

Dr. Göbel József

Hogy a "közüzemi kérdés" annyira sokféle felvetésben és értelmezésben részesül, annak részint alapja, részint egyszerű velejárója, hogy magára a "közüzem"-re sincs egységesen elfogadott és használt fogalom. Majdnem mindenki, aki e kérdéshez hozzányúl, elsősorban a közüzem fogalmát határozza meg - ez nagyon helyes is, nehézség csak ott merül fel, hogy ezek a meghatározások egytől-egyig különböznek egymástól...

Ennek egyik főferrása, hogy sokan a gyakorlati életet helyezik mindenekfelett előtérbe. Kiválasztanak maguknak a meglévő vállalatokból egy csoportot, erre függesztik szemüket és meghatározásukat úgy készítik, hogy e csoport minden egysége beleessék az általuk adott közüzem fogalmába és csak ezek tartozhassanak bele. Hamar ki szokott tűnni, hogy ez a módszer aligha vezethet eredményre. Vagy túl szűknek, vagy túl tágak szokták megszabni az alapul vett vállalatok körét. Egyetlen új vállalat feltűnése megváltoztathatja az egész helyzetet. De egyébként sem helyes ilyen esetben /a gazdasági életnél általában/ a gyakorlat alapul vétele az elmélet számára, mert mindig számolnunk kell kétlaki vállalatok létezésével, melyek egész bizonyossággal és igazi lelkiismeretességgel nem sorozhatók teljesen sem az egyik, sem a másik mellé csoportba. Sőt ebből nemcsak az következik, hogy a fogalommeghatározásnál az elmélet szempontjái a döntő szó, hanem az is, hogy szigorú elválasztóvonalat sem szabad felállítani; jó átmeneti zónát engedni a vállalatok egyes csoportjai közt. Ezt pedig nem szokták megcsinálni.

A meghatározások eltérőségének másik főferrása pedig az érdekek okozta előítélet. A közüzem-pártiak úgy szabják meg fogalmaikat, hogy abból csupa jó és előny következék a közüzemekre, a fogyatékekről, hátrányokról egyszerűen nem vesznek tudomást, mert fogalommeghatározásaikat úgy intézik, hogy ilyenekről nincs bennük említés. A közüzem-ellenesek ugyanezt csinálják, csak megfordított értelemben.

Sok eltérést eredményez végül, ha a közgazdaság, a jog, a politika, a közgazdaságtan szempontjait /a "nagyközönység"-ét nem is említve/ összekeverjük a meghatározásnál.

Hogy ezt a hibát mindjárt elkerüljük, előrebeocsátjuk, hogy a magunk részéről a közigazgatástan szempontjait tartjuk irányadóknak.

A felsorolt különböző szempontok alapján ugyanis teljesen más és más fogalmakat kell kapnunk. Mindegyikük egészen más behatolást tesz szükségessé a kérdésbe. A legegyszerűbb a /tétéles/jog szempontja: hogyan szólnak erről a jogszabályok? Teljesen jogszerinti meghatározás tehát: közüzem az az üzem /vállalat stb./, melyet a törvény /rendeletek/ közüzemnek nyilvánít. Az ilyen meghatározás azonban a lényeg tekintetében még semmitmondó. Meg kell azt vizsgálni, milyen üzemeket /vállalatokat/ kell, lehet és érdemes közüzemeknek nevezni. Itt lépnek be a politika /nem a "napipolitika", hanem az "államtudományok", "országglás", "közigazgatás művészete" értelmében véve/, közelebbről véve a közigazgatástan szempontjai. Ezek pedig, mivel kétségtelenül a gazdasági élet jelenségéről van szó, jól teszik, ha figyelemmel vannak a közgazdaságtan fogalmaira és megállapításaira és ezekre építenek.

A szintelennek mondható /tétéles/jogi szempontot kikapcsolva, a továbbiakban tehát a közigazgatástanak a közgazdaságtanra építő szempontja fog irányulni szolgálni. Együttal

pedig a közigazgatástan és közigazgatási jog rendszere lesz az a rendszer, melybe a "közüzemeket" bele próbáljuk illeszteni.

