyelőségek 356.  
 — térképtár 356.  
 földművelésügyi miniszter 203.  
 — minisztérium alá rendelt szervek 357.  
 földrajzi alapon való tagolás 12, 16.  
 — — — vármegyénél 274  
 földterület megoszlása művelési ágak szerint 163.  
 főnök 7, 9, 12, 18, 104, 200.  
 — eszközei az engedelmisség elérésére 413.  
 — és alárendelt viszonya 7, 120, 132.  
 — felelőssége 540—545.  
 — fokozott köteleességei 406, 540.  
 — legmagasabb 11, 14, 35, 119, 120  
 — és a vezérkar 37, 531.  
 — — hatásköre 112.  
 — minősége 27.  
 — mint szervező 540.  
 — — szolgálati előjáró 389.  
 — munkájának minőségi különbsége 529.  
 — munkaereje 108.  
 — szerepe az eredmény biztosításában 429.  
 — -i funkció 27, 34, 205, 527 —  
 — — elemei 121, 527  
 — kapacitás határa 10.  
 — kar szerepe 546.  
 — képesség hiánya a parlamentáris kormányzásban 520.  
 főnök kiválasztása a közigazgatásban 429—430.  
 — — a hadseregben 429.  
 — — a katolikus egyházban 429.  
 — megbeszélései 546.  
 főpénztári kimutatás 492.  
 főpolgármester 108, 350.  
 főszámvevő Budapesten 502.  
 főszolgabíró 123, 210, 282—285.  
 — és a községek 283, 322.  
 — kijelölési joga 108.  
 főtörvényszék 57  
 Fővárosi Közmunkák Tanácsa 212, 349, 353, 537.  
 francia forradalom 43, 50.  
 — közigazgatási bíróság 88, 622.  
 — — jog 54.  
 — — — fejlődése 58, 86.  
 — közszolgálat 134.  
 funkcionális működés 523.  
 Futura 257.

független bíróság szerepe a közigazgatási bíráskodásban 625.  
függő kölesörök 492.

gazdasági akadémiai tanárok 378.  
— albizottság 287.  
— apparátus 162.  
— élet fakultatív köztestületei 222.  
— felügyelőségek 284, 357.  
— munkaközvetítő hivatalok 359.  
— munkaügyi felügyelők 358.  
— tervek végrehajtása 539.  
— tervezés 538.  
— vezérkar 538.  
gazdaságosság 27, 136.  
— és eredményesség 78.  
— követelménye közháztartásban 442.  
general administration (l. még általános igazgatás) 36, 523.  
generális klauzulák 77.  
gépjármű-nyilvántartások 187.  
gépjárművek közötti adójának kivetése és kezelése 371.  
gépkocsi szerepe a közigazgatásban 516.  
Gosplan 538.  
grafikonok 515.

gyakorlat szerepe az összhang biztosításában 8.  
gyakorlati képzés 396.  
— közigazgatási vizsga 396, 401.  
gyakornokok 58, 379.  
gyám 262, 378.  
— hatóság 262.  
gyámügyi fellebbezési küldöttség 289.  
gyárak kifejlődése 26.  
gyárpar 170, 172.  
gyermekvédelem 110.  
gyógyítás és betegápolás céljára szolgáló intézetek 355.  
gyógyszertárak 387.

Habsburgok és az eredményesség 84.  
hadsereg és a közigazgatás viszonya 109.  
— feletti főnöki hatalom 206.  
hadügyi igazgatás 66.  
hajómalmok lajstroma 187.  
hajózási vállalatok 172.  
halászati társulatok 224.  
halotti anyakönyvek 177.  
halór 377.  
hamis községi bizonyítvány kiállítása 419.  
hangszóró, közigazgatásban 156.  
harcos alakzatok 82—83.  
hasonló ügyek elintézése 61.  
hatalommal való visszaélés 43.  
hatályon kívül helyezése sérelmes intézkedésnek 54.  
határidő, jogorvoslatoknál 615.  
határozat 590.  
— közigazgatási bírósági eljárásban 632.

határozatok fajtái 609.  
hatáskör 121, 608.  
— és illetékesség 591.  
— -i bíróság 44, 50, 197.  
— összeütközés 44.  
— túllépés 89, 626.  
határjelek 303.  
hatóság 209, 258, 591.  
— hallgatása 626.  
— -i aktusnak tételes joghoz való viszonya 590.  
— funkciók fenntartása jogi képzettségűeknek 77.  
— gazdasági munkaközvetítés 359.  
— jogkör 122, 211.  
— jogkörrel nem bíró intézmények 353.  
— közegek 263, 391.  
— orvosok 110, 354.  
— panasz közigazgatási bírósághoz 631.  
hatóságok érintkezése felekkel 606.  
— és hatósági közegek fokozott büntetőjogi védelme 391.  
havibér 408.  
— díj 408.  
háborús gazdasági és pénzügyi intézkedések 192.  
háromszögelés 184.  
háromszögelő hivatal 356.  
hátralekos közzadók végrehajtása 48.  
házfelügyelő jogállása 377.  
házi műhelyek 249.  
házkiadás 570.  
háztartás 460, 483.  
háztartó gazdasági egységek 442.  
hegyközségek 225, 284, 359.  
hegyőr 377.  
helyesbítési kérelem 616.  
helyettesítés közszolgálatban 389.  
helyhatóságok 118, 258, 316.  
helyi önkormányzat 118.  
— rendészeti ügyek 265.  
Helységnevtár, Magyarország -a 192.  
hely szerinti tagolás 12.  
heytartótanács 62, 65, 201.  
hibás határozat, mint hatásköri túllépés 89.  
hierarchia 7, 19, 104, 120, 131, 132, 413.  
(l. még alá- és fölrendeltség).  
hírszolgálat 156, 513.  
hitel 173.  
— átruházás 471, 479.  
— — Budapest 502.  
— átvitel 471, 479.  
— fenntartás Budapest 502.  
— igénylés 473.  
— műveletei, államnak 492.  
— szervei, államnak 488.  
hiteles hely 56.  
hivatal és közönség viszonya 137.  
— megszüntetése 403.

hivatalból való visszavonása és módosítása aktusoknak 618.  
hivatali eskü 387.  
— hatalommal való visszaélés 419.  
— köteleesség megtagadása 405, 419.  
— sikasztás 419.  
— titok megőrzése 405.  
— — megsértése 419.  
— visszaélés 419.  
hivatalnokok 58, 60.  
hivatalok 208, 210.  
hivatalos közlöny 194.  
— órák 432.  
hivatalvesztés 402, 418.  
hivatásérzet 59, 132.  
hivatásos közszolgálat 72, 104, 135, 427.  
— — előnye 132.  
— — jellemzői 131.  
— — kialakulása 131.  
— — kifejlődése külföldön 56.  
Hombár 257.  
honvédelemmel összefüggő hivatali büncselekmények 419.  
honvédelmi minisztérium alá rendelt szervek 365.  
— szolgáltatások 53, 385.  
honvédség 197, 208.  
— igénybevétele belső rend fenntartására 569.  
— tisztjei 379.  
Honvéd Térképészeti Intézet 192.  
Hoover jelentése 81.  
— műve a főnök döntő jelentőségéről 31.  
horizontális tagolás 14. (l. eljárás vagy szakma szerinti tagolás).  
hűség, haza és államfő iránt 405.  
ideiglenes alkalmazottak 380.  
ifjúság honvédelmi és testnevelésének országos vezetője 363.  
idő szerepe az összhang biztosításában 8.  
— tényező a tagolási elvek kiválasztásánál 18.  
igazgatás, l. még adminisztráció 3, 4.  
igazgatók és igazgatottak viszonya 17, 138.  
igazolási kérelem 615.  
igazoló válaszmány 278.  
— — községi 320.  
igazságszolgáltatás és közigazgatás viszonya 44, 48.  
— fejlődése 42.  
igazságtalan elbánás reakciói 438.  
igazságügyminisztérium alá rendelt szervek 364.  
iktatás 64, 557.  
— -i rendszerek 557.  
illetékek 453.  
— kiszabása 371.  
illetékesség 591, 608.  
illetékkiszabási hivatal 260.  
illetmény 408.

— -hivatal, központi 14.  
— és nyugdíjrendszer 408.  
— kiszolgáltatására irányuló igény el-  
évülése 636.  
— -számlák 489.  
imperializmus 26, 78.  
impérium, l. még karhatalom 39, 49, 50,  
113.  
— egyesítése központi szervek kezében  
107.  
indemnítás 472.  
indiai közszolgálat 79.  
individual efficiency 428, 343.  
ingatlan elleni végrehajtás 458.  
iniciativa 205.  
— városokban 299.  
institucionális működés 523.  
Institut International des Sciences Ad-  
ministratives 100.  
integráció 104, 118, 126.  
— személyzeti kérdésben 427.  
intenzív korszak a közigazgatásban 524.  
International Congress for Scientific  
Management 38.  
internálás 570.  
intervencionizmus 89.  
intézetek 215, 217.  
intézkedések 590 609.  
investitúra 400.  
ipari anyaggyártás szervei 360.  
— forradalom 26, 71, 75, 77.  
— főcsoportok 167.  
— Munkaszervező Intézet (IMI) 255.  
— nyersanyagok 170.  
— termelés szervezete 170.  
— vállalatok központi telekkönyve 184.  
— — száma 172.  
— záloglevelek 184.  
iparjog 170.  
Iparosok Orsz. Központi Szövetkezete  
(IOKSz) 255.  
ipartestületek 232, 361.  
— Orsz. Központja (IPOK) 232.  
iparügyi miniszter 204.  
— minisztérium alá rendelt szervek 360  
ipar városfejlesztő ereje 328—329.  
irattár 64, 514, 560.  
írásbeli feljegyzések szerepe a közigazga-  
tásban 548.  
írásbeliség 56, 60.  
irodabútorok 515.  
— épületek 609.  
— -szervezés 556.  
— -technika jelentősége 512.  
— -tiszték 282.  
— -üzem racionalizálása 512.  
iskolai végzettséghez nem kötött alkalmá-  
zások 381.  
iskolaszék, községi 320.  
iskolák felsorolása 364.  
iskolán kívüli népművelési titkárok 363.

ispán 56.  
 ítélet, mint közigazgatási határozat 610.  
 ítélőbírak 378.  
 ius resistendi 273.  
 ius statuendi, l. még szabályalkotási jog 55.  
 járási beosztás 274.  
 — hivatalok elhelyezése 295.  
 — mezőgazdasági bizottság 234.  
 — székhelyek 130.  
 járványbizottság, községi 320.  
 jegyző 56, 320.  
 — magánmunkálata 315, 378.  
 — kirendeltség 347.  
 jegyzőkönyvek felvételének kötelessége 60.  
 Jelzálogintézetek Szövetkezete, Magyar 255.  
 jog szerepe a közigazgatásban 40, 49, 96, 207—208, 579.  
 jogállam 50, 54, 76, 80, 86, 90, 92.  
 — és a közigazgatási aktusok 566.  
 — rendszere 567.  
 — túlzása 77.  
 — védelme az egyén számára a közigazgatással szemben 612.  
 jogbiztonság túlhajtása 543.  
 jogegységi határozatok, közigazgatási bírósági 630.  
 jogerő 612.  
 — , alaki 620.  
 — , közigazgatási határozatoké 620.  
 jogerőre nem emelkedett, de már végrehajtható határozatok 634.  
 jogforrások hierarchiája 583.  
 jogi aktus lényege 586.  
 — keret a közigazgatásban 581.  
 — pozitívizmus 76.  
 — statust átruházó aktusok 589.  
 — személyek, mint önálló vagyoni jogi alanyok 441.  
 — személyiség, szervezeti egységeké 213.  
 — tények 588.  
 jogorvoslat 125, 613.  
 — a pénzügyi közigazgatásban 369.  
 — fajai 613.  
 — hatása a végrehajtásra 634.  
 — kihágási ügyekben 368.  
 — községi határozatokkal szemben 323.  
 — mezőrendőri és erdei kihágási ügyekben 369.  
 — önkormányzati alkalmazottak fegyelmi ügyében 369.  
 — a) rendes, b) rendkívüli 614.  
 — rendes bíróság előtt 63.  
 — ugyanazon hatóság előtt 614.  
 jogorvoslati eljárás 367.  
 — fokozatok 365.  
 — fórumok a kárpátaljai területen 372.  
 — határidő 615.

jogorvoslati jogunk főbb elvei 613.  
 jogorvoslatról való lemondás 620.  
 jogos fegyverhasználat 392.  
 jogsérelem, közigazgatási 54.  
 jogsértő parancs 120.  
 jogszabály kötelező ereje kibocsátójára 583.  
 — tartalmi helyessége 580.  
 — -alkotás 543.  
 — -alkotó aktusok 587.  
 — -infláció 76.  
 jogszabályok gyűjteményei 193.  
 — összegyűjtése, érvényes 543.  
 jogszabályrendezés 543—544.  
 jogsértés 51.  
 jogszerűsége közigazgatásnak 136.  
 jóléti egységek 215.  
 jövedékek 444, 453.  
 jövedéki büntető eljárás 594, 601.  
 — kihágás 601.  
 jus eligendi, l. még előjáróválasztás joga 55.  
 justice déléguee 88.  
 — retenue 88.  
 kabinet 106, 127.  
 — -iroda 211.  
 — -rendszer 82, 106, 202.  
 — gyengéi 206.  
 kamara 62, 201.  
 — -i szervezet 231.  
 kamarák 115.  
 — fegyelmi hatásköre 229.  
 — önkormányzata 232.  
 — szerepe a gazdasági élet közigazgatásában 232.  
 kancellár, német 106.  
 kancellária 62, 201.  
 kapcsolatok főnök és alárendeltek között 8, 9, 10.  
 kapitalizmus 25, 27, 75, 78.  
 karhatalom 569.  
 kari becsület önkormányzatoknál 229.  
 kartekek 173.  
 kassatorius hatáskör 614.  
 kataszter 183.  
 — -i helyszínelési felügyelőség 356.  
 — -i tiszta jövedelem 183.  
 katonai fegyelmi jog 415.  
 — karhatalom igénybevétele 569.  
 — szolgálat 135, 386.  
 — térképek 192.  
 — vezérkar 532.  
 káptalan 56.  
 Kárpátalja 147.  
 kárpátaljai területi kormányzói biztosa 128, 258.  
 — — hatóságai 258.  
 kártalanítás kisajátítás esetén 449.  
 kegyenc-rendszer 545.  
 kereskedelem 173.

kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter 204.  
 — — — minisztérium alá rendelt szervek 361.  
 kereskedelmi cégjegyzék 181.  
 — és iparkamarák 228, 230, 232, 361.  
 — könyvvitel 481.  
 — az államháztartásban 481.  
 — társaságok 214.  
 kertészeti felügyelőség 358.  
 kerületi iparfelügyelők 360.  
 kettős könyvvitel 481.  
 key-men 431.  
 kezdeményezés 49, 137, 205.  
 kezelési ellenőrzés 486.  
 — pénztárak 491.  
 kezelő (-nő) 379.  
 kényszer alkalmazása 633.  
 képességvizsgáló módszerek alkalmazása 401.  
 képviseleti jellegű érdekképviselések 230.  
 képviselőházi őrség 266.  
 képviselőjelölés 604.  
 — testület megyei városi 337.  
 — — összetétele 307.  
 — választási eljárás, országgyűlési 603.  
 kérelem 125.  
 késedelmi kamat 457.  
 kézbesítés 312, 609.  
 kézműipar 171.  
 kiadás elrendelése 490.  
 kiadási számlák 490.  
 kiadások és bevételek egyensúlya 461.  
 kiadvány aláírása 559.  
 kiadványozás 121.  
 — -i joga hatóságnak 591.  
 kiegészítő tagolási elvek 16.  
 kifogás büntetőparancsal szemben 617.  
 kihágás 568.  
 kihágási bíráskodás 570, 599.  
 — tanács 365.  
 kihágások büntetése 571.  
 kihágást megállapító jogszabályok 568.  
 kihirdetés, közigazgatási határozaté 611.  
 kijavítás 616.  
 kijelölő bizottság 278.  
 — választmány 108, 278.  
 kincstár fogalma 53.  
 — -i jogügyi igazgatóság 54, 262.  
 — -i könyvvitel 64, 481, 483.  
 — -i vagyon 443.  
 kinevezés 107, 377, 378, 399, 408.  
 — feltétele 388.  
 — kötelező közzététele 401.  
 — önkormányzati állásokra 107.  
 — visszacsatolt területeken 107.  
 kinevezési rendszer bevezetése 79.  
 kinevezéssel előálló jogi helyzet 387.  
 király 201.  
 — joga a vármegyével szemben 209.  
 — jövedelme a középkorban 52.

király személye körüli miniszter 203.  
 — szolgálata 129.  
 — uralkodik, de nem kormányoz 206.  
 királyi kancellária 56.  
 — közigazgatás 56.  
 — rendeletek 64.  
 — tanács 62.  
 kisajátítás 447.  
 — a francia jogban 448.  
 kisajátítási albizottság 289.  
 — eljárás 449.  
 — jog 341, 448.  
 — újabb fejlődése Németországban 450.  
 — kártalanítás 449.  
 kisedővönő 379.  
 kisebbségek nyelvének megtanulása 405.  
 kisegítő szolga 379, 409.  
 kisgyűlés 277—278.  
 — tagjai 338.  
 Kisipari Kiviteli Intézet 232.  
 kisközségek 302, 317.  
 kisorsolás 377, 400.  
 kisüzemek 249.  
 kitiltás 570.  
 kitüntetés 411.  
 kivétel, közadóké 602.  
 kivételes felhatalmazások 206.  
 klikkuralom 150.  
 kodifikáció 36, 528, 543—544.  
 kollegiális rendszer 60, 62, 64.  
 Kommunal-Wissenschaft 100.  
 koncesszió 446.  
 — -val bíró magánvállalatok 386.  
 kontenciós közigazgatási eljárás 593.  
 kontinentális közigazgatási rendszer 85.  
 konzulátusok 263.  
 koordinálás 7, 15.  
 korcsoportok megoszlása 159.  
 kórház 351.  
 kormány 118, 119, 197, 200, 519.  
 — -biztosok 128.  
 — -bukások okai 106.  
 — -elnök és segédszervei 534.  
 — és a közigazgatás viszonya 521.  
 — -felügyelet vármegyével szemben 290—292.  
 — -fő jogköre 213.  
 — hatásköre 204.  
 — -hatóságok szakközlőnye 193.  
 — -kettős felelőssége 106, 206.  
 — -mint a nemzet főnöke 522.  
 — -mint hatóság 258.  
 — -rendelet 585.  
 — -székek átszervezése minisztériumokká 66.  
 — viszonya a közigazgatási apparátushoz 521.  
 kormányzat hatása a közvéleményre 83.  
 kormányzás 33, 519—520.  
 kormányzó 197.

kormányzóhelyettes 197, 213.  
 koronaórség 266.  
 Korporációk Nemzeti Tanácsa 538.  
 korporatív állam 219, 229.  
 — gazdasági rendszer 92.  
 — szervezés 573.  
 korpótlék 410.  
 kölcsönök állam számára 492.  
 költségvetés 460.  
 — állami 190, 465.  
 — Budapest székesfővárosé 501.  
 — egysége és teljessége 464.  
 — és zárszámadás egymást kiegészítő szerepe 480.  
 — indokolása 469.  
 — közgazdasági jelentősége 462.  
 — községeké 497.  
 — megállapítása 47, 463, 495.  
 — rendszeressége 464—469.  
 — részletessége 469.  
 — szerkezete, Budapesté 501.  
 — — községeké 497.  
 — — városoké 499.  
 — valóságos és pontosága 464.  
 — vármegyéké 496.  
 — városoké 500.  
 költségvetési előirányzat az 1942. évre 466.  
 — hitelek megkötése 463.  
 — törvény 470.  
 — — végrehajtásának legfőbb elve 477.  
 költségvetésileg javadalmazott kiadási számlák 489.  
 költségvetéssel szemben támasztott követelmények 464.  
 könyvelési eszközök és gépek 514.  
 könyvvitel 24, 461.  
 könyvviteli rendszerek 481.  
 körgyám 321.  
 körjegyző, körjegyzőségek 282, 317, 321.  
 körzeti iskolafelügyelő 363.  
 kötbér közszállításoknál 509.  
 köteleességellenesség tudata 563.  
 kötelező közszolgálat 135.  
 követek 263.  
 köz magántulajdona 443, 444.  
 közadó behajtása 311, 457.  
 — behajtásának telekkönyvi biztosítása 460.  
 — kezelése 455, 602.  
 — kezeléséről szóló hivatalos összeállítás K. K. H. Ö. 453.  
 — kivétele 602.  
 — könyvelésének és nyilvántartásának átalakítása 326.  
 — módjára behajtandó közszolgáltatások nyilvántartása és behajtása 314.  
 — módjára való behajtás tilalma 457.  
 közalkalmazott magánélete 131.  
 közalapítványi királyi ügyigazgatóság 363.

közbenszóló végzés 610.  
 közbirtokosságok 224.  
 közbiztonsági rendészet 565.  
 — szolgálat 282.  
 közegészségügy haladása 71.  
 közegészségügyi albizottság 290.  
 — hatóságok 210.  
 Közegészségügyi Intézet, Országos 155.  
 — szakközégek 211.  
 — szolgálat 282, 381.  
 közellátás 51, 143.  
 közellátási minisztérium alá rendelt szervek 365.  
 középítkezés 509.  
 középületek 509.  
 Közérdekeltségek felügyelő hatósága 248, 257, 292.  
 közérdekű adatok és viszonyok nyilvántartása 311.  
 közforgalmi repülés 362.  
 Közgazdasági Értesítő 194.  
 — vezérkar 538.  
 közgyám 321.  
 közhatalom 50, 525.  
 közhatalmi egységek 208.  
 közhatalomban álló vagyon 443, 445.  
 közhitel 462.  
 közhivatali büntetések és vétségek 419.  
 közhivatalnok büntetőjogi felelőssége 419.  
 — címzése 407.  
 — elbocsátása 379.  
 — fogalma 375.  
 — fegyelmi felelőssége 413.  
 — fizetési pótlékai 407.  
 — jogállása 387.  
 — jogvédelme Angliában 94.  
 — kötelességei és jogai 404.  
 — mellékfoglalkozásai 404.  
 — pénzbeli előnyei 408.  
 — személyének kiválasztása 399.  
 — szolgálatadói 376.  
 — vagyoni felelőssége 419.  
 közhivatalnoki és magánalkalmazotti minőség közötti átmenet 377.  
 közhivatalnokok felosztása 378.  
 — — alkalmazásuk jellege szerint 378.  
 — — alkalmazásuk minősége szerint 379.  
 — — feladatkör (hivatás) szerint 381.  
 — — képesítésük szerint 380.  
 — — szolgálatadó szerint 378.  
 — viszonya egymáshoz 390.  
 közigazgatás aktusainak sokfélesége 586.  
 — alapjai 141.  
 — anyagi és formai értelemben 579.  
 — ausztriai fejlődése 59.  
 — az emberekért van 137.  
 — bíráskodása 45.  
 — bírói ellenőrzése Angliában 94.  
 — céljai 174, 579.  
 — egysége 103, 118, 373.  
 — — és önkormányzat 113.

közigazgatás eredményessége 47, 76, 83.  
 — eredményességének emelése 527.  
 — eredménytelenségének hatásai 426.  
 — extenzív korszaka 524.  
 — és a jog viszonya 48, 579.  
 — és a magánjog 52.  
 — és a nép kapcsolata 83.  
 — és a többi állami funkció 41, 44.  
 — és adminisztráció közti különbség 39  
 — és az emberek 103, 117.  
 — fejlődése 50, 51, 57, 72.  
 — — 1867. után 67.  
 — — Angliában és az Egyesült Államokban 86.  
 — francia fejlődése 57.  
 — fejlődése Francia-, Német- és Olaszországban 85.  
 — feladata 39, 117, 174.  
 — feladatkörének növekedése 526.  
 — felelőssége 51.  
 — fogalma 3, 39—41.  
 — gazdasági alanyai 441.  
 — gazdaságossága és eredményessége 99.  
 — hallgatása 51, 76, 626.  
 — használatában levő vagyon 443, 444.  
 — hatása a törvényhozásra 47.  
 — intenzív korszaka 524.  
 — jellemzői 103.  
 — jogi aktusainak fajai 587.  
 — — jellege 486.  
 — — korlátozása 85—86.  
 — — rendje 49, 528, 579.  
 — jogszabályalkotása 45.  
 — jogszerűsége 76.  
 — környezete 81.  
 — különválása 40.  
 — legfőbb vezetése 519.  
 — legmagasabb főnöke 202, 204.  
 — magánjogi aktusai 588.  
 — minőségi átalakulása 72.  
 — mint gazdasági alany 441.  
 — működése 39, 49, 517.  
 — működési alapelvei 136.  
 — nyilvántartásai 175.  
 — racionalizálása 81, 98.  
 — szabad belátása 582.  
 — személyzete 375.  
 — szervezete (magyar) 197.  
 — szervezetének módosulása 374.  
 — szervezetének a területtel való összefüggése 152.  
 — szervezeti egysége 199.  
 — technikai segédeszközei 512.  
 — területi beosztásánál irányul veendő szempontok 153.  
 — ténykedéseinek csoportosítása 587.  
 — történeti kialakulása 55.  
 — túlsúlya 71, 72, 112.  
 közigazgatásellenesség 562.  
 közigazgatási aktus 48, 586, 588, 589.  
 — — formái 591.  
 — — hivatalból való visszavonása és módosítása 618.  
 — — alkalmazottak tömege 83.  
 — — autonómia köre 55.  
 — — beszerzőhelyek kimutatása 506.  
 — — bíráskodás 54, 76, 622.  
 — — Angliában 94, 623.  
 — — célja 626.  
 — — fogalma 624.  
 — — Franciaországban 88, 622.  
 — — története 622.  
 — — bíróság 50, 63, 197, 628.  
 — — döntvényei 630.  
 — — elvi jelentőségű határozatai 630.  
 — — határozatai 632.  
 — — hatásköre általában 126, 628.  
 — — — köztisztviselők vagyoni felelősségén alapuló káritéseknél 422.  
 — — — ítéleteinek jogi hatása 627.  
 — — — jogegységi határozatai 630.  
 — — — mint alkotmányjogi bíróság 630.  
 — — — orvosi tanácsa 367.  
 — — osztályai és tanácsai, magyar 629.  
 — — bírósági eljárás szabályozása 631.  
 — — eljárásokra alkalmatlan közigazgatási határozatok 624.  
 — — esetjog (precedens) kötelező ereje 627.  
 — — panasz 126, 625—631.  
 — — — adóügyekben 371.  
 — — — garanciális, községeké 324.  
 — — — visszautasítása 631.  
 — — bizottság 20, 127, 212.  
 — — adóügyi bizottsága 48, 371.  
 — — alakulatai 289.  
 — — egyes különleges alakulatainak jogorvoslati hatásköre 368.  
 — — tagjai, hatásköre, szervezete 288.  
 — — büntetőjog 563.  
 — — egyoldalú eljárás 593.  
 — — eljárás 592.  
 — — költségei 608.  
 — — jogi törvénytervezet 595.  
 — — ellenőrzés 486.  
 — — gyakornokok 282.  
 — — határozat 609—611.  
 — — jogereje 620.  
 — — módosításának jogcímei 616.  
 — — végrehajtása 633.  
 — — visszavonhatóságának korlátai 621.  
 — — hivatalnokok felosztása 381.  
 — — jog 54, 84, 91.  
 — — elmélete 91.  
 — — és közigazgatás viszonya 97.  
 — — fejlődése 48, 50, 85.  
 — — fogalma 50, 52.  
 — — forrásai 582.  
 — — tudománya 85.  
 — — jogi aktus 589.

Magyar: A magyar közigazgatás.

közigazgatási jogi személyek 214  
 — jogerő 608.  
 — jogorvoslatok 612.  
 — kényszer 48, 633.  
 — kirendeltségek 258, 338.  
 — klíring 555.  
 — közegek kijelölésének centralizálása 107.  
 — politika 174.  
 — rendészet 565.  
 — rendtartás 595.  
 — segédszolgálat, községé 310.  
 — — számvevőségé 485.  
 — szervek 376.  
 — — működési sugara 103.  
 — szervezet egysége 373.  
 — — — és alkalmazása a változó viszonyokhoz 372.  
 — — — ellenesség 562.  
 — — rendszertelen képe 372.  
 — szervezeti egységek típusai 198.  
 — szerződéses 53, 558.  
 — szolgálat 447.  
 — ügyintézés 548.  
 — — racionalizálása 553.  
 — — rendjének megállapítása 528.  
 — vezérkar 112, 528, 628.  
 — végrehajtás 608.  
 — — módjai 635.  
 — végrehajtást teljesítő közegek 458.  
 közigazgatásnak a joghoz való viszonya 52.  
 közigazgatásra ható tényezők 81.  
 közigazgatással kapcsolatos mellékszolgálatok 377.  
 közigazgatástan 84, 85.  
 — fejlődése 96.  
 — helyzete az angolszász államokban 98.  
 közigazgatástudomány 84, 85.  
 „Közigazgatástudomány” folyóirat 196.  
 közigazgatástudományi intézetek 80, 100, 195.  
 közigazgatástudomány magyar irodalma 100.  
 közintézetek 215.  
 — , városi 338.  
 közintézmények 207.  
 közjegyző közhivatalnok minősége 377, 378.  
 közjegyzői kamarák 228, 237, 365.  
 közjogi sérelem 53.  
 — viszonyok ismertetőjele 593.  
 közkórház 355.  
 közlekedési segély 410.  
 közmunkakötelezettség 384.  
 közönség hatósági támogatása 314.  
 központi állampénztár 65, 356, 491.  
 — Értesítő” 182, 194.  
 — és külső adminisztráció 16.  
 — hatalom ellenőrző és felügyeleti joga 55.

