

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

SZERKESZTI

MAGYARY ZOLTÁN



**A szlovákiai közigazgatás
fejlődése**

COTTÉLY ISTVÁN

**A service public eszméje a mai
francia közigazgatási jogban**

VALLÓ JÓZSEF

Az új olasz alkotmányreform

KARAY KÁLMÁN

Külföldi jogfejlődés

Nagy-Bécs (Benárd Aurél). — Az 1938. aug. 14-i új román közigazgatási törvény (Jakabffy Imre).

K I A D J A A

MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET

B U D A P E S T

1 9 3 9

E szám ára 1.50 P.

KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNY

MEGJELENIK ÉVENKÉNT HATSZOR.

SZERKESZTŐSÉG ÉS KIADÓHIVATAL: MAGYAR KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI INTÉZET, BUDAPEST, IV. PÁZMÁNY PÉTER-TÉR 1.

I. EMELET, 116. SZ. — TELEFON: 184—623.

TARTALOM

		Oldal
A szlovákiai közigazgatás fejlődése	COTTELY ISTVÁN	153
A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban. (Második közlemény.)	VALLÓ JÓZSEF	184
Az új olasz alkotmányreform	KARAY KÁLMÁN	214
Külföldi jogfejlődés		223
Benárd Aurél: Nagy-Bécs. — Jakabffy Imre: Az 1938. aug. 14-i új román közigazgatási törvény. (Második közlemény.)		

Munkatársaink:

Dr. Cottely István, okl. ügyvéd, a Magyar Nemzeti Bank ellenőre. Dr. Valló József, pénzügyi fogalmazó. Dr. Karay Kálmán, Pest vármegye szolgabírája. Dr. Benárd Aurél, a Magyar Közigazgatástudományi Intézet gyakornoka. Dr. Jakabffy Imre, a m. kir. Központi Statisztikai Hivatal tisztviselője.

A Közigazgatástudomány évi előfizetési ára 8 pengő. Jogi személyek, könyvtárak, intézetek részére évi 20 pengő. Az előfizetési ár félévi részletekben is fizethető. Postatakarékpénztári csekkszámla száma: 36.111.

FELELŐS KIADÓ: MAGYARY ZOLTÁN.

DUNÁNTÚL PÉCSI EGYETEMI KÖNYVKIADÓ ÉS NYOMDA R.-T. PÉCSETT.

A nyomdáért felelős: Wessely Károly igazgató.

A SZLOVÁKIAI KÖZIGAZGATÁS FEJLŐDÉSE.

I. Az 1938. év őszén a magyar eget borító felhők között áttört az első napsugár. A cseh-szlovák köztársaság homokra épített épülete recsegni ropogni kezdett; a bebörtönzött különféle népi-ségek a népi jog és önrendelkezés alapján részint az önállóságot, részint pedig az anyaországhoz való visszatérést követelték. 1938. októberében a Szudéta-vidék, novemberben pedig a magyarlakta Felvidék szakadt le a mesterséges mozaik-államról. De ez csak a bomlás kezdete, 1939. tavaszán Cseh-szlovákia már a múlté. Csehország és Morvaország, az ú. n. „történelmi országok“ beolvadtak a nagy Német Birodalomba, Szlovákia független állam, a ruténföld pedig ismét magyar lett.

