LXI. évfolyam, 25. szám. Megjelenik minden vasárnap. Budapest, 1948 június 20.

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

KÖZIGAZGATÁSI HETILAP

Szerkesztőség és kiadóhivatal: Budapest, II., Pasaréti-ut 6.

Előfizetési ára: az 1943. évre ..... 32 pengő.

Alapitotta BONCZA MIKLÓS

Szerkesztik: Dr. NÉMETHY IMRE és Dr. MÁRTONFFY KÁROLY

Ujjászervezte NÉMETHY KÁROLY

Fény nevére, áldás életére.

A folyó évi június hó 18-án — két nappal ezelőtt — háromnegyed évszázada múlt annak, hogy a gondviselés nemzetünknek ajándékozta nagybányai Horthy Miklóst.

A kenderesi bölcsőtől napjainkig eltelt idő változatos életutat kísért. A tengerészi életpályára már gyermekkorban való felkészülés után Horthy Miklós ott szolgált a nemcsak Európában, hanem a földrészünkön kívül is nagysúlyú és nagytekintélyű bécsi császári és királyi udvarban, megismerte távoli földrészek népét és egész életét; legendás küzdelemmel vette ki dicsőséges részét az első világháború harcaiban, a nemzeti felébredés Szegedről érkezett hívásának megfelelően vállalta a magyar nemzeti hadsereg fővezéri tisztét és — immár több mint huszonhárom éven át — betölti Magyarország kormányzójának történelmi jelentőségű hivatását.

Főméltóságú kormányzó urunkat és hitvesét, a legelső magyar asszonyt, a Gondviselés családi életében súlyosan megpróbálta. Kicsiny gyermeküknek már házaséletük elején elvesztése után néhány évvel ezelőtt eltemették közszeretetben állott asszonyleányukat és a nemzet megrendült gyásza fogadta — alig tíz hónappal ezelőtt — a megrendítő hírt elsőszülött fiuknak, Magyarország kormányzóhelyettesének, az életével és annak feláldozásával is a nemzetet hűségesen szolgálni kész, kimagasló jellemű és nagyképességű fiatal magyar férfiúnak, hősi haláláról.

De vitéz nagybányai Horthy Miklós nem tört meg a fájdalmas próbák súlya alatt. Tölgyként állotta életének viharát és kormányzói elhivatottságában — mint közel negyed évszázadon át — őrálló, biztos rév és gazdag erőforrás nemzete számára ma is.

Minél válságosabbak az idők, annál inkább becsüljük meg ezt az erőforrást. A nemzet osztatlan bizalma, szeretete, hálája és hódolata veszi körül a hetvenötéves kormányzót és kéri a Gondviseléstől, tartsa meg őt még soká a nemzet vezérének. Fény nevére és áldás életére.

Hiszek egy Istenben,
Hiszek egy hazában,
Hiszek egy isteni örök igazságban,
Hiszek Magyarország feltámadásában,
Amen.

A XX. század közigazgatása.

I. A közintézmények kérdése közigazgatási irodalmunkban eddigelé igen mostoha elméleti méltatásban részesült. Közigazgatási jogi rendszeres tankönyveinknek idevágó fejtegetései mellett *Ereky István* az egyedüli, aki ezzel az igen fontos kérdéssel külön tanulmányban (A jogi személyek, Városi Szemle, XIV. évf.) foglalkozott. A külföldi irodalomban sem találjuk a kérdést jelentőségéhez méltóan feldolgozva. Nemzetközi viszonylatban is a legjobb idevonatkozó törvényalkotás a székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930: XVIII. törvénycikk, amelynek 84—91. §-ai foglalkoznak ezzel a kérdéssel, intézeteket, közintézményeket, közműveket nem kereskedelmi társaságok formájában és végül kereskedelmi társaság formájában vezetett üzemeket különböztetvén meg.

Örömmel kell tehát üdvözölnünk, hogy *Magyary Zoltánnak* a *Magyar Közigazgatás* című munkája részletesen foglalkozik a kérdéssel (31—34. §-ok.) Az erre a körre kiterjedő fejtegetések érdekes melléklete egy összeállítás 1939-ből a magyar érdekképviseleti szervekről.