Központi Illetékkiszabási Hivatal 371.  
 — Illetményhivatal 261, 476.  
 — könyvelés 491.  
 — Mértékügyi Intézet 361.  
 — Statisztikai Hivatal 354.  
 — tisztviselő vármegyében 280.  
 — választmány 279.  
 központosítás határai (l. még centralizáció) 111.  
 közrend fenntartása és helyreállítása 564.  
 közrendészet 283.  
 — tudománya 97.  
 község 297.  
 — fogalma 316.  
 — hatásköre 307.  
 — igazgatási jogköre 282, 283, 310.  
 — közigazgatási segédszolgálat 310.  
 — önkormányzati jogköre 307, 308.  
 — szerepe az állam pénzügyigazgatásában 313—314.  
 — törvényes jogköre 310.  
 — végrehajtó szervei 320.  
 községek 197.  
 — alkalmazottai 383.  
 — bevételi forrásai 498.  
 — egyesítése 325.  
 — és az állam 324.  
 — a vármegye 322.  
 — határának terjedelme 304.  
 — háztartása 497.  
 — jutalmazása közadók eredményes kezeléséért 460.  
 — keletkezése 325.  
 — költségvetése 497.  
 — közhatalmi megszervezése 301.  
 — közigazgatási ügyvitele 322.  
 — lakossága 304, 318.  
 — megszűnése 325.  
 — segélyezési alapja 498.  
 — száma Magyarországon 317.  
 — szervezete 316.  
 — szövetkezése 326.  
 — területe 303.  
 községháza 321.  
 községi alkalmazottak 321.  
 — — illetményei 499.  
 — bíráskodás 46.  
 — — Budapesten 352.  
 — bíró 320.  
 — bizonyítványok 312.  
 — előjáróság 321.  
 — határ 303.  
 — — változások 326.  
 — illetőség 304—305.  
 — jegyző 320.  
 — képviselőtestület 318.  
 — körorvos 355.  
 — közmunka 384.  
 — nyilvántartások 311.  
 — önkormányzat megsértése 324.  
 — pótdadó 498.

községi (m. városi) szabályrendeletek 195.  
 — törvény 301, 304.  
 — törzskönyv, országos 302.  
 — vagyonközösség 314.  
 — választójog 304.  
 — zárószámadás 499.  
 községsszervezés vizsgálata 327.  
 közszállítás 502.  
 „Közszállítási Értesítő” 194, 507.  
 közszállítási szabályzat 53, 309, 503.  
 közszolgálat 132.  
 — fogalma és fajai 129.  
 — megszűnése 402.  
 — különös törvényei 394.  
 — szervezete 378.  
 — tanulmányozása 80.  
 közszolgálatadók 382.  
 közszolgálatból folyó előnyök 406.  
 közszolgálati alapelvek 59.  
 — alkalmazás kellékei 394.  
 — alkalmazottak és a politikai pártok 132.  
 — jog 58.  
 — jogszabályok gyűjteménye 393, 409, 412.  
 — jogviszony keletkezése 377.  
 — — külső oldala 391.  
 — — tartalma 387.  
 — megbízás 130.  
 — őrségváltás 135.  
 — pragmatika 393.  
 — szerződésen alapuló szolgálati viszony 383.  
 — viszony jogi természetéről való fel-fogás változásai 388.  
 közszolgálatra való kötelezettség 384.  
 közszolgáltatások fajai Magyarországon 576.  
 — felsorolása, állami 452—453.  
 — fogalma 450.  
 — kezelése 370, 450.  
 — kezelésére vonatkozó szabályok (K. K. H. O.) 480.  
 közszolgáltatásokra vonatkozó alaki jogi szabályok 575.  
 közszükségletek kielégítése a közjog alkalmazásával 49.  
 — — — magánjog alkalmazásával 49.  
 köztámogatásban részesített magánvállalatok 257.  
 közteherviselési kötelezettség 574.  
 közterhek aránya a nemzeti jövedelemben 451, 452.  
 közttestületek 216, 219.  
 köztulajdon 443.  
 közutak 172, 284, 361.  
 közüti kerületi felügyelők 361.  
 közutak törzskönyve 186.  
 közüzemek 218.  
 — fajai 249.

közüzemek fogalma 247.  
 — nyilvántartásai 187.  
 — vagyona 443.  
 — , városi 338.  
 közüzemi törvény 248.  
 közvád képviselő a rendőri büntető-eljárásban 599.  
 közveszély elhárítása 384.  
 közvélemény irányítottsága 83.  
 kulcspozíciók 133, 431.  
 kultúrmérnöki hivatalok 359.  
 kúria ügyvédi tanácsa 367.  
 kút 155.  
 kutatás 29.  
 külföldi állampolgárok ellenőrzése 179.  
 Külföldi Hitelek Pénztára 251.  
 Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság 179, 259, 570.  
 külképviseleti hatóságok 263.  
 külön bíróság 45.  
 különkezelte közadók 456.  
 különleges közigazgatási eljárás fontosabbjai 593, 606.  
 — — határozatok 610.  
 különös alávetettséget jelentő jogviszonyok 589.  
 — állampénztárak 491.  
 — hatóságok 209.  
 külterület 298.  
 — fogalma 342.  
 kültisztviselők 280—282.  
 külügyi igazgatás 66.  
 Külügyi Közlöny 194.  
 külügyi szolgálat 381.  
 külügyminiszter 203.  
 Lakás 155.  
 — pénz 407, 409.  
 — — osztályok 409.  
 lakosság számának növekedése 69, 71.  
 lakóházak anyaga 155.  
 laksűrűség városokban 335.  
 Latorca rt. 257.  
 legalsó földrajzi tagozatok 16—17.  
 legelő- és erdőközösségek 224.  
 legelőtársulatok 359.  
 legjobb megoldások kiválasztásának módja 24.  
 legtöbb adót fizető tagok a vármegyei törvényhatósági bizottságban 276.  
 — — — k (virilisek) névjegyzékének összeállítása 318.  
 lehetetlenség, mint semmisségi ok 619.  
 leltár, állami 494.  
 lemondás jogorvoslatról 620.  
 — közhivatalnok állásról 388.  
 lerovás 483.  
 letisztázás 559.  
 leventék országos parancsnoka 365.  
 levéltárnok, vármegyei 281.  
 Lex Szaparyana 628.

légi forgalom 173.  
 légvédelmi kötelezettség 385.  
 liberális állam 106.  
 — demokrácia 76.  
 — felfogása a tisztviselők kiválasztására 400.  
 — jogállam 87.  
 — felfogása a közszolgálati jogviszonyról 388.  
 liberalizmus 25, 26.  
 — , politikai 51.  
 likviditás, államé 473.  
 local government 93, 100, 114 (l. még önkormányzat).  
 Magaséptés 509.  
 Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI) 240, 241, 243.  
 magángazdasági jövedelmek 52.  
 magánigazgatás 3, 49.  
 magánjog alkalmazása a közigazgatásban 49, 53.  
 magánjogi kártérítés 53.  
 — munkaszerződésen alapuló szolgálati jogviszony 383.  
 — szerződéssel vállalt szolgálat 136.  
 — Törvénykönyv Tervezete 422.  
 magánlakás szentsége 567, 570.  
 Magyar állam szervezetének áttekintése 197.  
 — Duna- és Tengerhajózási Rt. 362.  
 — Folyam- és Tengerhajózási Rt. 256, 362.  
 — Gyáriparosok Országos Szövetsége (GYOSz) 246.  
 — Investment Társaság 256.  
 — kamarai utasítás 61.  
 — közigazgatás alapjai és feladatai 141.  
 — — fejlődése 1526—1867-ig 61.  
 — — szervezete 139.  
 — — tükre 278.  
 — Közigazgatástudományi Intézet 196.  
 — Légiforgalmi Rt. 362.  
 — Mezőgazdák Szövetkezete 257.  
 — Nemzeti Bank 227, 252, 473, 491.  
 — — Havi Közleményei 192.  
 — Nemzeti Múzeum 364.  
 — Országos Szabványok (M. O. Sz.) 31.  
 — Pénzügyi Szindikátus Záloglevélkibocsájtó Szövetkezete 256.  
 — Pénz és Tőkepiac szabályozására alakult intézet 256.  
 — Pénzügyi Szindikátus 256.  
 — Szavatossági Bank 255.  
 majorok 344.  
 marhalevél 187.  
 másodlagos közszolgálati jogviszonyban állók 377.  
 másodrendű utalványozó hatóságok 475—476.  
 megajánlási szakasz költségvetési törvényben 471.

megintés 458—459.  
 megsemmisítés jogi hatálya 620.  
 megvesztegetés 419.  
 megyei közigazgatás elleni támadások 64.  
 — közgyűlés 63.  
 — törvényszék 63.  
 — város 274, 302, 336.  
 — városok háztartása 499.  
 megyerendezési törvény 293.  
 mellékfoglalkozásszerű közszolgálat 382.  
 merit system 79, 132, 134.  
 metropolis 349.  
 mezőgazdaság 163.  
 mezőgazdasági bizottságok 234, 359.  
 Mezőgazdasági Biztosító Kamara 235, 359.  
 — népsűrűség 155.  
 — szakoktatási intézetek 359.  
 — termények 165.  
 — tudományos és kísérletügyi intézetek 359.  
 mezőőr 377.  
 méhészeti kerületi felügyelőségek 358.  
 méret, szerepe a tagolási elvek kiválasztásánál 19.  
 mérnöki kamara 237, 361.  
 — szolgálat vármegyében 282.  
 — tanács 367.  
 mérnökök 381.  
 mind közt legjobb eljárás 23, 28, 80, 83.  
 miniszter 380.  
 — felelőssége 202.  
 — függősége alárendeltjeitől 205.  
 — hatáskörének megállapítása 65.  
 — kijelölése 73.  
 — , összes eddigi miniszterek száma 206.  
 — szerepe és jogállása 204.  
 miniszterelnök 380.  
 — ellenőrzési lehetőségei 547—548.  
 — primus inter pares 203.  
 miniszterelnökség alá rendelt szervek 353—354.  
 miniszteri állások szervezése 47, 65.  
 minisztertanács 203.  
 — hatásköre 204.  
 minisztérium 71, 201—202.  
 — által javadalmazott számlák 490.  
 minősítés 121, 433.  
 — i táblázat magyar 436.  
 — törvény 393.  
 minősítvények 61, 433.  
 mintaterek jegyzéke 183.  
 módosítása közigazgatási határozatoknak 616.  
 munka-egységek számának megállapítása 8.  
 — erő 173.  
 — — összevonása 18.  
 — eszközök 512.  
 — folyamat organikus egysége 6.  
 — hely a közigazgatásban 375.  
 — megosztás 4, 5, 7, 36.

munkamegosztás állami és önkormányzati igazgatás közt 117.  
 — — és összhangbiztosítás közti különbség 8.  
 — — határai 6.  
 — — jegyzők között 317.  
 — — közigazgatásban 373.  
 — — menetek ábrázolása 551.  
 — — módok 512.  
 — — szolgálat, közérdekű 384.  
 — — teljesítmény csökkenése 9.  
 — — szerepe előléptetésnél 439.  
 — — ügyi felügyelő, járási 284.  
 mutatózás 559.  
 működés 4.  
 — célja 22.  
 — fajainak megkülönböztetése 523.  
 — és szervezet széjjelválasztása 4.  
 — szervei és szakirányú 523.  
 — i elvek a közigazgatásban 136.  
 műszaki ellenőrzés közegei 356.  
 — kar 381.  
 művelési ágak 163, 183.  
 művészeti kamarák 239.  
 Nachtwächterstaat 24.  
 nagybirtok és nagytőke érdekei 82.  
 Nagy-Budapest 145, 155, 347, 349, 350, 537.  
 — községek 302, 317.  
 — létszámú csoportok politikai súlya 16.  
 nagyobb status előnye 14.  
 nagy táj 153.  
 nagyvárosok keletkezése 71.  
 National Resources Committee 538.  
 nádor 55, 62, 201.  
 nemesfém- és drágaköcsarnok 227.  
 nemesség adómentességének eltörlése 182.  
 nemességi jog 42.  
 nemzetállam 159.  
 — irányítása 522.  
 — összes erői kifejtésének szükségessége 533.  
 Nemzeti Hitelintézet 257.  
 — Szabadkikötő és Tengerhajózási vállalat 362.  
 nemzetiségek 159.  
 nemzetközi állam- és közigazgatástudományi akadémia 196.  
 — közigazgatástudományi intézet 100, 196.  
 — — kongresszusok 33, 100.  
 — racionalizálási kongresszus (London, 1935) 38.  
 nevelési járulék 412.  
 négyéves tervek 538.  
 — közpiskolai végzettséghez kötött állások 381.  
 német és francia közigazgatási jog viszonya 91.  
 — jogállam közigazgatása 87.

népegészségügy 194.  
 népesség 141.  
 — eloszlása 156.  
 — jobb eloszlása 142.  
 — közigazgatási jelentősége 154.  
 — összetétele 157.  
 — szaporodása 142, 143.  
 népjóléti és munkaügyi miniszter 203.  
 — képviseleti országgyűlés 71, 73, 201.  
 — oktatási albizottság 289.  
 — — kerületek 362.  
 — mozgalmi nyilvántartás 178.  
 — mozgalom 158.  
 — sűrűség 154, 306.  
 — számlálás 188.  
 Nobile officium 63, 130.  
 normalizálás, lásd szabványosítás 30.  
 növénytermelés mai szintje 165.  
 nyerserőt megtestesítő szervek 258.  
 — virilizmus rendszere 319.  
 nyilvános pályázat 400—401.  
 nyilvántartások 175, 311.  
 nyomozás 566.  
 — a közigazgatási eljárásban 607.  
 nyugdíjazás 60, 402, 412, 417.  
 nyugdíjjárulék 412.  
 — rendszerünk 411.  
 — számlák 489.  
 — törvény 240, 393.  
 Okiratok bizonyító ereje 607.  
 olasz közigazgatási jog fejlődése 92.  
 one best way (the), l. még: mind közt legjobb eljárás 24, 80, 131.  
 organizáció, lásd még szervezés 26, 27, 129.  
 operating efficiency 428.  
 országgyűlés 197.  
 — i értesítő 193.  
 — — képviselőválasztási eljárás 603.  
 — — képviselőválasztók névjegyzéke 180.  
 — — követküldés joga 55.  
 — — választójog 304.  
 országos büntetőintézetek 364.  
 — Bünygyi Nyilvántartó Hivatal 364.  
 — döntőbizottság 366.  
 — Fagazdasági Tanács 246.  
 — Falusi Kislakásépítő Szövetkezet 255.  
 — Földhitelintézet 254.  
 — Gazdasági Munkaközvetítő Hivatal 359.  
 — Ipari és Bányászati Családpénztár 240, 244.  
 — Ipari Munkaügyi Felügyelőség 360.  
 — Központi Hitelszövetkezet 254.  
 — községi törzskönyv 302.  
 — Lakásépítő Hitelszövetkezet 256.  
 — Levéltár 65, 560.  
 — Mezőgazdasági Biztosító Intézet (OMBI) 240, 243.  
 — Mezőgazdasági Egyesület (OMGE) 246.