Csehszlovákia kísérleti állam volt. A kísérletek pedig arra valók, hogy abból okulást merítsünk. E helyütt nem azt akarjuk vizsgálat tárgyává tenni, hogy mi volt Csehszlovákia megszűnésének az oka, hanem inkább azt, hogy miképen volt lehetséges, hogy ez az államtákolmány húsz esztendőn keresztül fennmaradhatott, vagyis milyen volt Csehszlovákiának belső, közigazgatási szervezete. Érdekelhet ez azonban azért is, mert a magyarlakta Felvidéken és a visszacsatolt ruténföldön húsz esztendeig a cseh-szlovák közigazgatás volt érvényben, s ha a visszacsatolt Felvidéken a volt cseh-szlovák közigazgatási jogrend immár a múlté s a Ruténföldön a magyar közigazgatási rendszer bevezetése csak rövid idő kérdése, mégis azáltal, hogy Magyarországnak eme területein húsz esztendőn keresztül a cseh-szlovák közigazgatási jog volt érvényben, a cseh-szlovák közigazgatási jogfejlődés részévé lett a magyar közigazgatási jog történetének. Nem lesz tehát erdektelen, ha röviden végigtekintünk a szlovákiai közigazgatási jog történeti fejlődésén, a cseh-szlovák köztársaság megalakulásától egészen a legújabb időkig, amikor a müncheni négyhatalmi egyezmény történelmet formáló hatása alatt kialakult a megkisebbedett federatív cseh-szlovák köztársaság, hogy pár hónapos fennállása után letűnjön a történelem színpadáról.

A világháború után részekre hullott osztrák-magyar monarchiából a nyugati nagyhatalmak kegyelméből alakított cseh-

szlovák köztársaság — eltekintve a csekély kiterjedésű német birodalmi területtől — két teljesen ellentétes közigazgatási joggal és közigazgatási berendezéssel bíró területből: az ú. n. történelmi országokból és a kétharmad részben szlovákok és egyharmad részben pedig magyarok által lakott Felvidékből — Szlovákiából alakult. A közigazgatási szervezetét felépítő fiatal állam területén tehát két, egymástól teljesen különböző jogrend volt érvényben. Az új állam természetesen a multtal nem szakíthatott, az új állam épületét a már meglévő jogrendre kellett felépíteni, ezért az 1918. október 28-án kelt (Törvények és Rendeletek Gyűjteménye 11. sz.), az önálló cseh-szlovák állam alapításáról szóló törvény kimondotta, hogy az összes országos és birodalmi törvények és rendeletek hatályban maradnak; az összes önkormányzati, állami és megyei hivatalok, állami, országos, járási úgyszintén községi intézetek a nemzeti választmánynak vannak alárendelve és egyelőre az eddig érvényes törvények és rendeletek alapján hivataloskodnak. Szlovákiában és a rutén földön tehát érvényben maradt a magyar jogrend és ezen épült fel a kialakuló cseh-szlovák közigazgatási szervezet is.

A cseh-szlovák állam szervezői tisztában voltak azzal, hogy ha lehetséges is a particuláris jogrendeletet a magán- és a büntetőjog területén huzamosabb ideig megtartani —, a közigazgatási jogot, mint az állami gépezet működését elsődlegesen szabályozó normákat, késedelem nélkül átdolgozni és lehetőleg egységesíteni kell. Ezért haladéktalanul hozzáláttak az egységesítéshez és az önálló közigazgatási jogrendszer kiépítéséhez. A kiépítés természetesen csak fokozatosan haladhatott előre. Közigazgatási reformot ugyanis máról-holnapra megvalósítani nem lehet. Mégis — ha tekintetbe vesszük, hogy a közigazgatási szervezetet három éven belül teljesen átalakították és hogy már 1923. január 1-ével Szlovákiában egy teljesen új közigazgatási rendszer lépett életbe, és a közigazgatási szervezet tényleg zökkenésmentesen működött is, objektíve meg kell állapítani, hogy ebben a tekintetben kiváló teljesítménnyel állunk szemben.

A fejlődés folyamán egymástól élesen elhatárolt négy időszakot különböztethetünk: *a)* az átmeneti szabályozást, *b)* a nagymegyerendszert, *c)* a tartományi szervezetet és végül az egész rövid életű *d)* autonóm szervezetet. Az átmeneti időszak 1918. október 28-tól 1922. december 31-ig, a nagymegyerendszer 1923. január 1-től 1928 június 30-ig és a tartományi szervezet 1928 július 1-től 1938. november 23-ig és végül az autonóm szervezet 1938. november 23-tól 1939. március 14-ig volt érvényben.