## II

Az üzem és vele együtt a vállalat fogalmából indulunk ki. Meghatározásukat és a kettő közti különbség megvilágítását a közgazdaságtanban jól megtaláljuk. Navratil Akost idézve: "Mind a kettő a termelés alakulata, de üzem alatt a termelésnek technikai megvalósulását értjük, tehát egy állandó jellegű termelő folyamatot technikai és szervezeti oldaláról tekintve. A vállalat ezzel szemben a fentebb körülírt termelő alakulat a tünemény jogi oldalát is figyelembe véve. A vállalat mindig valakinek vagy valakiknek a vállalata. Összetett /másodlagos/ jelensége a gazdasági életnek, melyről csak magántulajdoni rend esetén lehet szó. Ezzel szemben az üzem elemi jelenség, mely bármiféle jogi rend mellett létezhetik. A kommunista államnak üzei vannak, nem vállalatai. A magántulajdoni renden felépült vállalatnak üzeme van, de több azonos, vagy különböző termelő ágba vágó üzeme is lehet." /Közgazdaságtan.I.köt.1933. 217.old./

Navratil Akos idézett meghatározása világosan mutat rá, hogy az üzem és vállalat közti különbség tulajdonképpen eredetükben van. Más-más talajból nőttek ki. A mai helyzet, a magántulajdoni rendet tekintve /ami a gyakorlatban egyedül érdekel most minket/, nem állithatók szembe egymással. A jogász nem oszthatja két csoportba a termelő alakulatokat, rámutatva az egyikre, hogy az csak vállalat, az üzem elemeit meg nem találhatjuk benne; a másikra pedig, hogy az csak üzem, minden vállalati elem nélkül. Üzem és vállalat egymásbefolyó fogalmak /a mai magántulajdoni rend mellett/. Nézőpontunktól függ, melyiket látjuk. A kérdést így feltéve, a válasz nem lehet kétséges. Mivel a termelő folyamatot nemcsak szervezeti és technikai, hanem nyilvánvalóan jogi oldaláról is kell vizsgálnunk, továbbá, mivel csak a magántulajdoni rend jöhet számításba, csak a "vállalat" érdekelhet minket. Megállapíthatjuk tehát, hogy a "közüzem" fogalmánál nem az üzemnek, hanem a vállalatnak a fogalmát vesszük a közgazdaságtanból alapul. Ennek ily határozott kijelentése, bár kevésbé szokásos, ujság azonban nem lehet. Kuncz Ödön a városi üzemek szervezési problémáiról szóló tanulmányában /Városi Szemle, 1933. 911.old./ ezt írja: "En közüzemnek csakis azokat a vállalatokat minősítem, amelyeket az állam vagy más közület magá létesít, szervez és vezet..." Idéznünk kell továbbá az 1930: XVIII.t.-c. 87.§-át is, mely azért is különös figyelmet érdemel, mert a közüzemi kérdés jogszabály általi rendezésének első kísérlete: "/1/ Ebben a törvényben üzem alatt érteni kell a székesfővárosnak azokat az üzleteit, vállalatait és telepeit, amelyeket a székesfőváros vagy kizárólag saját szükségleteinek ellátására, vagy más fogyasztók szükségleteinek kielégítésére is szervezett vagy jövőre szervez."

## III

Mennyiben befolyásolja kérdésünk előbbi, a közgazdaságtanra alapozott fogalmát a közigazgatástan szempontjainak bekapcsolása? Vagy hogy a kérdést egészen leegyszerűsítsük, mennyiben változtatja meg a vállalat közgazdaságtani fogalmát az eléje függesztett "köz" szócska?

Gyakori, sőt általánosan használatos az a meghatáro-

zás, mely "közüzem"-nek a közület tulajdonában lévő vállalatokat nevezi. Löntőnek a tulajdonosi jellegét veszi tehát. Így jól megállapítható ismertetőjelre támaszkodik. Annyira elterjedt ez a felfogás, hogy vitába szállni vele aligha lehet népszerű. Mégis rá kell mutatnunk a mi szempontunk szerint ellene felhozható ellenvetésekre.