- Országos Magyar Gyűjteményegyetem 215.  
 — Idegengazdálkodási Hivatal (OMIH) 361.  
 — Ipari Jelzőintézet 256.  
 — Tejszövetkezeti Központ 257.  
 — Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA) 355.  
 — Öntözési Hivatal 359.  
 — Sajtótanács 366.  
 — Társadalombiztosító Intézet 240.  
 — — — alkalmazottai 383.  
 — — — és OMBI tisztviselői 242, 409.  
 — — — mint köztestület 242.  
 — — — önkormányzata 241—242.  
 — Tisztviselői Betegpótlási Alap 411.  
 — Törvénytár 193.  
 országrendezés 142, 536.  
 orvos, községi v. körorvos 321.  
 orvosi kamarák 238.  
 — kar 381.  
 — tudomány haladása 71.  
 óvodafelügyelőbizottság 320.  
 önálló iparosok 162.  
 önellátás 143.  
 önkormányzat 17, 55, 104, 116—119, 214.  
 — alapdokumentuma 116.  
 — alkotmányvédő szerepe 117.  
 — előnyei 116.  
 — elszorítása 110.  
 — meghatározása 119.  
 — , területi 115.  
 — , testületi 115.  
 — -i jog 55.  
 — — kör 307.  
 — — vármegyei 270.  
 — tisztviselők elleni fegyelmi eljárás 597.  
 — ügyintézés 120.  
 önkormányzatok költségeihez való hozzájárulás számlája 489.  
 önrendelkezési jog 55.  
 öntözés 150.  
 örökös tagok a vármegyei törvényhatósági bizottságban 276.  
 ösgyűlés 114, 307.  
 összeépült községek 304.  
 — férhetetlenségi bizottság 279.  
 összes közterhek a nemzeti jövedelem számlájában 452.  
 összhangbiztosítás 4, 7, 15—21, 34, 36, 132.  
 — állami és önkormányzati szervek között 127.  
 — eszme által 21, 132.  
 — és munkamegosztás közti különbség 8.  
 — fogalma 544.  
 — fokozása 111.  
 — hadseregénél 546.  
 — határai 21.  
 özvegyi nyugdíj 412.  
 Panasz, közigazgatási bírósági 625.  
 parancsadás 34, 36, 541.  
 parancsolás jogszabály útján 543.  
 parancsoló (normatív) jogszabályok 587.  
 parancs teljesítése 120.  
 — végrehajtásának megtagadása 124.  
 parcellázás 341, 449.  
 parlamentáris alkotmányok 45.  
 — rendszer bevezetése 520.  
 — — lényege 73.  
 parlamentárizmus hatása a közigazgatásra 82, 94.  
 passzív alakulatok 214, 216.  
 Pázmány Péter Tudományegyetem 215, 218, 364.  
 — — — gazdasági igazgatósága 363.  
 permanent secretary 94, 432.  
 Pénzügyi Központ 193, 227, 253, 491.  
 pénzkézeltés 473, 494.  
 — vármegyékben 496.  
 pénztári és hitelszervek 488.  
 — mérleg 492, 494.  
 — rendszer 65.  
 — szolgálat 282, 488, 502.  
 pénzügyigazgatóság 122, 260, 371, 455.  
 pénzügyi adminisztráció államosítása 66.  
 — hatóságok 259, 441, 455, 475.  
 — jogorvoslati hatóságok 369.  
 — jogszabályok 91, 575.  
 — közigazgatás 528, 573.  
 — — eredményessége 576, 577.  
 — — feladata és generális fontossága 574.  
 — Közlöny 194.  
 — Szolgálati Szabályok 393, 416, 420.  
 — törvények változásai 580.  
 pénzügyminiszter 122, 427—428.  
 pénzügyminisztérium alá rendelt szervek 356.  
 pénzügyőrség 265.  
 Planning Board 36.  
 plannung, planning, I. tervezés 30.  
 polgári hivatalnokok 381.  
 — iskolák 320.  
 polgármester hatásköre Budapesten 351.  
 — , megyei városi 337.  
 — , törvényhatósági jogú városi 338.  
 politika ágai 175.  
 — fogalma 175.  
 — -i államtitkárok 380.  
 — centralizáció 105, 113.  
 — ellenőrzés 486.  
 — irányítás 205.  
 — tisztviselők 133, 380.  
 porosz beamter állam 57.  
 posta 173, 361.  
 — bontás 557.  
 — takarékpénztár 356, 473, 477, 488.  
 postázás 559.

- posztindusztriális állam közigazgatása 131.  
 — fejlődés hatása az államéletre 521.  
 — közigazgatás 51.  
 — — szervezete 375.  
 — közszolgálat 80.  
 pozitív teljesítmények 51.  
 pótdíj 495, 498, 500.  
 póthitel 478.  
 — Budapesten 502.  
 pótlékok közhivatalnokok fizetéséhez 410.  
 pótválasztás országgyűlési képviselőknél 605.  
 precedens kötelező ereje közigazgatási bíraskodásban 627.  
 prefektúrai tanácsok 87, 622.  
 preindusztriális közszolgálat 80.  
 pressure group 82.  
 private administration, lásd magánigazgatás 3, 49, 78.  
 Private Bill 93.  
 privilégium 50.  
 Probst-féle minősítési lap 437—438.  
 — rendszer 435.  
 programcsinálás 521.  
 próbaszolgálat 401.  
 public administration, lásd közigazgatás 3, 49, 78.  
 Public Administration Clearinghouse 556.  
 quasi-judicialis hatáskör 94.  
 Racionalizáció 30.  
 racionalizálás 31, 59, 99.  
 rangelsőbbiség 439.  
 — osztályok 408.  
 — sorozati névjegyzék 382, 411.  
 rádió 156, 173.  
 recours pour excès de pouvoir 89, 607, 626.  
 reformatórius hatáskör 614.  
 Regierungspräsident 20, 127.  
 Reichnährstand 229.  
 rendbüntetés 418.  
 rendelet kifejezés használata 584.  
 — -ek fontossága a közigazgatási jogban 582.  
 — gyűjteményei 193.  
 — tóra (magyarországi) 193.  
 rendelet kibocsátási jog 76, 87.  
 — -re való feljegyzés megtiltása 124.  
 rendes jogorvoslat 614.  
 — (polgári) bíróság 53.  
 rendezési terv városfejlesztésnél 340.  
 rendezészet 50, 52, 561, 562.  
 — eszközei 568.  
 — feladatai 564, 566.  
 — szerepének változása 572.  
 rendi jellegű érdekképviseletek 236.  
 — szervezetek 229.  
 — vármegye elavult volta 64.  
 rendkívüli hitel 478.  
 — jogorvoslat 614.  
 — követek és meghatalmazott miniszterek 378.  
 rendőrállam 76.  
 — hatósági őrizet alá helyezés (internálás) 570.  
 — hatóságok működése 568—569.  
 rendőri büntetőbíraskodás 285, 566, 571.  
 — büntető eljárás 46, 594, 599.  
 — — — jogorvoslati 368.  
 — engedély 571.  
 — felügyelet alá helyezés 570.  
 — idézés 569.  
 — hatalom korlátai 566.  
 — parancsok 568.  
 rendőrközeg belépési joga magánlakásba 570.  
 rendőrség 209.  
 — államosítása 110.  
 — fegyverhasználati joga 392.  
 — személyzete 259.  
 — szervezete 259.  
 — -i beavatkozás 567.  
 — pótdíj 410.  
 rendszeresség a költségvetésben 464.  
 res judicata 621.  
 research, lásd még kutatás 29.  
 részletesség az állami költségvetésben 469.  
 részvénytársaságok száma 172.  
 római katolikus egyház szervezete 57, 106, 207.  
 rövid úton való eljárás 63.  
 — lejárati kölcsönök 492.  
 — távú tervezés 538.  
 Rule of law 93.  
 ruszinok 147.  
 Sajtókamara 239, 354.  
 science de l'optimologie, la 38.  
 science of administration 78 (I. még adminisztráció tudománya).  
 scientific management 29, 78 (I. még tudományos üzemműködés).  
 segédhivatal 556.  
 — -i ügykezelés 65.  
 selejtezés 560.  
 selyemtenyésztési felügyelőségek 358.  
 semmis hatósági aktus 618.  
 semmisség 620.  
 service public 88.  
 servientes regis 129.  
 síholás 76.  
 silence de l'administration 76, 626, I. még közigazgatás hallgatása.  
 simile 61.  
 specializálódás 5.  
 — előnyeiről való lemondás 16.  
 specifikáció 505.  
 spoils system 79.  
 Staatsrat (lásd még államtanács) 60.

- standardizáció, lásd még szabványosítás 30, 505.  
 Stationery Office 504.  
 Statisztikai Hivatal, M. Kir. Központi 14, 187.  
 — munkaterv 188.  
 — szakvizsgák 398.  
 — tanács, országos 188.  
 Stato di diritto 92.  
 statusok 382, 440.  
 súrlódások csökkentése 545.  
 Szabad belátás 204, 581.  
 — alapján hozott aktusok 87.  
 — visszavonás esetei 618.  
 — verseny korlátozása 26.  
 szabályrendeletek 585.  
 — gyűjteményei 194.  
 — szerű elbánás 403.  
 — -zat jogi természetű 390.  
 szabályzatok 584.  
 szabványosítás 30, 505.  
 szakértelem 108.  
 — miniszteri állásnál 205.  
 — szükségessége 50.  
 — díjok 379.  
 — hatóságok 209.  
 — igazgatási szervek 353.  
 — irányú közigazgatási aktusok 587.  
 — — közigazgatás feladatköre 525.  
 — — működés 523.  
 — képviselők a rendőri büntetőeljárásban 599.  
 szakmai családpénztárak 244.  
 szakmák szerinti tagolás 12.  
 — oktatási intézetek 364, 379.  
 — -szerűség 136, 400.  
 — — képviselők 276.  
 — szervek közti összhang biztosítása 373.  
 — — a személyzeti kérdés megoldására 427.  
 Szapáry Gyula gróf törvényjavaslatai 293, 295, 374.  
 szavazás 603.  
 számadási per 490.  
 számadás eszközei 514.  
 számonkérő szék 279.  
 számszék, székesfővárosi 502.  
 számvevői segédszolgálat 485.  
 számvevőség hivatása és hatásköre 485.  
 — szervezete 487.  
 — városokban 338, 500.  
 — viszonya az utalványozó hatósághoz 487.  
 számvevőségi csekosztály 490.  
 — szigorlat 490.  
 — tisztviselők felelőssége 487.  
 — véleményadás 486.  
 számvevőszék 59, 197, 473, 493.  
 számvitel, állami 480.  
 számviteli ellenőrzés 64.  
 — rendszer 65.  
 — törvény 474, 480.  
 szellemi élet köztestületei 221.  
 — hatalom, állami 208.  
 személyekre vonatkozó nyilvántartások 176.  
 személyek szerinti tagolás 12, 15.  
 — — — vármegyében 275.  
 személyes bejelentési kötelezettség 177.  
 személymotosz 570.  
 személyzet buzgalmának előmozdítása 14.  
 — kijelölésének centralizálása 107.  
 személyi járandóságok részletezése 469.  
 — kiadási számlák 489.  
 — kiadások aránya az állami költségvetésben 425.  
 személyzet minősítése 433.  
 személyzeti állomány tagozódása 382.  
 — politika 440, 528.  
 — — fogalma 425.  
 szemléltető ábrázolás 515.  
 szervezet 4.  
 — állandósága 5.  
 — egysége 36, 37.  
 — — és a tagolási elvek 18.  
 — eredményességének biztosítása 429, 432.  
 — és egyén eredményességének megkülönböztetése 428.  
 — és működés szíjjelválasztása 4.  
 — felépítése 8, 9.  
 — integrálása 118.  
 — működésének célja 23.  
 — területi tagolása 300.  
 szervezeti egységek 11.  
 — — jogi személyisége 213.  
 szervezés 4, 7, 33—34, 36, 104, 539.  
 — főcélja 19.  
 — korlátai 22.  
 — a közigazgatásban 103, 540.  
 szervezési típusok 105.  
 szervezéstudomány 75, 428, 430.  
 szervezkedés, helyi szükségletek kielégítésére 113.  
 szervező (technikai) jogszabályok 587.  
 szervi (institucionális) aktusok 587.  
 — működés 523.  
 szeszgyedárusítási igazgatóság 261.  
 székelyföld 148.  
 szigorlat, számvevőségi 490.  
 színművészeti és filmművészeti kamara 239.  
 szociális közigazgatás intézetei 219.  
 szokás szerepe az összhang-biztosításnál 8.  
 — — a munkamegosztásnál 6.  
 — jog a közigazgatásban 585.  
 szolgabírák 56, 129, 282.

- szolgálat ellátása 404.  
 — tényleges teljesítése 377.  
 — -i engedelmesség 405.  
 — idő 411—412, 439.  
 — kötelezettség tartalma 389.  
 — parancs 389, 390.  
 — pragmatika 393.  
 — szabályzat 390.  
 — szerződés 399.  
 — vétségek 416.  
 szolgálatról való felmentés 403, 417—418.  
 szőlészeti és borászati felügyelőségek 358.  
 szükségletek megoszlása 461.  
 születési arányszám csökkenése 158.  
 Tagok viszonya a szervezethez 12.  
 tagolás a cél szerint 12.  
 — — szakma vagy az eljárás szerint 14.  
 — — személyek vagy tárgyak szerint 15.  
 — földrajzi alapon 16.  
 tagosítás 152, 164.  
 takarékpénztárak és bankok egyesülete 246.  
 talajjavítás 151.  
 tanácsok és bizottságok 211.  
 tanárok 378.  
 tanfelügyelő 362.  
 tanintézetek 364.  
 tanítók 381.  
 tankerületek 362.  
 tanúk kihallgatása a közigazgatási eljárásban 608.  
 tanyai lakosság 343.  
 — közigazgatás rendszere 342.  
 tanyás városok 338.  
 tarifaosztályok 190.  
 Taylor F. W. vizsgálatai 27, 28—29.  
 táj 152.  
 tárcafőkönyvi kivonatok 493—494.  
 — költségvetések 470.  
 — közbi bizottságok 128.  
 — nélküli miniszter 203.  
 — záró számadások 494.  
 tárcák ügykörének megismerése 431.  
 tárgy szerinti tagolás 12, 15.  
 — szerinti tagolás vármegyében 275.  
 társadalmi szerződés elmélete 87, 562.  
 társadalombiztosítás 355.  
 — jóléti köztestületek 240.  
 — — — áttekintése 245.  
 — közigazgatási megszervezése 115, 229.  
 társulati adó 371.  
 távbeszélő 173.  
 táviró 173.  
 távolmaradás hivatalból 404.  
 technikai forradalom 25.  
 — segédeszközök a közigazgatásban 512.  
 Technológiai és Anyagvizsgáló Intézet 360.  
 Tejtermelők Országos Szövetsége 256.  
 telek-átalakítás 341, 450.  
 — felosztás 341, 449, 450.  
 telekhatárrendezés 341, 450.  
 — jegyzőkönyv 185.  
 telekkönyv 184.  
 telekkönyvek kiigazítása 326.  
 telefon 156.  
 telepítés 142, 300.  
 — -i albizottság 289.  
 település fajtái 155.  
 — közigazgatási fontossága 300.  
 teljesítményeket nyújtó közigazgatás 525.  
 termésátlagok 165.  
 természetes szaporodás 158.  
 terület 141, 143.  
 — községi hovatartozósága 303.  
 — -i beosztás 18.  
 — — — vármegyéké 292, 293.  
 — -i önkormányzat 215.  
 — tagolás 17.  
 tervezés fogalma 535.  
 — , hosszútávú 30, 538.  
 tervgazdálkodás 31, 109, 537.  
 testnevelési bizottság 320.  
 testo unico 543.  
 testőrség 266.  
 testületi önkormányzat 215.  
 — szervek 120, 212.  
 tényleges aktusok szerepe a közigazgatásban 586.  
 ténymegállapítás 29.  
 ténymegállapító módszer 98.  
 Tisza Kálmán területmódosítása 296.  
 tisztán jogorvoslati hatóságok 365.  
 tiszteletbeli állás 63.  
 — hivatalnokok 380.  
 — közszolgálat 130.  
 tisztiorvos 211, 284, 338, 354, 398.  
 tisztviselők illetményei, vármegyei 63.  
 tisztí címtár, Magyarország Tiszti Cím- és Névtára 192.  
 — főügyész, törvényhatósági 263, 281.  
 törlés, behajthatatlan adó tartozás 459.  
 törpe községek 305.  
 történeti tényező szerepe a közigazgatás szervezetében 372.  
 törvény előtti egyenlőség 82.  
 — posztulátuma és az élet tényeinek viszonya 577.  
 — uralma 46, 50, 53.  
 — — a közigazgatás felett 54.  
 törvénybe ütköző rendelet végrehajtása 272.  
 törvényhíró 321.  
 törvények és egyéb jogszabályok mutatója, magyar 195.  
 — gyűjteménye 193.  
 törvényes érdekképviselők 230.  
 törvényhatóság létesítése 47.  
 — területének megváltoztatása 47, 294.  
 — -i bizottság 275.  
 — — felosztása 290.  
 — — hatásköre 204.