II. Az átmeneti időszak.

Szlovákia közigazgatási átvételéről az 1918. december 10-én kelt (T. és R. Gy. 64. sz.) törvény intézkedik. A törvény több, a hatalom átvételével kapcsolatos intézkedést tartalmaz. Ezek közül legfontosabb az, amelynek alapján a kormány jogosult volt egyik tagját meghatalmazni (ez a miniszter volt az ú. n. szlovákiai teljhatalmú miniszter), hogy a törvény végrehajtása — tehát Szlovákiában a cseh-szlovák államberendezés megszerzésének megvalósítása — során rendeleteket adjon ki és a rend fenntartása, a viszonyok konszolidálása és a rendes államélet biztosítása céljából minden intézkedést tegyen. A kiadott rendeletek érvényességéhez elegendő volt a miniszter aláírása. A szlovákiai közigazgatási jog forrásai tehát a törvényeken és a kormányrendeleteken kívül a szlovákiai teljhatalmú miniszter rendeletei is. Egyébként a törvény a közigazgatási szervezetre vonatkozólag még csak azt a rendelkezést tartalmazza, hogy az összes városi és községi választmányokat (képviselőtestületeket) fel kell oszlatni, jogkörük és illetőségük a kormány meghatalmazottja által alakított bizottságokra száll át. A törvény a vármegyei választmányokról nem intézkedik.

A törvény alapján működött teljhatalmú miniszter¹ kétségtelenül nem könnyű feladat előtt állott. Az új államalakulás iránt korántsem volt Szlovákiában a lelkesedés általános; a közigazgatás szervezése során úgy személyi, mint tárgyi nehézségekkel kellett megküzdeni. Az 1919. esztendő a belső kaotikus forrongás képét mutatta, amihez hozzájárult még az 1919. év tavaszán Magyarország felől megindított kommunista támadás, amely éppen a belső dezorganizáltság folytán jelenthetett csak a köztársaság felépítésére komoly veszedelmet. 1919. március 25-től 1920. június 28-ig egész Szlovákia területén statárium volt életben.² Egy ideig katonai diktaturát is kénytelenek voltak bevezetni.³

Közben azonban a cseh-szlovák kormány és a teljhatalmú miniszter a közigazgatás átvételében és megszerzésében céltudatosan haladt előre. Miközben minden megmozdulást a legkönnyör-

¹ A magyarságnak minden oka megvan arra, hogy a teljhatalmú miniszter működésére a legnagyobb keserőséggel gondoljon vissza, működését magyar könnyek és jajszavak áradata kísérte.

² A teljhatalmú miniszter 1919. márc. 25-én kelt 51/1919. sz. és az 1920. jún. 6-án kelt 50/1920. sz. (4645. prez.) sz. rendeletei.

³ A teljhatalmú miniszter 1919. jún. 20-án kelt 96/1919., (5218/1919. prez.) sz. rendelete.

telenebbül elfojtott, gondoskodott arról hogy a közigazgatási szervezet vezetése az új államhatalomhoz hű személyek kezébe kerüljön. A magyar közigazgatás alapelve a területi autonomia volt, nem lehetett volna azonban minden változtatás nélkül a magyar közigazgatási törvények alapján a közigazgatást tovább vezetni. Elvben ugyan a magyar törvények változatlanul érvényben maradtak, a területi önkormányzat alapján működő szerveket azonban kinevezett és a cseh-szlovák államhatalommal szemben szimpátiával viseltető egyénekkel töltötték be. A szlovákiai teljhatalmú miniszter rendeleti úton⁴ megszüntette Szlovákiában a főispáni és alispáni intézményt és helyette a megye élére zsupánt (ispánt) állított, aki mint állami hivatalnok vezette a megye ügyeit. Nem is állítottak minden megye élére egy-egy zsupánt, hanem olykor két, sőt több megye, illetőleg megyerész igazgatását is egy zsupánra bízták. A zsupánokra szállott a főispánok és alispánok hivatali jogköre. Feloszlatták a vármegyei törvényhatósági bizottságokat is. A megyékben vármegyei közigazgatási bizottságokat (župná administratívna komisija) állítottak fel, amelyeknek nem hivatalbeli tagjait a zsupán nevezte ki.⁵