Kezdjük a gyakorlatival: az említett meghatározás nem hasznosítható a közigazgatásban és a közigazgatási jogban. Nem adja meg az itt való tárgyalás alapját és keretét és nem szabja meg irányát sem. Nemcsak hogy a száma nagy az alája vonható vállalatoknak, üzemeknek, hanem ezek annyira különböznek is egymástól, hogy egybefoglalásuk megkísérlése is céltalan. Közös tulajdonságuk csak maga a kiindulópont, a tulajdonos jellege. Ha pedig csak ezt tekintjük, nem kerülhetünk ki a magánjog köréből és a magángazdasági elvek alkalmazásából. A közüzemek fenti meghatározás szerinti beállítása egyedül a tulajdonosi szempontot emeli ki. Ebből a szemszögből nézve, a tulajdonosi érdeket szolgálva, ez utóbbi vagyonának megvédése, sőt gyarapítása, azaz a jövedelemszerzés válik a mindenekfeletti céllá. Ha magán-személy a tulajdonos, ez teljesen érthető, sőt egyenesen a vállalat gazdaságtani fogalmából is folyék; bár a jog itt is fel szokta állítani szabályozó kerlátait. Ha azonban közület a tulajdonos, csak a saját érdekének a figyelembevétele nem jelenthet semmi mást, mint hogy a "köz" pontosan szembe kerül a "köz"-zel, közület a közönséggel. A Közigazgatásban és a közigazgatási jog ugyan miképpen tud ebbe bekapcsolódni. Egy-két inkább csak szervezeti kérdést kivéve /pl. a közüzem és a közület egyéb vagyonának, a kölcsönöknek elkülönítése; több eljárási szabály/, a közüzem kérdéseinél aligha hozható olyan, a fenti szempont szerinti szabályozás, mely ne lenne arra alkalmas, hogy a közületet szembeállítsa a fogyasztó-közönséggel vagy/és a versenytárs magánvállalatokkal.

Itt kapcsolódik be az elméleti ellenvetés: a fenti meghatározás elhomályosítja a "köz" igazi szempontját, sőt egyenesen ellentétben áll azzal.

Azek, akik a közigazgatásban szempontjai szerint foglalkoztak a közüzemi kérdéssel, mind érezték is ezt. Ilyenfajta meghatározással: "közüzem a közület üzeme, vállalata" csak olyanek részéről találkozunk, kik magángazdasági vagy magánjogi /kereskedelmi jogi/ elvek alapján nyultak e kérdéshez. A többiek részéről általánosan szokásos más szempont bevonása is: a "közérdek"-re való hivatkozás. "Közüzem" eszerint az a vállalat /egyések kiemelik, hogy közületi vállalat, mások nem/, mely "közérdekü /közhasznu/ szolgáltatást teljesít" /vagy "fontos közcélú szolgál" /.

Ezek a kifejezések azonban: közhasznu, közérdekü, közcélú, nagy vigyázatot igényelnek. "...ha a közkeletü közérdek szó használatához ragaszkodunk, nem szabad szem elöl tévesztenünk a szó jelentésének két árnyalatát" írja Tömcsányi Móric. /A magyar közigazgatási jog alapintézményei. 1926. 15. old./ Nemcsak hogy nem egyértelműek, hanem jelentésük annyira kettős, hogy ezek egymással teljesen szembehelyezhetők. A "közérdek" lehet egyrészt az állam és község érdeke, másrészt a polgárok, a közönség érdeke. Egy községi kézben lévő villanyműnél pl. a község érdeke, hogy a mű minél többet szolgáltatson be a község pénztárába, a közönség érdeke pedig, hogy minél jobb és olcsóbb szolgáltatáshoz jusson.

A "közérdek" és vele rokon kifejezések nem eléggé szabatosak. Rövid meghatározásban tehát veszélyes használatuk. Kár pedig, mert a velük kifejezni akart gondolat helyes.