törvényhatósági bizottság közgyűlése 277.  
 — — tagjai 275—276.  
 — — — Budapesten 350.  
 — — tagjainak száma városokban 338.  
 — jogú városok 302, 336.  
 — — — háztartása 449.  
 — tanács 127.  
 — tisztviselők vagyoni felelőssége 421.  
 — útdó 496.  
 törvényhatóságok 197.  
 — és községek beosztása 302.  
 — — — háztartása 495.  
 törvényhozás és közigazgatás viszonya 48.  
 — közigazgatási funkciója 45.  
 — különválása 41.  
 — számára fenntartott ügykörök 47.  
 — túlsúlya 73.  
 törvényszerkesztés 56.  
 törvényszéki szakértők 377.  
 tözsdetanács 227.  
 Treasury 79.  
 trianoni béke 144.  
 — békével kapcsolatos területrendezés 296.  
 tudományos üzemvezetés 25, 29, 30, 98, 99.  
 túlkiadás engedélyezésének módja 487.  
 tűzrendészeti felügyelő 282, 285.  
 udvarias bánásmód 405.  
 újoncmegajánlás 47, 273.  
 újrafelvétel közigazgatási bírósági eljárásban 632.  
 — i kérelem 615.  
 Union Internationale des Villes et des Autorités Locales 100.  
 uradalmi községek 304, 305.  
 uralkodók, mint főnökök 521.  
 „uralmi tér” Forsthoft szerint 526.  
 út, bekötő- 155, 172, 445.  
 — adó, törvényhatósági 496.  
 utalványozás 474.  
 utalványozó hatóságok 210, 263, 441, 472, 475, 484.  
 utalványrendelet elévülése 636.  
 — megvizsgálása számvevőség részéről 486.  
 utasítás 120, 125.  
 úttisztlak intézésének ügymenete 552.  
 útlevél 179.  
 ügyügyi albizottság 289.  
 ügyészek 378.  
 — közigazgatási bíróság mellett 89, 626, 627.  
 — ügyintézés 548.  
 — racionalizálásának példái 554—555.  
 — i mozzanatok jelkulesa 551.  
 ügykezelés 64, 66, 549, 556.  
 ügykör elvonása 125.  
 — menetek 550.  
 — rend 550.

ügyvédi kamarák 228, 236, 365.  
 — kar 381.  
 ügyvitel 549, 550.  
 — -ek grafikus ábrázolása 552, 553, 554.  
 üzem rendjének előmozdítása 513.  
 üzemek 216.  
 üzemvezetőség felelőssége 32.  
 vagyoni felelősség 419.  
 vagyonekezelés elkülönítése a székesfőváros üzeméinél 250.  
 — -sel megbízott tisztviselő által okozott kár 421.  
 vagyonekezelők ellenőrzése 486.  
 — változások feljegyzése 461, 482.  
 vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá rendelt szervek 362.  
 — — — — tartozó közintézetek 219, 364.  
 — i megoszlás 160.  
 valódi és átfutó vagyonváltozások 469.  
 — -ság és pontosság a költségvetésben 464.  
 vasutak 172.  
 választás 377, 399.  
 — , országgyűlési 605.  
 választókerületek 180.  
 — közönség 318.  
 választók névjegyzéke 604.  
 vállalatbaadás módjai 507.  
 vállalatok és segéd személyzetük száma 173.  
 vám (jövedék) 453.  
 — hatóságok 261.  
 — tarifa 190.  
 vármegye 266.  
 — egyéni szervei 280.  
 — felügyeleti hatásköre 323.  
 — hatásköre és jogállása 270.  
 — költségvetése 291.  
 — kültisztviselői 282.  
 — nemesi jellege 56, 268.  
 — szervezete 274.  
 — szervezési hatásköre 323.  
 — területe 268.  
 — vagyonfelügyeleti joga 324.  
 vármegyei határozatok jogereje 271.  
 — hivatalos lap 194.  
 — költségvetés 291, 495.  
 — mezőgazdasági bizottság 234.  
 — pénzkezelés 496.  
 — pótdó 271, 495.  
 — szabályrendeletek 291.  
 — számvevőség 292.  
 — — -ek államosítása 110, 496.  
 — — ellenőrző szerepe a községekkel szemben 497.  
 — testületi szervek 275.  
 — tisztviselők 271, 409.  
 — útdólap 496.  
 — zárószámadások 497

vármegyék fontosabb adatai 267.  
 — háztartása 495.  
 — területének változásai 293, 294, 295, 297.  
 — újjászervezése 270.  
 város 63, 327.  
 — a magyar közigazgatási jog szerint 336.  
 — és község közti különbség 297.  
 — , metropolis és elővárosok közti kapcsolat 349.  
 — mint település 155.  
 városaink területe 335.  
 városalakító erők fajai 328.  
 városbatódulás 156.  
 városbíró, kerületi 46.  
 városfejlesztési törvény 298, 339.  
 városias kialakítás 298.  
 — — -ra szánt terület 339.  
 városi lakosság foglalkozása 335.  
 — mezőgazdasági bizottság 234.  
 — orvosok 354, 355.  
 — pénztárak 500.  
 — statisztika 189.  
 — számvevőség 500.  
 — számvevőségek államosítása 110.  
 — tanács 127.  
 — tisztviselők 409.  
 — törvény 336.  
 városmorfológia 331.  
 városok alkalmazottai 383.  
 — áttekintése, magyar 333—334.  
 — háztartása 499.  
 — nemzeti és nemzetközi szövetségei 100, 299.  
 — vízszintes és magassági felmérése 340.  
 — zárószámadás 500.  
 városrendezés 330, 339, 449.  
 várostudományi intézetek 100.  
 vegyes jellegű kereskedelmi társaságok 251.  
 versenytárgyalás 504, 507.  
 — vizsgák 80.  
 Verwaltungsverfahrensgesetz 594.  
 veszélyességi pótlék 410.  
 vezetés fogalma 541.  
 — legalkalmasabb módjai 531.  
 vezető közigazgatási állások betöltése a Németbirodalomban és az U. S. A.-ban 380.  
 vezénylő hatáskör 595

vezérkar 36, 37, 531.  
 — feladatai 532.  
 — gazdasági 538.  
 — közigazgatási (lásd még közigazgatási vezérkar) 528.  
 — mint a főnök iskolája 547.  
 — — szervezeti követelmény 530.  
 — szervezete és jogállása 531.  
 véghatározatok 584, 609, 610.  
 végkielégítés 403.  
 végrehajtás 51, 458.  
 — fajai 633.  
 — felfüggesztése 460.  
 — feltétlen foganatosítása 634.  
 — fokozatai 458.  
 — hivatalból 634.  
 — jogerőre emelkedés előtt 634.  
 — közigazgatási 633.  
 — i panasz 617.  
 — i foganatosító hatóság 635.  
 végrehajtóhatalom 41, 47.  
 — túlsúlya 72, 75.  
 végzés 610.  
 Vier Jahresplan 533, 538.  
 villamosenergia 156.  
 virement 479.  
 virilizmus 271, 307, 318.  
 vitás közigazgatási eljárás 593.  
 Vitézi Rend 221.  
 visszavonás (közigazgatási aktusé) 618.  
 vízhasználati társulatok 224.  
 víz, ivó. 155.  
 vízrendezésre alakult társulatok 223.  
 vízi könyvek 186.  
 — társulatok 223, 359.  
 — utak 172.  
 vizsgálóbiztos fegyelmi eljárásnál 596.  
 zálogolás 459.  
 zárolt bevételi számlák 489, 492.  
 zárószámadás 461, 493, 494.  
 — Budapesté 502.  
 — célja 494.  
 — , községi 499.  
 — szervezete, állami 494.  
 — , városoké 500.  
 zöldkeresztves egészségvédelmi körök 355.  
 — védőnök 284.  
 zsákmányrendszer 78—79.  
 zsidóság, keleti 147.

## JOGSZABÁLYMUTATÓ

### I. Törvények:

- 1504 : I. tc. 47.  
 1790 : XVIII. tc. 387.  
 1802 : XII. tc. 293, 294.  
 1807 : XXVIII. tc. 293.  
 1812 : V. tc. 293.  
 1827 : XXXIV. tc. 293.  
 1833 : I. tc. 584.  
 1836 : XXIX. tc. 293.  
 1836 : XXX. tc. 293.  
 1844 : IX. tc. 384.  
 — 13., 15. §. 384.  
 1848 : III. tc. 62, 65, 197, 201, 520, 585.  
 — 1. §. 201.  
 — 9. §. 205.  
 — 37. §. 47, 463, 464.  
 1848 : IV. tc. 42, 197, 201, 520.  
 1848 : V. tc. 42, 301.  
 1848 : VIII. tc. 82, 182.  
 1848 : IX. tc. 82, 301.  
 1848 : XI. tc. 42.  
 1848 : XVI. tc. 65, 270, 301.  
 1848 : XXIII. tc. 301.  
 1848 : XXIV. tc. 301.  
 1854 : máj. 23. bányatörvény 187.  
 1854 : szept. 15. bányatörvény 187.  
 1855 : VI. tc. 11., 12. §. 45.  
 1868 : I. tc. 184.  
 1868 : VI. tc. 228.  
 — 3. §. 232.  
 1868 : XXIV. tc. 182.  
 1868 : XXX. tc. 44. §. 203.  
 1868 : LV. tc. 448.  
 1869 : IV. tc. 42, 44, 197, 209, 394, 624, 625.  
 — 1. §. 44.  
 1870 : X. tc. 339, 352, 353.  
 1870 : XVIII. tc. 197, 493.  
 1870 : XLI. tc. 270.  
 1870 : XLII. tc. 268.  
 — 57. §. 130, 296.  
 1871 : VII. tc. 110.  
 1871 : VIII. tc. 416.  
 — 66—70. §. 420.  
 1871 : XVIII. tc. 20. §. 303.  
 — 140. §. 301.  
 1871 : XXXI. tc. 197.  
 1871 : XXXII. tc. 209.  
 1871 : XXXIV. tc. 254.  
 1871 : LXVI. tc. 1. §. 571.  
 1872 : VIII. tc. 233.  
 1872 : XXXVI. tc. 302, 347, 352.  
 1872 : máj. 12. 626. —  
 1874 : XXXIV. tc. 228, 236.  
 1874 : XXXV. tc. 228.  
 — 26—32. §. 237.  
 1874 : XXXIX. tc. 293.  
 1875 : VII. tc. 182.  
 1875 : XXXVII. tc. 214, 252.  
 — 7. §. 181.  
 — 8. §. 194.  
 1876 : VI. tc. 9—10. §. 288.  
 — 19. §. 287.  
 — 52. §. 289.  
 — 61. §. 620.  
 1876 : XII. tc. 293.  
 1876 : XIV. tc. 210.  
 — 46. §. 384.  
 — 128. §. 387.  
 — 151. §. 320.  
 1876 : XX. tc. 268, 293.  
 1876 : XXVIII. tc. 9. §. 320.  
 1876 : XXXIII. tc. 268, 293, 296.  
 1877 : I. tc. 268, 293.  
 1877 : II. tc. 293.  
 1877 : III. tc. 293.  
 1877 : XIV. tc. 110.  
 1877 : XX. tc. 45, 209.  
 1877 : XX. tc. 96., 120. §. 315.  
 1877 : XX. tc. 135—137. §. 624.  
 — 170., 171. §. 321.  
 — 171. §. 311.  
 — 176. §. 275.  
 — 176—185. §. 281.  
 1871 : XXXI. tc. 281.  
 — 191. §. 262.  
 — 212. §. 289, 321.  
 — 216. §. 289.  
 — 285. §. 311.  
 1877 : XXIV. tc. 282, 361.  
 1878 : V. tc. 55. §. 402.  
 — 411. §. 419.  
 — 417. §. 419.  
 — 462—464. §. 419.  
 — 472—478. §. 124, 419.  
 — 474. §. 124.  
 — 480—481. §. 405, 419.  
 1879 : XIII. tc. 12. §. 187.  
 1879 : XX. tc. 339.  
 1879 : XXXIX. tc. 254.  
 — 8. §. 194.  
 1879 : XL. tc. 570, 571.  
 — 1. §. 567, 568.  
 — 19. §. 571.  
 1880 : XVI. tc. 293.  
 1880 : XXXI. tc. 1. §. 47.  
 1880 : LIII. tc. 193.  
 1880 : LV. tc. 293.  
 1880 : LXVI. tc. 197, 493, 585.  
 1881 : III. tc. 110, 208, 264, 282.  
 1881 : XX. tc. 110.  
 1881 : XXI. tc. 8. §. 568.  
 — 9. §. 635.  
 — 31—34. §. 569.  
 1881 : XLI. tc. 184, 339, 424, 448.  
 — 32. §. 321.  
 — 66—69. §. 448.  
 1886 : XXII. tc. 21. §. 265, 308.  
 — 21., 22., 23. §. 337.  
 — 24—25. §. 323.  
 — 26. §. 324.  
 — 28. §. 323.  
 — 30. §. 310.  
 — 31. §. 274, 282, 322.  
 — 32. §. 318.  
 — 32—54. §. 605.  
 — 33. §. 319, 322.  
 — 37. §. 282.  
 — 41. §. 319.  
 — 45. §. 322.  
 — 47. §. 322—323.  
 — 51. §. 320, 322.  
 — 61. §. 324.  
 — 62. §. 321.  
 — 63. §. 384.  
 — 67. §. 323.  
 — 71. §. 380.  
 — 72. §. 108, 522.  
 — 86—88. §. 421.  
 — 89. §. 274, 282.  
 — 112. §. 316.  
 — 130. §. 304.  
 — 136. §. 384.  
 — 148. §. 294, 323, 324.  
 — 149. §. 294, 323.  
 — 152. §. 305.  
 — 152., 153. §. 325.  
 — 155. §. 323.  
 — 160. §. 317, 323.  
 — 161. §. 317, 323.  
 — 162. §. 304.  
 — 163. §. 294, 304, 324.  
 1888 : XIX. tc. 29—47. §.  
 1889 : XVII. tc. 47.  
 1889 : XVIII. tc. 203.  
 1889 : XXVIII. tc. 22. §. 286.  
 — 26—32. §. 595.  
 — 26—34. §. 369.  
 — 27. §. 289.  
 1889 : XXIX. tc. 185.  
 1889 : XXX. tc. 458.  
 — 28. §. 254.  
 1889 : XXXIV. tc. 488.  
 1890 : I. tc. 309, 445, 498.  
 — 25. §. 411.  
 — 48. §. 384.  
 — 49. §. 135.  
 — 67—69. §. 186.  
 — 123. §. 384.  
 — 139. §. 186.  
 1890 : II. tc. 13. §. 232.  
 1891 : XV. tc. 22. §. 320.  
 1891 : XXXIII. tc. 628.  
 1893 : IV. tc. 378, 393, 408, 584.  
 1893 : IV. tc. 4. §. 411.  
 — 15. §. 411.  
 1893 : XXVIII. tc. 360.  
 1893 : XXXIII. tc. 347, 352.  
 1894 : V. tc. 300.  
 1894 : XII. tc. 224, 234, 358.  
 — 10. §. 314.  
 — 14., 37. §. 316.  
 — 74—92. §. 315, 377.  
 — 110. §. 369.  
 1894 : XXXI. tc. 29. §. 177.  
 1894 : XXXIII. tc. 110, 176, 221, 283, 311.  
 — 21. §. 624.  
 1894 : XXXVI. tc. 256.  
 1895 : XXXIX. tc. 13. §. 424.  
 1896 : XXVI. tc. 197, 624, 631.  
 — 6. §. 625.  
 — 18. §. 624.  
 — 22. §. 324.  
 — 53. §. 407.  
 1896 : XXXIII. tc. 592.  
 — 131. §. 602.  
 — 204—209. §. 570.  
 — 576—589. §. 424.  
 1897 : XX. tc. 424, 584.  
 — 1. §. 464.  
 — 4. §. 492.  
 — 7—8. §. 465.  
 — 16. §. 478.  
 — 19. §. 472.  
 — 20. §. 474.  
 — 30. §. 636.  
 — 33. §. 382.  
 — 35. §. 574.  
 — 38. §. 506.  
 — 40. §. 263.  
 — 59. §. 421, 423.  
 — 91—94. §. 369, 595.  
 — 95. §. 485.  
 — 127—140. §. 490.  
 1897 : XXIII. tc. 384.  
 1897 : XXXIII. tc. 136.  
 1897 : XXXIV. tc. 28. §. 599.  
 1897 : XLI. tc. 31. §. 636.  
 1898 : XXI. tc. 110.  
 1898 : XXIII. tc. 254.  
 1899 : XLIII. tc. 18. §. 315.  
 1900 : XVI. tc. 240, 245.  
 — 8. §. 243.  
 1900 : XVII. tc. 110, 282.  
 — 39. §. 498.