A közigazgatásnak átszervezéséhez az első lépést a községi igazgatás átszervezése képezte. Az 1919. január 31-én kelt (T. és R. Gy. 75. sz.) törvény új községi választási rendet vezetett be, az 1919. febr. 7-én kelt (T. és R. Gy. 76. sz.) törvény pedig az addig érvényben volt községi rendtartás és a városi szabályrendeletek egyes rendelkezéseit kívánta összhangba hozni az új választási törvénnyel.⁶

Az új szabályozásnak leglényegesebb újításai az eddigi állapottal szemben a következők voltak. Az addig községi előjárásnak nevezett községi testület *községi (városi) tanács* elnevezést, a *községi képviselőtestület* pedig a *községi képviselőlet* elnevezést kapta. A községi képviselőlet bizottságokat küldhetett ki.

A községi képviselőlet a község lakosságának számához viszonyítva 9—60 tagból állott. A községi tanács tagjai számának, beleértve a községi előljárót és helyettesét, a községi képviselőlet összes tagjai számának egy harmadát kellett kitennie. A bizottságoknak és azok tagjainak számát a községi képviselőlet állapí-

⁴ A teljhatalmú miniszter 1919. márc. 5-én kelt 555/1919. sz. rendelete.

⁵ A teljhatalmú miniszter 1919. márc. 2-án kelt 58/1919. sz. rendelete.

⁶ Mind a két törvény 1919. febr. 18-án hirdettetett ki. A rendezett tanácsú városok jogviszonyait az 1920. márc 31-én kelt (T. és R. Gy. 235. sz.) törvény szabályozza.

totta meg. Az egyes bizottságok tagjainak száma nem lehetett nagyobb, mint a községi képviselőlet összes tagjai számának a fele.

A községi képviselőletbe való választójoggal, nemre való tekintet nélkül, a cseh-szlovák köztársaság összes polgárai bírtak, ha 21. életévüket meghaladták, valamely választási községben a választói névjegyzék kitétele napjától visszamenőleg számítva legalább három hónapja laktak és a törvény a választói jogból kifejezetten ki nem zárta őket.

A törvény szerint választást kétféle módon lehetett megejteni: vagy az aránylagos képviselőlet alapelve, vagy a viszonylagos többség alapelve szerint. Az ezernél több lakossal bíró községek, ha a választók egy tizede kívánta, az aránylagos képviselőlet alapján, egyébként pedig a többségi alapelv szerint választottak. A legtöbb adófizetők előjogai, tehát a virilisták intézménye megszűnt. A törvény a községek egyesítésére és felosztására vonatkozólag a tágkörű felhatalmazást adott a kormánynak.⁷

A községek kérdésének a rendezése után a kormány a közigazgatási szervezet további újjáépítéséhez látott hozzá. Ez természetesen nem történt hirtelen és átmenet nélkül. A kormány egyelőre csak ideiglenes és átmeneti intézkedéseket hozott, amelyek már magukban foglalták a véglegesnek szánt rendezés alapelveit. Azonban mindjárt az ideiglenes rendezéssel párhuzamosan — sőt kb. egy hónappal előbb — megalkották a végleges közigazgatási rendezést magában foglaló törvényt: az ú. n. nagymegyetörvényt és több ezzel kapcsolatos törvényt is.⁸ Ezeknek a törvényeknek életbeléptetési időpontját kormányrendelet volt hivatva megállapítani.

Az ideiglenes rendezést magukban foglaló törvényes intézkedések a szervezeti szabályozáson kívül tág körben felhatalmazták a kormányt a megyék és járások határainak és a községek jellegének megváltoztatására. Ezeknek a törvényeknek alap-

⁷ L. az 1919. febr. 7-én kelt (T. R. Gy. 76. sz.) törvény 25. §-nak intézkedéseit, amelyet módosított az 1919. dec. 19-én kelt (T. és R. Gy. ex 1920. 8. sz.) és az 1920. ápr. 14-én kelt (T. és R. Gy. 285. sz.) törvény; vesd össze továbbá az 1919. máj 27-én kelt (T. és R. Gy. 295. sz.) törvényt, amely az egyesített, ill. szétválasztott községek átmeneti igazgatásáról intézkedik, a 295/1919. sz. és a 285/1920. sz. törvényeket hatályon kívül helyezte az 1921. márc. 18-án kelt (T. és R. Gy. 117. sz.) törvény, amelyet módosított az 1922. dec. 21-én k. (T. R. Gy. 406. sz.) törvény.