Magyary Zoltán igen helyesen, mindenekelőtt a közintézmény fogalmát igyekszik tisztázni. A közigazgatás nemzeti egységei, mondja Magyary, nem jogi okokból, de jogi formák között jönnek létre. Új szervezeti egység létesítésének az oka mindig gyakorlati: a feladat, a munka mennyisége új munkamegosztást tesz szükségessé. A szervezet létesítése a munkaerők új beosztásából, anyagi eszközökkel való ellátásukból és feladatuk kijelöléséből áll. Ugyanez az eljárás bármely szervezetben (vállalatnál, gyárnál, egyesületnél, intézetnél stb.) és mindenütt a főnök akarati elhatározása kell hozzá. Az állam életében az akaratnyilvánítás jogi hatást idéz elő: általa jog keletkezik. Az új szerv feladatkörének minőségi és mennyiségi megállapítása, azaz hatáskörének és illetékességének a kijelölése, valamint azoknak a személyeknek a kijelölése, közhasználati nyelven beosztása, akikből az új szervezeti egység álljon, mindig jogi hatályú. Ha valakinek a hatásköre kizárólag diszkrecionálisan intézhető ügyekből áll is, akkor is azt, hogy az illető személy a közigazgatás szervezetéhez tartozzék és hatásköre legyen, a jog dönti el. Senki sem tartozhatik a közigazgatás szervezetéhez a jog kifejezett rendelkezése nélkül, és ugyanúgy senkinek sincs az államban hatásköre bármire, hanem csak az ügyeknek taxatíve vagy elvileg elhatárolt részére. Még az államfő vagy a miniszterelnök sem lépheti túl a hatáskörét és nem vonhatja magához a más szervnek kijelölt hatáskört, mert a hatáskörüket túllépő, azaz hatáskör nélküli intézkedéseik semmisek. Ezért mondhatjuk, hogy közigazgatás jog nélkül nincs, hogy a közigazgatás minden porcikájában van jog. De azt nem mondhatjuk, amit a közigazgatás, jogi szemlélete újabban megkísérel, hogy a joggal magával a közigazgatást meg tudjuk magyarázni, ki tudjuk meríteni.

A hatáskör szerint osztja a jog a szervezeti egységeket három csoportba. Ezek közül az elsőbe a közhatalmi egységek tartoznak, amelyeket közintézményeknek nevezünk. A közintézmények közös vonása, hogy azoknak a közhatalom lényeges eleme. A közhatalom gyakorlása az állam kiváltsága, arra monopóliuma van, tehát az nem fakultatív feladata. A közintézmények ismét három osztályra válnak szét. Ezek: *a)* egységek, amelyekben a közhatalom gyakorlásához szükséges nyerserő testesül meg; *b)* egységek, amelyek az állam szellemi hatalmának megtestesítői; *c)* azok a hivatalok és intézmények, amelyek az *a)* és *b)* alá tartozó egységek mellett, mint ezeknek szükséges kiegészítő részei (belszervezeti tagozatai vagy járulékai) működnek.

A szervezeti egységeknek azt a csoportját, amely jóléti (szociális) vagy kulturális feladatok megoldására van hivatva, közintézetnek nevezi a szerző. Felosztásának megfelelően azután hosszasan foglalkozik a közintézményeknek ezzel a csoportjával és annak sajátosságaival.

A köztestületek Magyary Zoltán megállapítása szerint jóléti szervezési egységek, amelyek az intézetektől abban különböznek, hogy aktív alakulatok, a területi önkormányzatoktól pedig abban, hogy személyi alapon állanak.