- 1900: XX. tc. 396.  
— 3. §. 320.  
1900: XXX. tc. 16. §. 377.  
1901: VIII. tc. 355.  
1901: XX. tc. 312, 594,  
612, 625.  
— 22. §. 599.  
— 25—30. §. 609.  
— 31. §. 322.  
— 33. §. 194.  
1902: III. tc. 110, 282,  
292, 496.  
1902: XIV. tc. 240.  
1903: V. tc. 283.  
1903: VI. tc. 179.  
1904: X. tc. 271.  
1904: XXXVI. tc. 176.  
— 22. §. 498.  
1906: XXXVII. tc. 311.  
1907: III. tc. 14. §. 506.  
1907: V. tc. 361.  
1907: XXVI. tc. 14. §. 595.  
1907: XXVII. tc. 22—26. §.  
595.  
1907: XLV. tc. 65. §. 311.  
1907: LX. tc. 271, 324,  
630.  
— 7—8. §. 281.  
— 11. §. 618.  
1907: LXI. tc. 197.  
— 1. §. 44.  
1908: XXXVI. tc. 8. §. 600.  
1908: XXXVIII. tc. 3—5. §.  
321.  
— 27. §. 321.  
1908: XLI. tc. 633.  
1908: XLII. tc. 2. §. 439.  
1908: LVIII. tc. 591.  
1909: II. tc. 19. §. 246.  
1909: XI. tc. 101. §. 571.  
1911: I. tc. 592, 631.  
— 150—177. §. 609.  
— 315—318. §. 607.  
— 758. §. 311.  
— 761—763. §. 607.  
— 755—766. §. 46.  
1911: XV. tc. 254.  
1912: VIII. tc. 240.  
1912: XXXV. tc. 410.  
1912: LIII. tc. 45.  
1912: LIV. tc. 102. §. 195.  
1912: LVIII. tc. 298, 336.  
1912: LXIII. tc. 206.  
1912: LXV. tc. 393, 408,  
418.  
— 31. §. 403.  
— 35. §. 403.  
— 45. §. 418.  
1912: LXVII. tc. 266.  
1913: X. tc. 224.
- 1913: X. tc. 70. §. 289.  
1913: XX. tc. 240, 245.  
1913: XXVI. tc. 470.  
1913: LIII. tc. 397.  
1914: XVII. tc. 362, 394.  
— 30—50. §. 369.  
1914: XL. tc. 391.  
1914: XLI. tc. 1. §. 129.  
1915: XII. tc. 2. §. 480.  
1916: XIV. tc. 253.  
1917: XI. tc. 47, 203.  
1918: XXII. tc. 254.  
1918: XXIII. tc. 339.  
1920: I. tc. 197.  
— 6. §. 203.  
1920: XVI. tc. 17. §. 617.  
1920: XVIII. tc. 36. §. 236.  
— 49. §. 236.  
1920: XX. tc. 378, 394.  
1920: XXVII. tc. 3. §. 384,  
496.  
1920: XXVIII. tc. 6. §.  
124, 473, 474.  
— 7. §. 479, 487.  
1920: XXIX. tc. 255.  
1920: XXXII. tc. 1. §. 601.  
1920: XXXIV. tc. 52. §.  
616.  
— 115. §. 498.  
1920: XXXVI. tc. 45, 255.  
— 77. §. 221.  
1920: XXXVII. tc. 253.  
1921: XXXII. tc. 8. §. 404.  
1921: XXXIX. tc. 47.  
— 36. §. 383, 498.  
— 53. §. 214.  
— 55. §. 617.  
1921: XLII. tc. 357.  
1921: XLVI. tc. 411.  
1921: L. tc. 187.  
1921: LIV. tc. 42. §. 187.  
1922: XII. tc. 232, 284.  
— 34. §. 386.  
— 39. §. 498.  
1922: XVII. tc. 17. §. 256.  
1922: XIX. tc. 364.  
— 1. §. 215.  
1922: XXVII. tc. 498.  
1923: I. tc. 221.  
1923: V. tc. 41—44. §. 232.  
1923: VII. tc. 633.  
— 31. §. 458.  
1923: VIII. tc. 7. §. 629.  
1923: XVII. tc. 237.  
— 27. §. 367.  
1923: XIX. tc. 2. §. 583.  
1923: XXVIII. tc. 33,  
39. §. 629.  
1923: XXXIII. tc. 317.  
— 3. §. 499.
- 1923: XXXV. tc. 268, 293,  
296.  
— 13. §. 122, 213, 281.  
1924: IV. tc. 45, 204, 489,  
499, 500.  
— 2. §. 543.  
1924: V. tc. 252.  
1924: VII. tc. 255.  
1924: XVIII. tc. 255.  
1924: XIX. tc. 190, 606.  
— 146. §. 616.  
1924: XXI. tc. 190.  
1925: VIII. tc. 41. §. 237.  
— 43. §. 397.  
1925: IX. tc. 488.  
1925: XV. tc. 255, 256.  
1925: XXII. tc. 252.  
1925: XXXIV. tc. 240.  
1925: XXXVI. tc. 245.  
1925: XLIII. tc. 8. §. 224,  
377.  
1926: VII. tc. 221.  
1926: XIV. tc. 489.  
— 2. §. 491.  
1926: XXII. tc. 197.  
1927: V. tc. 45, 290, 499.  
— 3. §. 495.  
— 39. §. 543.  
— 41—49. §. 271.  
— 42. §. 291.  
— 44. §. 324.  
— 46, 48. §. 292.  
— 49. §. 383, 409.  
— 66. §. 602.  
1927: IX. tc. 187.  
1927: XIX. tc. 255.  
1927: XXI. tc. 240, 245.  
— 92—117. §. 242.  
— 97. §. 241.  
— 115. §. 376, 383, 409.  
— 180—182. §. 243.  
1927: XXII. tc. 10. §. 629.  
1928: VI. tc. 11. §. 384.  
1928: X. tc. 571.  
1928: XIII. tc. 232, 246.  
1928: XIX. tc. 284, 309,  
358.  
— 5—7. §. 187.  
— 6. §. 311.  
— 110, 111. §. 321.  
1928: XXI. tc. 256.  
— 1. §. 184.  
1928: XXXVIII. tc. 9. §.  
378.  
1928: XL. tc. 240, 245.  
— 101. §. 240.  
1928: XLI. tc. 256.  
1928: XLIII. tc. 197.  
— 1. §. 44.  
1929: II. tc. 2. §. 498.

- 1929: XI. tc. 424.  
1929: XIX. tc. 187, 398.  
1929: XXIII. tc. 6. §. 411.  
1929: XXX. tc. 197, 270,  
288, 290, 336, 394, 612,  
625.  
— 1. §. 275, 277.  
— 1—36. §. 277.  
— 2. §. 594.  
— 3. §. 319.  
— 4. §. 221, 232.  
— 2—6. §. 275.  
— 5—9. §. 278.  
— 6. §. 274, 276.  
— 7. §. 338.  
— 7—19. §. 605.  
— 9, 10. §. 319.  
— 13. §. 276.  
— 18—21. §. 278.  
— 20—21. §. 278, 279.  
— 22. §. 277, 291, 323.  
— 32. §. 307.  
— 36. §. 204, 271, 291.  
— 34—35. §. 277, 279,  
287, 338.  
— 38. §. 337.  
— 39. §. 497.  
— 40—42. §. 319, 337,  
605.  
— 44. §. 213, 301.  
— 46—56. §. 613.  
— 47. §. 287, 292.  
— 48. §. 610.  
— 49. §. 287.  
— 55—56. §. 202, 611,  
634.  
— 57. §. 280, 292, 322,  
367.  
— 58. §. 368.  
— 59. §. 46, 122, 123, 285,  
292, 311, 365, 368, 571,  
601.  
— 62. §. 608, 620.  
— 63. §. 625.  
— 64. §. 213.  
— 65. §. 292, 337, 395.  
— 68. §. 107, 270, 271,  
286, 292, 337, 400.  
— 69. §. 383, 409, 410.  
— 70. §. 271, 495.  
— 72. §. 404.  
— 73. §. 285, 286.  
— 75. §. 416, 418, 597.  
— 75—94. §. 416, 597.  
— 76. §. 415, 417.  
— 78. §. 280, 286, 322,  
417.  
— 80. §. 280, 286, 322,  
598.  
— 85. §. 324, 367.
- 1929: XXX. tc. 87. §. 290,  
324, 366.  
— 90. §. 403, 416, 417.  
— 91. §. 287.  
— 93. §. 636.  
— 95. §. 378.  
— 97. §. 369.  
— 607. §. 286.  
1930: XVI. tc. 32. §. 386.  
1930: XVIII. tc. 197, 267,  
302, 350, 351, 394, 425.  
— 18. §. 232, 246.  
— 42. §. 248.  
— 44. §. 194.  
— 51. §. 257.  
— 52. §. 383.  
— 56. §. 46.  
— 57. §. 409.  
— 60. §. 108.  
— 63. §. 404.  
— 64. §. 421.  
— 65. §. 45.  
— 67. §. 597.  
— 68—91. §. 500.  
— 87. §. 248, 250.  
— 99. §. 204.  
— 138. §. 195.  
1930: XXVIII. tc. 179.  
1930: XLI. tc. 256.  
1930: XLII. tc. 246.  
1930: XLIII. tc. 410.  
1931: II. tc. 102. §. 447.  
1931: III. tc. 280.  
1931: XVI. tc. 1. §. 612.  
— 11. §. 611.  
— 23—24. §. 447.  
1931: XVII. tc. 256.  
1931: XX. tc. 173.  
1931: XXI. tc. 232.  
— 21. §. 506.  
— 34. §. 248, 292.  
1931: XXV. tc. 206.  
1931: XXVI. tc. 45, 204,  
255, 257, 571.  
1931: XXXIV. tc. 256.  
1932: VIII. tc. 232, 233.  
1932: XII. tc. 203.  
1932: XIII. tc. 392.  
— 35. §. 569.  
1933: III. tc. 6. §. 256.  
1933: XVI. tc. 594, 629.  
— 1. §. 612.  
— 14. §. 367.  
— 27. §. 624.  
— 31, 33—35. §. 279.  
— 39. §. 396.  
1933: XVIII. tc. 252.  
1934: I. tc. 418.  
— 2. §. 403.  
1934: VIII. tc. 218, 363, 364.
- 1934: XII. tc. 197, 248,  
350, 351, 394.  
— 3. §. 213.  
— 12. §. 107.  
— 13. §. 107, 108, 399,  
400.  
— 18—23. §. 500.  
— 23. §. 257.  
1934: XX. tc. 230.  
1935: IV. tc. 246, 284.  
— 7. §. 186.  
— 43. §. 377.  
— 196—211. §. 225.  
— 226. §. 368.  
— 230. §. 629.  
— 281. §. 314, 571.  
1935: VI. tc. 362.  
1935: VII. tc. 47, 204.  
1936: I. tc. 238.  
— 44. §. 367.  
1936: III. tc. 394, 416.  
— 13. §. 418.  
1936: V. tc. 246, 358.  
1936: VII. tc. 232, 246.  
— 25—32. §. 232.  
— 28. §. 232.  
1936: IX. tc. 110, 282, 284,  
338, 354.  
— 11. §. 107.  
1936: X. tc. 281, 282, 283.  
1936: XIV. tc. 28. §. 458.  
1936: XVI. tc. 254.  
1936: XXVII. tc. 300, 343,  
— 63. §. 304.  
1936: XXXV. tc. 173, 361.  
1936: XXXVI. tc. 240, 245,  
246.  
— 22. §. 243.  
1937: III. tc. 347, 350, 352.  
1937: IV. tc. 236, 237.  
1937: VI. tc. 298, 336, 339,  
343, 349, 353, 424, 448,  
449.  
— 1. §. 340.  
— 5, 7, 8, 15. §. 341.  
— 7, 15. §. 341.  
— 25. §. 290, 353.  
1937: XVII. tc. 234.  
— 18. §. 236.  
1937: XIX. tc. 197.  
1937: XX. tc. 359.  
1938: II. tc. 110, 338, 500.  
1938: VII. tc. 470.  
1938: XI. tc. 184.  
— 1—3. §. 185.  
1938: XII. tc. 240, 245.  
— 2. §. 240.  
— 18. §. 243.  
1938: XV. tc. 239.  
— 2. §. 239.

1938 : XVII. tc. 182, 405.  
— 1. §. 182.  
1938 : XVIII. tc. 135, 178, 182.  
1938 : XIX. tc. 197.  
— 12. §. 279.  
— 19., 20. §. 304.  
— 25—26. §. 316.  
— 30—54. §. 180.  
— 45. §. 629.  
— 55—125. §. 603.  
— 106. §. 604.  
— 211. §. 276, 605.  
— 211—212. §. 180.  
— 212. §. 304, 318, 605.  
1938 : XX. tc. 10. §. 232.  
1938 : XXV. tc. 252, 253.  
— 4. §. 256.  
1938 : XXXI. tc. 225, 246, 284.  
— 22. §. 226.  
1938 : XXXIV. tc. 45, 268, 293.  
— 4. §. 107.