IV

Azoknak felsorolása után, miket nem fogadunk el, mikre nem támaszkodunk meghatározásunkban, raterhetünk végre a pozitív állásfoglalásra. Mindenekelőtt azt kell kijelentünk, hogy a közüzem helyett a közvállalat kifejezést fogjuk ezután használni. Megfelelőbb ez egyrészt, mert szabatosabb. Mint előbb már láttuk, nem az üzem, hanem a vállalat közgazdaságtani fogalmára támaszkodunk. Másfelől pedig azért használjuk a közvállalat kifejezést, hogy így elkerüljük a közüzem régebbi, gyakran használt fogalmával való összekeverést. Hangsúlyozni kívánjuk: a kettő annyira rokon fogalom, hogy bizonyos tekintetben egyezőknek is vehetők. Így ha a közigazgatástan oldaláról foglalkozunk a kérdéssel, megkülönböztetést tenni közüzem és közvállalat közt nem tudunk. Mivel mi ezt a szempontot követjük, ez azt jelenti, hogy a "közvállalat" megjelenésével a "közüzem"-ről többé alig is lesz szó. A közvállalat fogalma tehát nem valami teljes újdonság, hanem egyenlő a közüzem átminősített fogalmával. Mindezt legjobban magyarázza gyakorlatban való alkalmazásuk. A különbözőség illetve egyezés nyilvánvaló lesz a közvállalat fogalma alá vonható vállalatok felsorolásával.

Hogy az üzem helyett a vállalat kifejezést használjuk, ez bár jellemző, de csak kisebb és jelentéktelenebb része az eltérésnek. Sokkal inkább döntőbb fontosságú, hogy a közvállalat fogalma nem korlátozódik csak a közületi vállalatokra. Nem korlátozódik, mert ez túlzottan kiemelné a tulajdonos közület szempontjait, mégpedig a közönséggel szembeállítva. A "köz" kifejezésnek együtt kell jelentenie mindkettőt, közületet, közönséget egyaránt; ezek kölcsönösen támaszkodnak egymásra és függenek egymástól. Nem lehet szerencsés még csak a kísérlet sem szétválasztására és szembeállításukra. De ha mégis külön kell választani és rangsorba kell állítani a "köz" e két elemét, akkor felfogásunk szerint a közönség jön előbb, ő az alapvetőbb rész a kettő közül. Ebből a felfogásunkból következik, hogy a vállalatoknál nem a tulajdonos, hanem a fogyasztóközönség szempontja érdekel minket elsősorban. Természetesen csak olyan esetekben, mikor a fogyasztókat /legalább is megközelítően/ egyé lehet venni a nagyközönséggel. Azaz érdeklődési körünkbe csak olyan vállalatok juthatnak, melyek szolgáltatását - elvben - bárki igénybeveheti. Hogy tehát a közigazgatástanban a fogyasztók szempontjából foglalkozzunk egyes vállalatokkal, annak előfeltétele a közhasználatosság.

A közvállalat fogalma alá vonható vállalatok körét tovább szűkíti a szükségesség és alkalmasság figyelembevétele. Ezek természetesen, mint szubjektív elemek, magukban nem, csak megnyilatkozásukban jöhetnek számba. Megnyilatkoznak a helylyel és idővel változó közfelfogásban. Ezért a közvállalatok köre is nemzetenkint és koronkint változik. Legtisztábban, a maguk kialakultságában a közigazgatási jog mutatja a közvállalatokat: a közigazgatástanban arra alkalmasnak és szükségesnek felismert közhasználatu vállalatok szabályozását a közigazgatási jogban találjuk meg. Mivel pedig nem annyira a lehetőség, mint inkább a megvalósult tény érdekel minket, fogalommeghatározásunkban hivatkozunk a megvalósult szabályozásra is. Ami a szabályozás irányát illeti, itt azt a megszerítást tesszük, hogy csak az a szabályozás vonható ide, mely a fogyasztók érdekében történik, egyszerű rendészeti nem.