Hazai köztestületeink a szerző összeállításában a következők: bevett és elismert vallásfelekezetek, a szellemi élet köztestületei, a Vitézi Rend, a gazdasági élet fakultatív köztestületei (vízitársulatok, legelő- és erdőközösségek, hegyközségek, bányatársulatok, a Budapesti Áru- és Értéktőzsde, a Budapesti Nemesfém- és Drágakőcsarnok), képviseleti jellegű érdekképviseletek (kereskedelmi- és iparkamarák, ipartestületek, mezőgazdasági bizottságok, mezőgazdasági kamarák), rendi jellegű érdekképviseletek (ügyvédi kamarák, közjegyzői kamarák, Mérnöki Kamara, orvosi kamarák, Sajtókamara, művészeti kamarák), társadalomjóléti köztestületek (Országos Társadalombiztosító Intézet, Magánalkalmazottak Biztosító Intézete, Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet, Országos Ipari és Bányászati Családpénztár).

Közüzemek, a szerző meghatározása szerint, a közigazgatás olyan nemzeti egységei, amelyek munkaerőket és anyagi eszközöket állandóan egyesítenek termelési, vagy kereseti tevékenységnek a különböző technikai eljárások felhasználásával való végzése végett. A szerző a közüzemeket a következőképpen osztályozza: háziműhelyek (kisüzemek), a közigazgatás által kezelt üzemek, elkülönített vagyonkezelésű közüzemek, egyéni cég alakjában működő közüzemek, vegyes jellegű kereskedelmi társaságok. A szerző, most ismertetett fejtegetéseiben kétségkívül fínom elmeéllel disztingvál a közintézmények között. Fejtegetései ezért igen értékesek és tanulságosak. Nagy érdeme az is, hogy áttekinthető és kimerítő csoportosítást ad közintézményeinkről. Sajnos azonban alig van remény arra, hogy ezeket a fínom disztinkciókat törvényhozásunk a közeljövőben gyakorlatilag is meg fogja valósítani.

A munka ugyancsak a közigazgatás szervezetéről szóló fejezetben kimerítően foglalkozik még a városok és a nagyvárosok kérdésével is, megvilágítva a városfejlődés mozgató erőit, a városalakító erők fajait és a városrendezés kérdését. A szerző idevonatkozó fejtegetései több tekintetben szinte úttörő jelentőségűek és azok elolvasását mindenkinek melegen ajánlhatjuk, aki közigazgatási kérdésekkel magasabb elméleti szempontokból óhajt foglalkozni. Ugyanez áll a munkának a tanyakörzetekről és tanyaközpontokról szóló és nálunk ma különösen aktuális részéről is. Érdekesen emlékezik meg a szerző Budapest székesfővárossal kapcsolatban a modern nagyvárosok fejlődéséről.

II. A munkának igen érdekes és tudományos szempontból is értékes része az a fejezet, amely a közigazgatás személyzetének a kérdését tárgyalja részletesen a következő csoportosításban: a közhivatalnok fogalma, a közhivatalnokok felosztása, a közhivatalnokok jogállása, a közszolgálati jogviszony tartalma, a közszolgálati alkalmazás feltételei, a közhivatalnokok személyének kiválasztása, a közszolgálat megszünése, a közhivatalnok kötelessége és jogai, az illetmény- és nyugdíjrendszer, a közhivatalnokok hármas felelőssége, a személyzeti politika fogalma, a szervezet eredményességének biztosítása (a főnök szerepe, az egyén eredményességének biztosítása, a személyi kiválasztás fontossága), a személyzet minősítése, az előléptetés.

A szerző a munkának ebben a részében összefoglaló, de a részletekre mégis kiterjedő összeállításban tárja elénk a magyar közhivatali szolgálattal kapcsolatos elvi és tételesjogi kérdések egész komplexumát. Fejtegetéseiben az egyes kérdésekre nemcsak de lege lata, hanem de lege ferenda is tekintettel van.

Így mindenekelőtt érdekes a munkában a közhivatalnok személyének a kiválasztásáról szóló rész, amely közigazgatástani szempontból is különös figyelmet szentel a kiválasztást tökéletesítő intézkedések kérdésének.