⁸ Az 1920. febr. 29-én kelt (T. és R. Gy. 126. sz.) törvény, az 1920. márc. 9-én kelt (T. és R. Gy. 158. sz.), az 1920. ápr. 14-én kelt (T. és R. Gy. 330. sz.) és 1921. jún. 30-án kelt (T. és R. Gy. 241. sz.) törvények.

ján azután a kormány haladék nélkül hozzálátott a közigazgatási szervezet, valamint a területi beosztás átalakításához, úgy, hogy kb. 5 év elmultával minden zökkenés nélkül életbeléphetett a már évekkal ezelőtt megalkotott törvény alapján az új közigazgatási rendszer. Mielőtt azonban az új közigazgatási rendszernek az ismertetésébe bocsátkoznánk, az átmeneti intézkedésekről még egyet-mást el kell mondanunk.

A szlovákiai közigazgatást átmenetileg az 1920. márc. 22-én kelt (T. és R. Gy. 210. sz.) törvény szabályozta.⁹ A törvény felhatalmazta a kormányt, hogy a) két vagy több megyét, vagy azok részeit a közigazgatás végrehajtására egy közigazgatási kerületté egyesítsen egy zsupáni hivatallal és e mellett, szükség esetén, az eddigi zsupáni székhelyeken kirendeltségeket hagyjon meg, b) szabályozza a szolgabírói járások területét és azok székhelyét, c) rendezett tanácsú városokat nagyközségeknek nyilvánítson, d) törvényhatósági jogú városokat rendezett tanácsú városoknak vagy nagyközségeknek nyilvánítson.

Kimondotta a törvény azt is, hogy a zsupáni és szolgabírói hivatalokban a közigazgatást a rendeletileg megállapítandó határnaptól kezdve — kizárólag a köztársaság illetékes szervei által kinevezendő *állami tisztviselők* fogják intézni. Unifikálta egyszersmind az egész ország területére a szolgálati pragmatikát és kimondotta, hogy ezek a tisztviselők is alá vannak rendelve azoknak a törvényeknek és szabályoknak,¹⁰ amelyek az állami tisztviselőkre, azok szolgálati és nyugellátási illetményeire az ú. n. történelmi országokban mérvadók.

A törvény kimondja továbbá, hogy a zsupáni hivatal élén a zsupán áll, akinek a helyettese a zsupáni hivatalhoz kinevezett legmagasabb rangú fogalmazási tisztviselő; részletes intézkedéseket tartalmaz továbbá a volt megyei és szolgabírói hivatalok tisztviselőjére, azoknak átvételére vagy elbocsátására vonatkozólag. Az 1920. március 22-én kelt (T. és R. Gy. 211 sz.) törvény a községi és körjegyzőkről rendelkezik. Kimondja, hogy ezek is állami hivatalnokok; reájuk is kiterjeszti egyuttal a történelmi országokban az állami hivatalnokok szolgálati viszonyait szabályozó törvényes rendelkezéseket.

⁹ A törvény végrehajtásáról az 1920. máj. 21-i (T. és R. Gy. 361. sz.) kormányrendelet intézkedik.

¹⁰ Legfontosabb az 1918. jan. 25-én kelt (Osztr. bir. t. k. 15. sz.) osztrák törvény.

A vármegyei közigazgatási bizottságok, a városi és községi képviseletek egyelőre mint kinevezett testületek működtek tovább. A szlovákiai teljhatalmu miniszter több rendeletben szabályozta a kinevezett testületek összeállításának és működésének a módját.¹¹ A megyei közigazgatási bizottságok és a községi (városi) képviseletek tagjainak kinevezési joga továbbra is a zsupánt illette meg.