1938 : XXXVI. tc. 240, 241, 244, 245.  
— 13. §. 244.  
1938 : XXXVII. tc. 410.  
1938 : XXXIX. tc. 411.  
1939 : II. tc. 45, 47, 197, 204, 206, 208, 273, 284, 313, 448, 571, 572.  
— 14. §. 209.  
— 81., 94. §. 385.  
— 105. §. 448.  
— 122. §. 424.  
— 132—133. §. 385.  
— 139. §. 447.  
— 144. §. 404.  
— 145. §. 568.  
— 155. §. 570.  
— 191—195. §. 419.  
— 230. §. 384.  
1939 : IV. tc. 395.  
— 4. §. 319.  
1939 : VI. tc. 204, 258, 268.  
— 7. §. 107.  
1939 : XI. tc. 404.

1939 : XVI. tc. 240, 245.  
— 6. §. 243.  
1940 : IV. tc. 17., 36. §. 45.  
1940 : VII. tc. 371, 544.  
— 31. §. 608.  
— 39. §. 246, 366,  
1940 : XV. tc. 284.  
1940 : XVIII. tc. 3. §. 376, 378, 391.  
— 4. §. 405, 419.  
1940 : XIX. tc. 239.  
1940 : XX. tc. 16. §. 571.  
1940 : XXII. tc. 43. §. 636.  
1940 : XXIII. tc. 355.  
1940 : XXVI. tc. 204, 268.  
— 3. §. 107.  
1940 : XXXVII. tc. 600.  
1941 : XV. tc. 4. §. 624.  
1941 : XIX. tc. 8. §. 397.  
1941 : XX. tc. 204, 268.  
— 3. §. 107.  
1942 : II. tc. 197, 213.  
1942 : X. tc. 1—2. §. 419.  
— 4. §. 419.

## 2. Rendeletek:

### a) Minisztériumi rendeletek:

3301/1899. M. E. 29. §. 465.	4020/1928. M. E. 362.	2300/1934. M. E. 396.
— 38. §. 468.	4490/1928. M. E. 251.	2310/1934. M. E. 397.
— 33., 34., 117. §. 478.	5500/1929. M. E. 550, 557.	3260/1934. M. E. 246.
— 239. §. 485.	6898/1929. M. E. 384.	5760/1934. M. E. 398.
4600/1902. M. E. 601, 609.	3260/1930. M. E. 410.	8190/1934. M. E. 246.
4507/1919. M. E. 110.	7890/1930. M. E. 288, 289, 290.	1960/1935. M. E. 251.
5047/1919. M. E. 208, 264, 569.	4570/1931. M. E. 255.	410/1936. M. E. 246.
— 17., 18., 23—29., 36. §. 569.	5382/1931. M. E. 246.	6000/1936. M. E. 290.
6650/1920. M. E. 221.	5610/1931. M. E. 246.	4600/1937. M. E. 246.
9862/1920. M. E. 283.	6000/1931. M. E. 305, 309.	6070/1938. M. E. 239, 366.
371/1922. M. E. 187.	6370/1931. M. E. 246.	9900/1938. M. E. 411.
199/1923. M. E. 246.	1600/1932. M. E. 246.	6200/1939. M. E. 258.
7502/1923. M. E. 405.	1810/1932. M. E. 495, 498.	— 12. §. 372.
8700/1923. M. E. 498.	970/1933. M. E. 246.	10.000/1939. M. E. 246.
7810/1924. M. E. 405.	2200/1933. M. E. 255.	9200/1940. M. E. 203.
8022/1924. M. E. 251, 362.	2600/1933. M. E. 6. §. 256.	1440/1941. M. E. 184.
2533/1925. M. E. 476.	4600/1933. M. E. 2. §. 248, 257, 292.	5520/1941. M. E. 363.
10.080/1927. M. E. 246.	— 24. §. 248.	8500/1941. M. E. 409.
3590/1928. M. E. 187.		2340/1942. M. E. 360.
		4430/1942. M. E. 360.

### b) Belügyminisztériumi rendeletek:

1394/1873. B. M. 182.	126.000/1902. B. M. 315, 322, 550.	47.000/1904. B. M. 315.
32.706/1882. B. M. 312.	— 42—48. §. 609.	80.000/1906. B. M. 283.
9389/1885. B. M. 283.	— 96., 104. §. 315.	65.000/1909. B. M. 594, 599.
4600/1902. B. M. 14—30. §. 312.	129.000/1902. B. M. 322, 550.	3400/1913. B. M. 398.
125.000/1902. B. M. 550.	— 30. §. 315.	197.100/1914. B. M. 59. §. 610.
— 84—95. §. 378.		

90.089/1919. B. M. 4. §. 571.	160.000/1926. B. M. 283.	287/1930. B. M. 365.
39.820/1921. B. M. 6. §. 568.	4961/1927. B. M. 312.	100.000/1930. B. M. 283.
— 38., 39. §. 569.	42.000/1927. B. M. 495.	1337/1932. B. M. 495.
6000/1922. B. M. 283.	42.200/1927. B. M. 271, — 497, 499, 500.	185.100/1932. B. M. 392.
160.224/1924. B. M. 282, 292.	120.403/1927. B. M. 265.	900/1936. B. M. 350.
160.244/1924. B. M. 495.	3000/1929. B. M. 605.	180.000/1936. B. M. 283.
171.000/1924. B. M. 499.	3217/1929. B. M. 605.	— 21., 145. §. 384.
171.001/1924. B. M. 499.	3640/1929. B. M. 605.	70.300/1937. B. M. 176, 177.
177.300/1924. B. M. 12. §. 384.	3850/1929. B. M. 605.	245.800/1937. B. M. 398.
— 13. §. 384.	4615/1929. B. M. 605.	760/1939. B. M. 570.
— 19. §. 635.	8478/1929. B. M. 394.	500/1940. B. M. 283.
256.992/1924. B. M. 311.	76.000/1929. B. M. 496.	1000/1940. B. M. 355.
4132/1925. B. M. 277, 569.	250.000/1929. B. M. 446.	90.000/1940. B. M. 572.
62.000/1926. B. M. 383, 409.	— 70. §. 187.	380.000/1941. B. M. 177, 178.
	41/1930. B. M. 5. §. 625.	2700/1942. B. M. 599.
	— 24. §. 593.	6000/1942. B. M. 599, 600.
	43/1930. B. M. 9. §. 415.	

### Pénzügyminisztériumi rendeletek:

121.000/1923. P. M. 317.	600/1927. P. M. (K. K. H. Ó.) 12. §. 608.	600/1927. P. M. (K. K. H. Ó.) 97. §. 625.
5200/1924. P. M. 489.	— 12. §. 608.	— 97—104. §. 367.
5400/1924. P. M. 489.	— 15. §. 184.	— 97—117. §. 613.
102.000/1924. P. M. 492.	— 19. §. 616.	— 98. §. 617.
100/1927. P. M. 544, 575.	— 32. §. 616.	— 101., 109. §. 293.
— 8—33. §. 182.	— 41. §. 458, 578.	— 118. §. 635.
— 28—33. §. 617.	— 42. §. 311, 315, 318, 447.	— 131. §. 422, 424.
— 44. §. 632.	— 42—75. §. 447.	— 142. §. 601.
200/1927. P. M. 544.	— 46. §. 617.	— 160. §. 578.
— 9. §. 582.	— 59. §. 184, 575.	— 167. §. 453.
300/1927. P. M. 544.	— 65. §. 267.	911/1928. P. M. 383.
— 32. §. 617.	— 72. §. 498.	1440/1928. P. M. 398.
400/1927. P. M. 544.	— 79. §. 50, 267.	8000/1928. P. M. 256.
500/1927. P. M. 544.	— 81., 82. §. 578.	18.400/1928. P. M. 594, 602.
— 5. §. 411.	— 88. §. 617.	— 40. §. 447.
— 53. §. 617.	— 91. §. 636.	28.400/1928. P. M. 575.
600/1927. P. M. (K. K. H. Ó.) 314, 453, 480, 544, 602, 613, 634.	— 94—96. §. 312, 609.	3136/1938. P. M. 256.

### Földművelésügyi minisztériumi rendeletek:

11.180/1890. F. M. 315.	83.400/1935. F. M. 257.	123.456/1940. F. M. 358.
84.251/1923. F. M. 357.	85.000/1938. F. M. 23. §. 377.	130.000/1940. F. M. 284.
100.000/1932. F. M. 284.		200.600/1941. F. M. 359.
— 5—30. §. 187, 311.		

### Igazságügyminisztériumi rendeletek:

1855. évi dec. 15. I. M. telekkönyvi rendtartás 184.	67.300/1913. I. M. 397.	42.300/1924. I. M. 312.
24.300/1908. I. M. 179.	42.600/1914. I. M. 315.	31.300/1925. I. M. 397.
	75.500/1914. I. M. 312.	31.000/1928. I. M. 602.
	17.600/1918. I. M. 397.	48.000/1940. I. M. 262.

### Iparügyi minisztériumi rendeletek:

1000/1938. Ip. M. 2. §. 339.  
50.620/1939. Ip. M. 7. §. 583.

*Kereskedelem- és közlekedésügyi minisztériumi rendeletek:*

33.477/1888. K. M. 187.	78.000/1923. K. M. 4. §.	50.000/1934. K. M. 232,
26.922/1875. K. M. 181.	170.	506.
107.709/1907. K. M. 232.	92.600/1923. K. M. 445.	103.200/1942. K. M. 365.
	9557/1927. K. M. 173.	

*Vallás- és közoktatásügyi rendeletek:*

9000/1924. V. K. M. 320.
640—0—23/1931. V. K. M.
320.
109.274/1938. V. K. M. IX.
398.

*Népjóléti és munkaügyi minisztériumi rendeletek:*

1300/1932. N. M. M. 290.
--------------------------

*Egyéb jogszabályok:*

Közszerződési jogszabályok gyűjteménye I/10. 597.	Pénzügyi Szolgálati Szabályzat 235—240. §. 416.
— I. 49. §. 380.	— 241. §. 419.
— I—IV. 394.	— 242. §. 417.
— III. 398.	— IV. fej. 393.
Pénzügyi Szolgálati Szabályzat 78. §. 404.	— 393, 594.
— 82. §. 423.	— (1874-es kiadás) 420, 421.
	R. B. Sz. 599.

**PÓTLAS**

a 10. sz. ábrához (332. l.).

**A háromszögben számokkal jelölt városok és nagyközségek.***Törvényhatósági jogú városok:*

1. Baja	28. Jászberény
3. Debrecen	29. Kalocsa
3. Győr	30. Kaposvár
4. Hódmezővásárhely	31. Karcag
5. Kassa	32. Kiskúnfélegyháza
6. Kecskemét	33. Kiskúnhalas
7. Komárom	34. Kispest
8. Miskolc	35. Kisújszállás
9. Pécs	36. Kőszeg
10. Sopron	37. Léva
11. Szeged	38. Losonc
12. Székesfehérvár	39. Makó
13. Ungvár	40. Magyaróvár

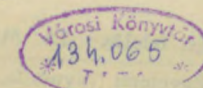
*Megyei városok:*

14. Balassagyarmat	41. Mezőtúr
15. Beregszász	42. Mohács
16. Békéscsaba	43. Munkács
17. Budafok	44. Nagykanizsa
18. Cegléd	45. Nagykőrös
19. Csongrád	46. Nyiregyháza
20. Eger	47. Pápa
21. Érsekújvár	48. Pestszenterzsébet
22. Esztergom	49. Pestszentlőrinc
23. Gyöngyös	50. Rákospalota
24. Gyula	51. Rimaszombat
25. Hajdúhözörmény	52. Salgótarján
26. Hajdúnánás	53. Sátoraljaújhely
27. Hajdúszoboszló	54. Szekszárd
	55. Szentendre
	56. Szentes
	57. Szolnok
	58. Szombathely
	59. Túrkeve

60. Újpest
61. Veszprém
62. Zalaegerszeg

*Nagyközségek:*

63. Abony
64. Balmazújváros
65. Békés
66. Berettyóújfalú
67. Dévaványa
68. Dombóvár
69. Dunaföldvár
70. Felsőgalla
71. Gödöllő
72. Hatvan
73. Huszt
74. Jánoshalma
74/a. Jászárokszállás
75. Keszthely
76. Kisvárda
77. Mezőberény
78. Mezőkövesd
79. Monor
80. Nagyszőlős
81. Orosháza
82. Ózd
83. Paks
84. Püspökladány
85. Sarkad
86. Szarvas
87. Tata
88. Törökszentmiklós