Közigazgatási jogi irodalmunkban páratlanul álló alapossággal tárgyalja a szerző a magyar köztisztviselői illetmény- és nyugdíjrendszer kérdését. A Közigazgatástudományi Intézet közreműködésével készített és a műhöz mellékelt idevonatkozó igen értékes és jól használható tabelláris összeállítás tiszta képet ad a magyar közszolgálati alkalmazottak illetményeinek a mai rendezéséről.

Ugyancsak különös figyelmet érdemel a munkának az a része is, amely a közhivatalnokok helyes minősítésének a kérdésével foglalkozik és a mai elavult minősítési rendszerünk helyett modern minősítési rendszer bevezetését sürgeti, művének mellékleteként bemutatván a Probst-féle minősítési lapot.

A most tárgyaltak után következik ennek a fejezetnek a legfontosabb része, amely a közhivatalnoki személyzeti politikáról és a közhivatalnoki szervezet eredményességének a biztosításáról szól. A szerző ebben a részben olyan új szempontokat világít meg és olyan új eszméket vet fel, amelyek mind különös figyelmet és méltánylást érdemelnek.

III. Közigazgatási jogi tankönyveink és közigazgatási jogi kézikönyveink eddigi szokásos rendszerével szemben gyökeres újítást jelent a munkának következő „a közigazgatás dologi eszközei" c. fejezete, amely a következő kérdésekkel foglalkozik: a közigazgatás gazdasági alanyai, a háztartó gazdasági egységek, a gazdaságosság követelménye a közháztartásban, a köztulajdon, a kisajátítás, a közszolgáltatások és kezelésük, az állami költségvetés, a költségvetés végrehajtása, az állami számvitel, a számvevőség, az állam pénztári és hitelszervei, a zárószámadás, a számvevőszék, a vármegyék háztartása, a törvényhatósági jogú és a megyei városok háztartása, Budapest székesfővárosa háztartása, a közszállítások, a középítkezések, a közigazgatás technikai segédeszközei, az irodatechnika jelentősége, a munkamódok és a munkaeszközök, a grafikonok, az irodabútorok, a gépkocsi szerepe.

Újítás ez a fejezet azért, mert összefoglalja mindazokat a tételes jogszabályokat, amelyek közigazgatásunk zavartalan működésének dologi feltételeit vannak hivatva biztosítani.

„A közszolgáltatások és kezelésük" c. részben a szerző mintegy 10 oldalnyi terjedelemben a magyar közszolgáltatások rendszerével ismertet meg bennünket. Részletesek és nagyon értékesek az állami költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, az állami számvitelről, az állam pénztári és hitelszerveiről szóló részek.

A szerző, aki tudvalevőleg a magyar állami számvitel régi és kiváló munkása, munkájában a rendelkezésére álló térnek igen korlátolt terjedelme mellett is, igen áttekinthető és világos képét nyujtja a magyar állami számvitel egész rendszerének.

Helyesnek tartom, hogy a szerző, az eddigi gyakorlattól eltérően, művébe felveszi a közszállítások és a középítkezések ügyének a tárgyalását is.

IV. Magyary művének utolsó, vagyis III. része a közigazgatás működésével és a közigazgatás jogi rendjével foglalkozik.

Akit a modern közigazgatás problémái és azok korszerű megoldásának a kérdései érdekelnek, annak különösen ennek a résznek az alapos áttanulmányozását ajánlhatjuk. Ebben a részben a szerző mintegy 42 oldalon át tisztán közigazgatástani szempontokból tárgyalja mindenekelőtt a következő alapvető fontosságú kérdéseket: kormányzás és közigazgatás, szervi és szakirányú működés a közigazgatásban, a közigazgatási vezérkar, a tervezés, szervezés, parancsolás, vezetés, összhang biztosítása, ellenőrzés, ügyintézés és ügykezelés.

Mindezek a fejtegetések alapjául és kiinduló pontjául szolgálnak a közigazgatás racionalizálására irányuló modern törekvéseknek. A bennük foglalt sok egyéb érdekes közlés mellett is talán a leginkább figyelemreméltó a szóbanlévő fejtegetéseknek a közigazgatási vezérkarról szóló része, amely egészen új, a közigazgatási irodalmunkban eddigelé alig méltatott nagyjelentőségű közigazgatási reformeszméket vet fel.