A további fontos lépés a szlovákiai községek szervezetének újabb szabályozása volt. Ennek a szabályozásnak legfontosabb újítása az, hogy Pozsony és Kassa megszűntek törvényhatóságok lenni és rendezett tanácsú városokká alakultak át. Az 1922. júl. 15-án kelt (T. és R. Gy. 245. sz.) törvény¹² kimondja, hogy Pozsonyban és Kassán a városi képviselet, és tanács és valamennyi bizottság választása a községi választási rendtartásról szóló és általunk már fentebb ismertetett 1919. jan. 31-én kelt (T. és R. Gy. 75 sz.) törvény szerint történik, azonban bizonyos eltérésekkel. Az eltérések között a leglényegesebbek a következők. A városi képviselőtestület választott tagjainak a száma 48. A polgármesternek és helyettesének a választása oly módon történik, hogy a városi képviselőtestület a saját kebeléből öttagú elnökséget választ. A város polgármesterét a megválasztottak közül a kormány jelöli ki. Az elnökség többi tagja közül ama kettő, akik a legtöbb szavazatot nyerték, a polgármester helyettesei. A polgármesternek a két város önkormányzati ügyeiben ugyanaz a jogköre van, mint aminő jogkör a polgármestert az 1886. évi XXII. t.-c. szerint illette meg, mégis azzal az eltéréssel, hogy a polgármester a 90—108. §§ szerinti fegyelmi eljárás alá nem vonható.

A városi tanácsnak 16 választott tagja van. A városi tanács választott tagjai a városi elnökség 5 tagja, a többi 11 választott tagját pedig a képviselőtestület választott tagjai választják. Eme választott tagokon felül a városi tanács további tagjai a városi főjegyző és a városi jegyzői hivatalnak általa kijelölt egy tagja.

A városi jegyzői hivatal, amelynek főnöke a városi főjegyző, állami tisztviselőkből áll, akiket a belügyminiszter oszt be; még pedig amennyiben szaktisztviselőkről van szó, az illetékes tárca-miniszterrel való egyetértésben.

¹¹ A szlovákiai teljhatalmú miniszter 1920. jún. 6-án kelt 51/1920. (4669/1920. prez.) sz., 1920. aug. 30-án kelt 56/1920. (10.061/odd. adm. I.) sz. és 1920. szept. 11-én kelt 61/1920. (8105/prez.) sz. rendeletei.

¹² A törvény végrehajtásáról az 1922. nov. 23-án kelt (T. és R. Gy. 335. sz.) korm. rend. intézkedik.

A törvény megállapítja a városi tanácsnak és a jegyzői hivatalnak a hatáskörét. A városi tanács előkészíti és végrehajtja a városi képviselőtestületnek az önkormányzati ügyekre vonatkozó határozatait, vezeti a város, továbbá a városi intézetek és vállalatok, úgyszintén a város által kezelt alapítványok és alapok folyó gazdasági igazgatását, tárgyalja a városi képviselőtestület elé való terjesztésük előtt a költségirányzatot és a zárszámadásokat, egyébként pedig az a hatásköre, amelyet addig a rendezett tanácsú város tanácsa és annak tagjai láttak el, a városi jegyzői hivatalra száll át. A városi tanács és a városi jegyzői hivatal közötti illetékességi vitákat a törvény értelmében egyelőre a zsupán volt hivatva eldönteni.

A városi jegyzői hivatal tisztviselői a törvény szerint jogosultak a városi képviselőtestület és a városi tanács gyűlésein jelen lenni és részt vehetnek a tárgyalásokban is. A városi főjegyző, valamint két általa kijelölt városi jegyző a városi képviselőtestületnek tagja és ugyanazok a jogok illetik meg, mint a képviselőtestület választott tagjait. A kormány a városi képviselőtestületbe az emberbaráti, egészség-, a népjóléti-, a közművelődési-, a pénzügy-, gazdasági-, építészet-, közlekedési ügyekben jártas szakértőket hívhat be, oly korlátozással, hogy ötnél több ilyen szakértő meg nem hívható. Ezeknek a szakértőknek ugyanazok a jogaik voltak, mint a képviselőtestület választott tagjainak.