Ezzel végeztünk fogalommeghatározásunk elemeinek külön-külön való rendszeres felsorolásával. Közvállalat tehát: az a közhasználatu vállalat, melynek működését a közhatalom a fogyasztóközönség érdekében különleges szabályozásnak veti alá.

Ismételten is hangsúlyozzuk, hogy a közvállalat most ismertetett fogalma nem szorítkozik csupán csak a közületi tulajdonban lévő vállalatokra. A közvállalattal való foglalkozás tehát nem oldhatja meg a közület gazdasági egységeinek problémáját. A "közüzem" is abban adott a legtöbb fogyatékosra okot, hogy egyszerre akarta a közületnek is és a fogyasztóközönségnek is összes idevonható kérdéseit megoldani. Pedig, mint rámutattunk, a tulajdonos közület érdeke könnyen szembefordulhat a fogyasztókéval. De nemcsak a szétválasztás és a fogyasztók érdeke kedvéért fordultunk a közvállalat fogalmának megalkotásához, hanem azért is, hogy elősegítsük vele a közigazgatás szervezeti egységeinek osztályozását és evvel megismerését is. ~~Odáig már sikerült~~ eljutnia a közigazgatástudománynak, hogy megkülönbözteti a közhatalmi egységeket /szűkebb értelemben vett intézmények/, a jóléti egységeket /intézetek/ és a gazdasági egységeket /üzemek/. Közülük azonban a két első sokkal egységesebb, mint az utolsó csoport, az üzemek. /Régebb idő óta tartoznak is a közigazgatás keretébe./ Meggyőződésünk, hogy az üzemek csoportjánál ~~ix~~ csak megfelelő további felosztással juthatunk kellő eredményre. Ezt a felosztást a közigazgatástannak kell elvégeznie a maga számára, nem várhatja máshonnan, legkevesbbé a gazdaságtudománytól. Ugyanugy kell itt eljárnia, mint ahogyan előbb az intézetek, a jóléti egységek esetében tette. Ez is tisztán közigazgatástudományi felosztás. A gazdaságtudomány a mi legtipikusabb intézeteinket /kórház, iskola/ is vállalatokként kezeli. Valóban, ha pl. a magánkézből lévő szanatóriumokra és iskolákra gondolunk /a szerzetesrendekéi nem tartoznak ide !/, lehetetlen bennük elsősorban nem a "vállalkozás"-t látni. Nos ahogyan az intézeteket kivette a vállalatok köréből és külön fajjává tette, ahhoz hasonlóan kell eljárnia szerintünk a közigazgatástannak az üzemek további felosztásában is. Hasonlóan, de nem ugyanugy. Az intézeteknél /legalább is elvben/ mindenekfeletti a szociális szempont. Az üzemeknél /lásd a vállalat gazdaságtani fogalmát/ a jövedelmezőség a döntő szerep. Illetően csak lenne, mert nyilvánvaló, hogy minden vállalat esetében ezt ilyen mereven felállítani nem lehet. A "közvállalat" az átmenetet próbálja megadni: a szociális szempont által mérsékelt jövedelmezőség, vagy ha úgy tetszik, a jövedelmezőség figyelembentartásával befolyásolt szociális szempont beállításával. Márpedig, hogy ez a kettős szempont csakugyan jelentkezik egymást kölcsönösen egyensúlyozó alakjában, azt mind magyar, mind külföldi gyakorlati példákkal támaszthatjuk alá.

A közönség irányában a közvállalatok önálló fajként jelentkeznek. A közigazgatás szervezeti egységeinek felosztásában az üzemek egyik fajaként. Ezeknél tehát megkülönböztethetünk közvállalatokat és magánvállalatokat - aszerint, érvényesül-e szociális szempont ~~is~~ és mennyiben. A gyakorlatban rendszerint külön alfajként jelentkezik még a háztartási üzemek /csak a közigazgatás részére termelnek/ és a pénzügyi monopóliumok csoportja is.