A vezérkart, írja Magyary Zoltán, eddig csak a hadseregnél találhattuk. Ezért azt sokáig a modern hadseregek különlegességének tekintettük. Fokozatosan rájöttünk azonban arra, hogy a vezérkar nem a modern hadseregek sajátossága, hanem a nagy szervezeti egységek vezetésének követelménye és ezért vezérkarra mindenütt szükség van, ahol biztosítani akarjuk, hogy a vezetés hivatása magaslatán maradjon akkor is, ha annak feltételei megnehezültek.

Ma már vannak vállalatok, amelyeknek 2—300.000 alkalmazottjuk van, tehát több, mint a magyar államnak és vannak városok, amelyeknek 3—5—8 millió lakosuk van, tehát, amelyek sok államnál nagyobbak. A nagyra nőtt vállalatra, illetőleg szervezeti egységre, (legyen az gazdasági, politikai, vallási, vagy katonai) általában életbevágó fontosságú, hogy a legfőbb vezetése az egészet, bármekkora legyen is a szervezet, teljesen át tudja tekinteni.

A közigazgatási vezérkar szervezetére és jogállására nézve a szerző nézete szerint általánosságban a következőket mondhatjuk: Közvetlenül a szervezet legfőbb főnökétől kell függnie, amint a katonai vezérkar főnöke is a legfőbb hadúrtól függ. 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 szervezetileg is különállónak kell lennie. A legmagasabb főnök segítségére és szolgálatára hivatott és így ne legyen magának külön hatásköre, hanem a hatáskör a legmagasabb főnöké legyen. Annak részére, annak nevében, általa átruházott hatáskörben járjon el. Szervi rendeltetésénél fogva ne végezzen szakirányú tevékenységet. 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 kívüállókkal szemben, mert ezek a szakirányú működést kifejtő szervek hatáskörébe tartoznak. Éppen így a katonai vezérkar is a főparancsnok és a harcoló csapatok közti kpcsolatot biztosítja, de a harcban, az ellenséggel való érintkezésben nem vesz részt.

A vezérkar tagjai részben a legmagasabb főnök melletti központi, részben a fontosabb alárendelt szervek főnökei mellett 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 a kiválasztása és kiképzése a szolgálatuk jellege következtében 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 szervi működésben is szakszerű kiképzéssel bírnak. Ezért a hadsereg a tisztikarnak testi, szellemi és jellemi tulajdonságokban legkiválóbb tagjait több évi csapatszolgálatban való tapasztalatszerzés és kipróbálás után veszi fel a hadiakadémiára, amely három év alatt adja meg a vezérkari kiképzést. A hadiakadémia elvégzése után különböző fegyvernemeknél való szolgálat, valamint időközönkint további vizsgák és próbák kiállása következik. A vezérkari szolgálat is hol központi, hol külső parancsnokságoknál és csapatszolgálattal váltakozva folyik. Közben a vezérkari tiszt esetleg küföldi követségek mellett katonai attaséi, majd valamely tanfolyamon vagy iskolában tanári minőségben való szolgálati beosztást kaphat. A magasabb parancsnoki állásokat is túlnyomórészt volt vezérkari tisztekkel töltik be.

Ezeknek a szempontoknak és módszereknek a közigazgatásra való értelemszerű alkalmazása mutatja az utat, mi módon lehetne a szervi működésnek az elérhető legmagasabb színvonalra emelését a közigazgatásban is biztosítani, ami a szakirányú működés eredményességének nagymértékű fokozását is előidézné.