Gondoskodott a törvény arról is, hogy a meglehetősen megnyirbált autonómia se veszélyeztethesse az állami érdekeket. Ezért a városi főjegyzőnek (helyettesének) a fellebbezési jogon felül még vétőjogot is biztosított. Joga és kötelessége volt ugyanis megkívánni, hogy a képviselőtestület, a tanács, vagy a polgármester (helyettesei) intézkedései vagy határozatai végre ne hajtassanak, ha ezek valamely törvényt sértenek, a hatáskört túllépik, vagy a község jólétét veszélyeztetik. A zsupán döntött arról, hogy az a határozat, amellyel szemben a főjegyző vétőjogával él, végrehajtható-e.

A törvény rendelkezéseket tartalmaz a nagy és kisközségekre vonatkozólag is. Kimondja, hogy az állami igazgatás közvetítése és ellátása a nagy- és kisközségekben a jegyző feladata, akinek az állami igazgatás ügyeiben tett intézkedéseit a községek és ezek szervei végrehajtani kötelesek. Egyéb ügyekben, (a község belügyeiben) a jegyző eddigi közreműködésének fenntartásával a községi bírák hatásköre a bíróra (starosta), az előljáráóságé és tagjaié a községi tanácsra és ennek tagjaira száll át. A törvény biz-

tosítja a községi jegyzők részére a tanács határozatai és a községi bírák intézkedései ellen a fellebbezési és vétőjogot.

Megvalósította továbbá az ú. n. bővített hatáskörű nagyközségek intézményét, amikor kimondotta, hogy a kormány jogosult rendeletileg meghatalmazni egyes nagyközségeket, amelyek eddig törvényhatósági jogú vagy rendezett tanácsú városok voltak, hogy ezentúl is ellássanak bizonyos ügyeket, amelyeket a rendezett tanácsú városok az 1886. évi XXII. t.-c. 22. §-a szerint elláltak és emellett megállapítja azt is, hogy ezek az ügyek mily módon és mely szervek által látandók el.

A közigazgatás további átalakítása terén a kormány a törvényhatóságoknak (megyék, városok) az addig érvényes magyar törvények alapján foganatosított teendőit, vagyis az önkormányzatok jogkörét változtatta meg. Ez a változtatás két irányú volt. A kormány bizonyos állami ténykedéseket, amelyeket eddig az önkormányzatok végeztek, ezektől elvett, viszont egyes állami hivataloknak a teendőit az önkormányzatok mellett működő tisztviselőkre ruházta. Két fontos téren csökkentette az önkormányzatok hatáskörét, nevezetesen elválasztotta a pénzügyi igazgatást¹³ az önkormányzattól és az árvaügyek intézését¹⁴ a bíróságokra bízta. Ezzel szemben — amint majd később látni fogjuk — a megyék és szolgabírói járások helyébe lépő nagymegyei és járási hivatalokat oly feladatok végzésével is megbízta, amelyek eddig külön állami hivatalok hatáskörébe tartoztak.¹⁵ A szervezeti újításokkal egyidejűleg keresztülvitte a kormány a területi változtatásokat is. A rendezett tanácsú városokat, amelyekké a törvényhatósági jogú Pozsonyt és Kassát alakították át, a Pozsony — illetőleg Abauj-Torna vármegyébe kebelezték be. Megváltoztatták egész Szlovákia közigazgatási térképét. Komárom, Selmec- és Bélabánya, Bártfa, Szepesbéla, Gölnicbánya, Sz. György, Léva, Lőcse, Nyitra, Érsekújvár, Igló, Rózsahegy stb., stb. rendezett tanácsú városok nagyközséggé

¹³ Az 1922. jan. 27-én kelt (T. és R. Gy. 43. sz.) törvény és az 1922. ápr. 21-én kelt (T. és R. Gy. 151. sz.) kormányrendelet.