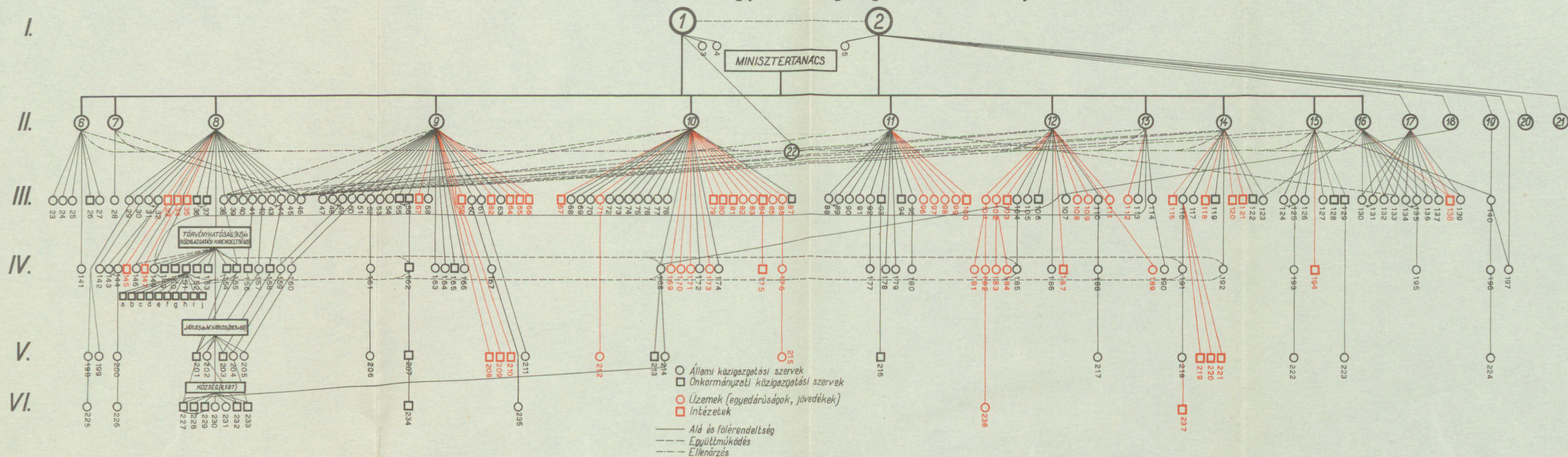


Содержание

1	Учреждение	1
2	Учреждение	2
3	Учреждение	3
4	Учреждение	4
5	Учреждение	5
6	Учреждение	6
7	Учреждение	7
8	Учреждение	8
9	Учреждение	9
10	Учреждение	10
11	Учреждение	11
12	Учреждение	12
13	Учреждение	13
14	Учреждение	14
15	Учреждение	15
16	Учреждение	16
17	Учреждение	17
18	Учреждение	18
19	Учреждение	19
20	Учреждение	20
21	Учреждение	21
22	Учреждение	22
23	Учреждение	23
24	Учреждение	24
25	Учреждение	25
26	Учреждение	26
27	Учреждение	27
28	Учреждение	28
29	Учреждение	29
30	Учреждение	30
31	Учреждение	31
32	Учреждение	32
33	Учреждение	33
34	Учреждение	34
35	Учреждение	35
36	Учреждение	36
37	Учреждение	37
38	Учреждение	38
39	Учреждение	39
40	Учреждение	40
41	Учреждение	41
42	Учреждение	42
43	Учреждение	43
44	Учреждение	44
45	Учреждение	45
46	Учреждение	46
47	Учреждение	47
48	Учреждение	48
49	Учреждение	49
50	Учреждение	50
51	Учреждение	51
52	Учреждение	52
53	Учреждение	53
54	Учреждение	54
55	Учреждение	55
56	Учреждение	56
57	Учреждение	57
58	Учреждение	58
59	Учреждение	59
60	Учреждение	60
61	Учреждение	61
62	Учреждение	62
63	Учреждение	63
64	Учреждение	64
65	Учреждение	65
66	Учреждение	66
67	Учреждение	67
68	Учреждение	68
69	Учреждение	69
70	Учреждение	70
71	Учреждение	71
72	Учреждение	72
73	Учреждение	73
74	Учреждение	74
75	Учреждение	75
76	Учреждение	76
77	Учреждение	77
78	Учреждение	78
79	Учреждение	79
80	Учреждение	80
81	Учреждение	81
82	Учреждение	82
83	Учреждение	83
84	Учреждение	84
85	Учреждение	85
86	Учреждение	86
87	Учреждение	87
88	Учреждение	88
89	Учреждение	89
90	Учреждение	90
91	Учреждение	91
92	Учреждение	92
93	Учреждение	93
94	Учреждение	94
95	Учреждение	95
96	Учреждение	96
97	Учреждение	97
98	Учреждение	98
99	Учреждение	99
100	Учреждение	100

# A magyar közigazgatás szervezetének vázlata az 1941. év végén.

Készítette a Magyar Közigazgatástudományi Intézet



- I.
1. Országgyűlés
2. Államfő (U. h.)\*
3. Képviselőház elnöki irodája (U. h.)
4. Felsőház elnöki irodája (U. h.)
5. Kabinetiroda (U. h.)
- II.
6. Miniszterelnök (U. h.)
7. Külügyminiszter (U. h.)
8. Belügyminiszter (U. h.)
9. Földművelésügyi miniszter (U. h.)
10. Pénzügyminiszter (U. h.)
11. Iparügyi miniszter (U. h.)
12. Kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter (U. h.)
13. Közlekedési miniszter (U. h.)
14. Vallás- és közoktatásügyi miniszter (U. h.)
15. Igazságügyminiszter (U. h.)
16. Honvédelmi miniszter (U. h.)
17. Honvéd vezérkar főnöke
18. Közigazgatási bíróság (U. h.)
19. Királyi Kuria
20. Haraköri Bíróság
21. Legfőbb Honvéd Törvényszék
22. Legfőbb Állami Számvevőszék (U. h.)
- III.
23. Központi Statisztikai Hivatal
24. Legfőbb Honvédelmi Tanács Vezérlőkarsága
25. Az értelmiségi munkanélküliség ügyeinek kormánybiztosa
26. Országos magyar sajtókamara és sajtótanács
27. Nemzeti önellátási alap
28. Külképviselők (követség; 21; hiv. konzulátus: 16; képviselő: 1; konz. kirendeltség: 4; tb. [konzulátus: 59].)
29. Államrendőrségi főkapitányságok (2) (U. h.)
30. Külföldiek ellenőrző országos központi hatóság (KEOKH)
31. Csendőrfelügyelő
32. Csendőrküldetési parancsnokságok (10)
33. Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI)
34. Országos Közegészségügyi Intézet (OKI)
35. Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (IMABI)
36. Országos Orvosi Kamara
37. Kerületi Orvosi Kamarák (14)
38. Kárpátaljai terület kormányzói biztosa (U. h.)
39. Kárpátaljai terület kormányzói biztosi [hivatalának főtanácsadója
40. Országos Rendőrlegénységi Betegsegélyezési Alap (ORBA) és Csendőrlégénységi Ellátásban Részesülők Betegsegélyező Alap (CsERBA)
41. Országos szociális felügyelő
42. Közegészségügyi felügyelők (10)
43. Országos tűzrendészeti felügyelő
44. Kerületi tűzrendészeti felügyelőségek (10)
45. Fegyelmi bíróság
46. Kihágási tanács
47. A Földművelésügyi Minisztérium Erdélyi Kirendeltsége (U. h.)
48. Központi állategészségügyi felügyelő
49. Kerületi állategészségügyi felügyelők (5)
50. Kerületi gazdasági felügyelők (6)
51. Szőlészeti és borászati felügyelőségek (18)
52. Erdőgazdaságok (17) (U. h.)
53. Országos selyemtenyésztési felügyelő (U. h.) [és selyemtenyésztési főfelügyelőségek (3)]
54. Méhészeti felügyelőségek (9)
55. Országos Mezőgazdasági Kamara
56. Mezőgazdasági kamarák (7) és Erdélyi Magyar Gazdasági Egyesület (EMGE)
57. Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet (OMBBI)
58. Kertészeti felügyelőségek (15)
59. Magyar Mezőgazdák Szövetkezete
60. Országos Gazdasági Munkaközvetítő Iroda
61. Mezőgazdasági Munkásjogvédő Központi Iroda
62. Országos állategészségügyi intézet
63. Országos öntözésügyi hivatal (U. h.)
64. Gazdasági akadémiák (4)
65. Gazdasági felsőoktatási intézetek (5)
66. Mezőgazdasági Tudományos Intézetek (5)
67. Országos Központi Hitelszövetkezet (OKH)
68. Kataszteri helyszínelési felügyelőségek (4)
69. Földmérési felügyelőségek (18)
70. M. kir. háromszöglet hivatal
71. Dohányjövődéki központi igazgatóság (U. h.)
72. Állami pénzverő (U. h.)
73. Főfémjelző és fémbeváltó hivatal
74. Főkémi hivatal
75. Felülvizsgáló és kiegyenlítő hivatal
76. Közérdekeltiségek felügyelő hatósága
77. Központi illetményhivatal (U. h.)
78. Illetékkiszabási hivatal (U. h.)
79. Magyar Nemzeti Bank (NB)
80. Pénzügyi Központ (PK)
81. Postatakarékpénztár (U. h.)
82. Szeszegyűjtésügyi igazgatóság (U. h.)
83. Mesterséges édesítőszeres állami egységgyártó
84. Országos Tisztviselői Betegsegélyezési Alap (OTBA)
85. Osztályorszájak
86. Központi vámgazgatóság (U. h.)
87. Iparosok Országos Központi Szövetkezete (IOKSz)
88. Központi háziipari felügyelő
89. Háziipari kerületi felügyelőségek (13)
90. Állami Munkaközvetítő Hivatalok (18)
91. Kerületi iparfelügyelőségek (23)
92. Országos Ipari és Bányászati Családpénztár (U. h.)
93. Ipartestületek Országos Központja (IPOK)
94. Budapesti mérnöki kamara és mérnöki tanács
95. Ipari anyaggyártó központi bizottsága
96. Állami kőszénbányászat (U. h.)
97. Állami ásványolaj bányászat
98. Állami ércbányászat
99. Állami vas-, acél- és gépgyárak (2) (U. h.) [és r. t. formájában működő közüzemek (6)]
100. Az Iparügyi Minisztérium alá tartozó tudományos és kutatóintézetek (2)
101. Postavezérgazgatóság (U. h.)
102. Államvasutak igazgatósága (U. h.)
103. Budapesti áru és értéktárolás
104. Közüti kerületi felügyelőségek (9)
105. Kereskedelmi cégbetegek kiadósítására [felügyelő miniszteri biztosság
106. Kereskedelmi és Iparkamarák (11)
107. Országos Magyar Tervezőipari Hivatal (OMIHI)
108. Lőporgyártó
109. Magyar Légitörzslő r. t. (MALERT)
110. Központi mértékügyi Intézet
111. M. kir. nemzeti szabakkikötő és tengerhajózási r.
112. Futura, Hombár, Hangya
113. Az árelőírás országos kormánybiztosa (U. h.)
114. Országos Közlekedési Hivatal (U. h.)
115. Gróf Teleki Pál tudományos kutatóintézet
116. Tankerületi főigazgatóságok (14)
117. Közlekedési ügyosztály
118. Tudománygyűjtemek (6)
119. Budapesti Egyetem Gazdasági Igazgatósága (U. h.)
120. Főiskolák (56)
121. Magyar Nemzeti Múzeum
122. Színművészeti és filmművészeti kamara és tanács
123. Ifjúság honvédelmi és testnevelésének országos vezetője
124. Koronagyűjtés (9)
125. Fűgyűjtés (9)
126. Kincstári igazgatóság
127. Fiatalkorúak felügyelő hatóságai (10)
128. Gyűjtési kamarák (23)
129. Közegyesítő kamarák (7)
130. Honvéd koronagyűjtés
131. Honvéd ügyosztályok (10)
132. Honvéd törvényszékek (10)
133. Hadianyaggyártás országos felügyelője
134. Honvéd hadsereparancsnokságok (3)
135. Honvéd hadtestparancsnokságok (10) (U. h.)
136. Folyamterk parancsnoksága (U. h.)
137. Légierők parancsnoksága (U. h.)
138. Katonai-képző és nevelőintézetek (12)
139. Nemzeti munkaszolgálati főparancsnoksága
140. Itélőbírók (9)
- IV.
141. Fővárosi Közmunkák Tanácsa
142. Külföldiek ellenőrző országos központi hatóság kirendeltségei (6)
143. Csendőr osztályparancsnokságok (34)
144. Csendőr százparancsnokságok (78)
145. OTI kerületi pénztárai (49) és pénztári kirendeltségei (8)
146. Vármegyei és th. városi számvevőszékek (65)
147. Közegészségügyi állomás (11)
148. Főispán (Budapest) főpolgármester (62)
149. Törvényhatósági bizottság (62)
150. Kisgyűlés (61)
151. Közigazgatási bizottság (62)
- a) adóügyi bizottság
- b) fegyelmi választmány
- c) gazdasági albizottság
- d) gyűjtési felbontási küldetés
- e) kisajátítási albizottság
- f) közegészségügyi albizottság
- g) népoktatási albizottság
- h) telepítési albizottság
- i) útügyi albizottság
- j) építészeti albizottság
152. Árveszék (132)
153. Tiszti főügyész (65)
154. Alispán (th. városban polgármester) (U. h.)
155. Közigazgatási kirendeltség vezetője (3) (U. h.)
156. Vármegyei közjóléti szövetkezetek (42)
157. Vármegyei fizeti főorvos (41+3)
158. Vármegyei tűzrendészeti felügyelő (41+3)
159. Törvényhatósági állatorvos (46)
160. Törvényhatósági gazdasági felügyelőségek (65)
161. Erdőfelügyelőségek és erdőfelügyelői kirendeltségek (39+31)
162. Törvényhatósági mezőgazdasági bizottságok (161)
163. Kultúr- és művelődési bizottságok (17)
164. Folyammérnöki hivatalok (11)
165. Vízrendezésre alakult társulatok (64)
166. Állami létesítésszerzők (21)
167. Vármegyei (és th. városi) hatósági gazdasági munkaközvetítők (61)
168. Pénzügyigazgatóságok (41) (U. h.)
169. Söhivatalok (7)
170. Sóbányák (4) és sómalom
171. Sószállító hivatalok (4) és sóraktárak (2)
172. Központi Állampénztár
173. Állami nyomda (U. h.)
174. Pénzügyorszá
175. OTBA kerületek (26)
176. Fővármegyei hivatalok (53)
177. Szakmai Családpénztárak (8)
178. Bányakapitányságok (7)
179. Szabadalmi bíróság
180. Ipari Anyaggyártó központi bizottságok (20)
181. Budapesti m. kir. táviró és távbeszélő igazgatóság
182. Postaigazgatóságok (8) (U. h.)
183. Államvasutak üzletpolitikai (7) (U. h.)
184. Államvasutak közúti gépkocsüzeme (MÁVAUT)
185. Államépítészeti hivatalok (42)
186. Budapesti Nemzetközi Vásár igazgatósága
187. Budapesti Nemesfém és Drágakőcsarnok
188. Mértékhatározó Hivatalok (32)
189. Onkezelés (12), helyi (11) és korlátozott forgalmú (3) vasutak
190. Közlekedési felügyelőségek (62)
191. Tanfelügyelőségek (48)
192. Népművelési títárok (48)
193. Ügvérszékek (43)
194. Országos büntetőintézetek (198)
195. Honvéd kiegészítőparancsnokságok
196. Törvényszékek (44)
197. Főudvarnagyi bíróság.
- V.
198. Rendőrkapitányságok (109) és rendőri kirendeltségek (31)
199. Révkapitányságok és révkirendeltségek (10)
200. Csendőrszázak (188)
201. Főszolgabíró (m. városban polgármester) (263+69)
202. Járási (m. városi) tisztiorvos (263+69)
203. Járási (m. városi) tűzrendészeti felügyelő (263+69)
204. Járási (m. városi) állatorvos (263+69)
205. Járási gazdasági felügyelő (206)
206. Erdőhivatalok (7)
207. Járási (m. városi) mezőgazdasági bizottságok (263+69)
208. Mezőgazdasági közép- és alsófokú tanintézetek (6)
209. Mezőgazdasági szakiskolák (40) és alsófokú mezőgazdasági tanintézetek
210. Mezőgazdasági kísérleti intézmények (102)
211. Mezőgazdasági munkásjogvédő központi iroda [járásai megbízottai (263)]
212. Dohánybeviteli hivatalok (37)
213. Adófelszámoló bizottságok (174)
214. Adóhivatalok (Budapest kerületi adófelügyelőségek) (232)
215. Mellékvámvivatalok (26)
216. Ipartestületek (310)
217. Hordófelvezető-hivatalok
218. Körzeti iskolafelügyelők (467)
219. Gimnáziumok (239)
220. Középfokú tanintézetek (440)
221. Szakirányú középiskolák (179) és képzőintézetek (58)
222. Ügvérszéki megbízottak (223)
223. Közjegyzők (226)
224. Járásbíróságok (223)
- VI.
225. Rendőrőrszoba (394)
226. Csendőrszoba (1292)
227. Községi igazgató és hivatala (3040) (U. h.)
228. Képviselőtestület (6667)
229. Elöljáróság (6667)
230. Anyakönyvvezető (3040)
231. Kisdudor (1354)
232. Községi orvos
233. Községi állatorvos
234. Községi mezőgazdasági bizottságok (6597)
235. Községi hatósági gazdasági munkaközvetítők (3040)
236. M. kir. posta és táviróhivatalok (2758)
237. Elemi népiskolák (12050)

\* Utalványozó hatóság.