A közigazgatási vezérkar megvalósítása az első és a második világháború közti időben a nagyhatalmak nagyrészénél részben az elméleti vizsgálat központjában, részben a kisebb-nagyobb mértékben való gyakorlati megvalósítás útján volt. A megoldás azonban 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, hogy a mostani második világháború az igényeknek még további erős fokozását jelenti az ember- és az anyaggazdálkodás minden terén és a nemzetek összes erőinek (ú. n. háborús potenciájának) olyan tervszerű megfeszítését teszi szükségessé, amely csak a szervi működés teljesítőképessége útján érhető el. Ezzel együtt jár a vezérkar gondolatának fokozódó mértékben való érvényesítése a katonai szolgálat körén kívül is. (Pl. Németországban Führungsstab des Reichsnährstandes.) A Vierjahresplan feladatköre pedig a legnagyobb arányú vezérkari megbizatás a közigazgatás terén.

A közigazgatási vezérkarok kifejlesztésének további sürgetője lesz előreláthatólag az a körülmény is, hogy az európai nagytérben, amelynek a Nemzetek Szövetségénél sikerültebb megszervezésére lesz szükség, az államoknak közgazdasági, termelési, közlekedési, nemzetiségi, kulturális, közegészségügyi és egyéb tereken való oly sokoldalú érintkezéséről és részben olyan jellegű együttműködéséről kell majd gondoskodni, hogy ez csak közigazgatási vezérkaroknak az állam egész apparátusát, valamint 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 a XIX. századról a XX. századi berendezésre való esedékes áttérése során közigazgatásunknak ebben az irányban szükséges továbbfejlesztése is be fog következni.

A közigazgatási vezérkar kérdéséről, illetőleg a közigazgatás legfőbb vezetéséről Magyary Zoltán már korább is két rendkívül értékes munkát írt; ezek: „A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból", (1936) és „A közigazgatási vezérkar" (1938).

A szerző kiterjeszkedik fejtegetéseiben *Mártonffy Károlynak* „A magyar közigazgatás megújulása" c. igen értékes munkája méltatására is. Mártonffy munkája szintén részletesen foglalkozik a közigazgatási vezérkar kérdésével. Mártonffy fejtegetéseire vonatkozólag Magyary a következőket jegyzi meg:

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, illetőleg abból beéri annyival, amennyi az erős exekutíva megvalósítása nélkül és a mai testületi kormányrendszer további fenntartása mellett kereszülvihetőnek látszik. Ez a felfogása nyilvánul meg abban, hogy a szerzőnek azzal a javaslatával szemben, amely szerint 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 hivatásának a teljesítésére. Nem veszi ugyanis észre ennek az érvnek az elfogultságát, ami abban nyilvánul meg, hogy nem tartotta veszélyesnek azt, amikor a parlamentáris kormányrendszer bevezetésekor az államfő hatáskörét, aki addig uralkodott és kormányozott, 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 is jellemző, hogy Mártonffy olyan állam érvére hivatkozik, amelyben akkor még szintén a XIX. századi parlamentáris rendszer volt uralmon.

Mártonffy Károly a közigazgatási vezérkar főnökének a szerző részéről 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". „Ehhez azonban semmi különleges változtatásra nincs szükség, mert már ma is részben így van; hogy pedig teljesen így legyen, az a mindenkori miniszterelnök belátásától függ". Mártonffy Károly beérné az esetleges tényleges helyzettel; mutatja, hogy nem intézményes megoldást kíván. Ilyen megoldás nélkül pedig az állam marad XIX. századi, és a közigazgatás eredményessége megmarad az extenzitás eddigi színvonalán.

V. Magyary Zoltán most tárgyalt munkájának utolsó fejezete „A közigazgatás jogi rendje" címet viseli és a következő kérdéseket tárgyalja: a közigazgatási jog forrásai, közigazgatási aktusok, közigazgatási eljárás, közigazgatási határozatok, közigazgatási jogorvoslatok, a jogerő, közigazgatási bíráskodás, közigazgatási kényszer, elévülés.

A szerző igen szerencsésen és arányosan osztja meg az elősorolt rendkívül fontos kérdések között az erre a célra rendelkezésre álló mindössze 58 oldalt. Sőt még arra is módot talál, hogy a megszűkített terjedelem keretében a jog szerepével a közigazgatásban, a közigazgatási aktusokkal és a közigazgatási bíráskodással közigazgatástani szempontokból elméletileg is foglalkozzék.

V. A munka befejező részében a szerző a közigazgatás jövő fejlődésének az irányát jelöli meg, különös tekintettel a magyar közigazgatás állapotára.

Magyary Zoltán felfogása szerint közigazgatásunknak igen komoly reformra van szüksége. A magyar közigazgatásban is az eredményesség követelményeit kell előtérbe helyezni és működését annak szolgálatába kell állítani. Közigazgatásunknak preindusztriális közigazgatásból posztindusztriális közigazgatássá kell átalakulnia. Ez a reform csak felülről kiinduló hatással járhatja át az egész közigazgatást. Közigazgatásunk válsága az alkotmány válsága. A posztindusztriális állam fő jellemvonása az erős executíva, amely a legiszlatívától független. A mi alkotmányunk az angol megoldáshoz hasonló, de annak termőtalaja nélkül áll. Amint 150 évi kísérletezés után kontinensünk legtöbb állama forradalmak, polgárháború, háborús vereség, vagy (Portugália) politikai bölcsesség eredményeképpen sikeresen megvalósította az executívának a legiszlatívától való függetlenítését, így kell nekünk is alkotmányunk és közigazgatásunk reformját megvalósítanunk. Csak így fogjuk közigazgatásunkat a kor színvonalára emelhetni. Az alkotmány ezeréves fájának korát is gyűrűk jelzik, amelyek azonban nem éveket, hanem évszázadokat jelentenek. A XIX. századi gyűrűt kinőttük: XX. századi állammá kell átalakulnunk.

VI. Magyary Zoltán nagyszabású tudományos munkájának minden sora a szerzőnek energiától és alkotó kedvtől duzzadó egyéniségét tükrözi vissza. Egészen rendkívüli az az éleslátás, amellyel Magyary Zoltán a modern közigazgatás aktuális problémáit felismeri és a fejlődés új irányait megjelölni igyekezik. Csak a közigazgatási jognak hivatásos szakmunkása tudja méltányolni kellőképpen azokat a nagy tudományos értékű fáradozásokat, amelyeket a szerző nagy művének a megírásával végzett.

A külföldi közigazgatási viszonyokat is csak az ismerheti és ismertetheti olyan alaposan, aki úgy mint Magyary Zoltán a helyszínén az illető országban tanulmányozhatta a közigazgatási közállapotokat. Ugyancsak sokat segítettek a szerzőnek munkája megírásában azok a tapasztalatai is, amelyeket mint racionalizálási kormánybiztos szerzett.

A kifejtetteken alapuló felkészültség adja meg Magyary Zoltánnak a kellő határozottságot ahhoz, hogy ne térjen ki, úgymint azt igen sok közigazgatási író megteszi, a fejtegetései során váratlanul felmerült nehézségek megoldása elől, hanem bátran szembeszálljon elveiért és meggyőződéséért.

Közigazgatástudományi irodalmunk fejlődése szempontjából nagyon üdvösnek tartom azt is, hogy a szerző nyomatékosan kívánja művében felhívni a figyelmet arra, hogy a jogszabályok a közigazgatási tevékenységnek igen fontos segítő eszközei ugyan, de a modern államban a közigazgatás a reá háruló feladatokat csak jogi tevékenységgel távolról sem képes kielégítően megoldani. Az utóbbi évtizedekben ugyanis ebben a tekintetben bizonyos mértékig szakadás állott be a gyakorlati közigazgatási élet követelményei és tudományos közigazgatási jogi irodalmunk között, amely kissé elzárkózott a való élettől és elmerült az Ottó Mayer által felépített közigazgatási jogrendszer vizsgálatába.

Igen nagy hiba volna azonban meg nem becsülni a közigazgatásban a közigazgatási jog, a közigazgatástudományban pedig a közigazgatási jogdogmatika jelentőségét. A francia alapokon kifejlődött modern közigazgatási jog és jogdogmatika minden időkben örök kincse lesz a jogtudománynak és nem tudom elképzelni, hogy bárminő közigazgatási rendszer jól működhessen jog és igazság nélkül.

Magyary Zoltánnak a munkában található fejtegetései az „efficiency" követelményeit illetően mindennél jobban igazolni látszanak azt az elgondolást, amely a műegyetem közgazdaságtudományi karán, a közigazgatás szolgálatában álló összes tudományágak céltudatos és átfogó művelésére hivatott külön közigazgatási osztály felállításához vezetett. Ugyancsak ezt igazolják azok a fejtegetések is, amelyek a közigazgatási szervezet eredményes működésének a biztosítása érdekében a közhivatalnokok, a főnökök és a közigazgatási vezérkar nevelésének a helyes módozatait tárgyalják a munkában. A munka idevonatkozó részeit különösen fontosaknak és értékeseknek tartom.

A jövő fogja majd megmutatni, hogy Magyary Zoltánnak a közigazgatás és a közigazgatási jog várható fejlődésére vonatkozó jövendölései mennyiben fognak valóra válni. Vajjon örökre el fog-e tünni a XIX. század nagy politikai és gazdasági vivmányaival (a XIX. század büszkeségével, a szabad nemzetközi kereskedelemmel) együtt a jogállam korszaka is, hogy annak helyét (ahogyan a szerző mondja) a posztindusztriális XX. századi állami, politikai és gazdasági szervezet foglalja el?

Nézetem szerint ezt a kérdést elméleti alapokon nem lehet eldönteni. A döntés annál is nehezebb, mert hiszen aligha beszélhetünk a XX. századnak az eddigelé eltelt éveiben egészséges, nyugodt fejlődésről. Századunk elején már megkezdődött a lázas fegyverkezés, az 1914. év óta pedig Európa majdnem állandóan fegyverben áll. Nyilvánvaló, hogy a boldog és kiegyensúlyozott békeévekre szabott jogállam ilyen viszonyok között nem funkcionálhat jól. Ha tehát feltesszük, hogy a háború utáni időkben is megmarad a mostani, fegyveres béke állapota, akkor kétségkívül nekünk is le kell vonnunk a vátozott idők következményeit, nehogy mi is Franciaország sorsára jussunk.

Ha azonban feltesszük azt, hogy majdnem ötvenéves zűrzavar és kinlódás után az emberiség egyszer már mégis csak észre tér és valódi békét köt, legalább a XX. század végéig terjedő időre, úgy aligha látnék okot arra, hogy hazánk ősi és bevált alkotmányát félretolva, a strong executiva rendszerével kísérletezgessünk. Különösen nem tartanám ezt kívánatosnak azok után a szomorú tapasztalatok után, amelyeket most a kivételes hatalom fennálása idején az ország elbürokratizálása tekintetében tehettünk. Meggyőződésem szerint a mi jelenlegi népességi és gazdasági viszonyaink mellett jövő életünket a jogállam keretei között is sikeresen tudjuk felépíteni, ha sorsunk intézésébe idegen hatalmasságok bele nem avatkoznak.

Megható az az igyekezet, amellyel a műben található idézetek tanusága szerint a Közigazgatástudományi Intézetben megszervezett nagyszámú hálás és tehetséges tanítványai Magyary Zoltánt, mint nagy mesterüket, munkája megírásában támogatni igyekeztek. Magyary munkásságának nagy értékét és sikerességét mi sem bizonyítja jobban, mint ez a kiváló ifjú gárda, amely egyetemeinknek már derék ifjú professzorokat is adott.

Dr. Máffy Ede
egyet. ny. r. tanár.

GYÁMSÁGI ÜGYEK.

Külföldi állampolgárnak gondnokság alá helyezése távollét miatt.

Írta: *dr. Pulay Kálmán* min. segédtitkár.

Nem egy árvaszéknél merült fel újabban az a probléma, hogy az ország területén vagyonnal rendelkező, nem vitásan külföldi állampolgárt, aki külföldön szervezett gondnokság alatt nem áll, az egyébként meglevő általános feltételek mellett a magyar gyámhatóság a Gyt. 28. §-ának d) pontja alapján gondnokság alá helyezheti-e?