¹⁴ Az 1922. júl. 15-án kelt (T. és R. Gy. 246. sz.) törvény és az igazságügy-miniszternek 1922. dec. 21-én kelt (T. és R. Gy. 382. sz.) hirdetménye.

¹⁵ Vessd össze az 1922. dec. 22-én kelt (T. és R. Gy. 383. sz.) kormányrendeletet némely szlovákiai áll. szakhivatal megszüntetéséről és hatáskörüknek a zsupáni és járási hivatalokra való átruházásáról. A rendelet a nagymegyei törvénnyel együtt lépett életbe.

nyilvánítottak, és az egyes szolgabírói járásokba bekebeleztettek.¹⁶

Az ideiglenes közigazgatási szervezeti és területi intézkedésekkel párhuzamosan jelentek meg a törvénytárban azok a rendeletek és intézkedések, amelyeknek a nagymegye rendszerrel együtt kellett életbelépniök. Ezek közül a legfontosabbak az 1922. szept. 21-én kelt (T. és R. Gy. 290 sz.) rendelet, amely a vármegyei és járási hivatalok számára ügyviteli rendtartást tartalmaz, az 1922. nov. 3-án kelt (T. és R. Gy. 332 sz.) rendelet, amely a régi megyék vagyonának az új zsupák részére való átadásáról intézkedik, továbbá az 1922. okt. 19-én kelt (T. és R. Gy. 352 sz.) rendelet, mely a közigazgatási bizottságokról szóló 1876. évi VI. t.-c. némely rendelkezését hatályon kívül helyezte, az 1922. dec. 21-én kelt (T. és R. Gy. 378. sz.) rendelet, amely a szlovákiai járási hivatalok igazgatási beosztásáról és székhelyéről intézkedik és végül az 1922. dec. 22-én kelt (T. és R. Gy. 385 sz.) rendelet, amely a szlovákiai közigazgatási hivatalok hatáskörének átruházása tárgyában rendelkezik.

Az 1922. okt. 26-án kelt (T. és R. Gy. 310 sz.) kormányrendelet értelmében Szlovákiában hatálybalépett az ú. n. nagymegye-törvény és ezzel együtt a többi, azzal kapcsolatos törvény is. Ugyanezen a napon megkezdték a működésüket az új zsupáni és járási hivatalok, megszüntették működésüket az eddigi vármegyék, azoknak a szervei, a közigazgatási bizottságok és a szolgabírói hivatalok. 1923. január 1-vel tehát Szlovákiában életbe lépett az új cseh-szlovákiai nagymegyerendszer, *azonban csak Szlovákiában*. A történeti országokban a nagymegyerendszert egyelőre még életbe nem léptették, úgy, hogy 1923. jan. 1-vel sem valósult meg a cseh-szlovák köztársaságban az egységes közigazgatási szervezet.

III. A nagymegyerendszer.

Említettük, hogy a cseh-szlovák köztársaság két egymástól teljesen különböző jogrenddel bíró területből keletkezett. Az ú. n. történelmi országokban a tartományi rendszer volt életben; itt

¹⁶ Vessd össze az 1922. márc. 9-én kelt (T. és R. Gy. 91. sz.), az 1922. szept. 21-én kelt (T. és R. Gy. 275. sz.) az 1922. szeptember 21-én kelt (T. és R. Gy. 281. sz.), törvényeket, a belügyminiszternek 1922. dec. 2-án kelt (T. és R. Gy. 345. sz.) és 1922. dec. 12-én kelt (T. és R. Gy. 366. sz.) rendeleteit és az 1922. dec. 29-én kelt (T. és R. Gy. 412. sz.) hirdetményét.

az elsőfokú politikai hatóságok a kerületi kapitányságok (Bezirkshauptmannschaft), a másodfokú politikai hatóságok pedig a tartományi helytartóságok (Csehország és Morvaország), illetve a tartományi kormány (Szilézia) voltak. A közigazgatási szervezet alapját tehát egyes nagyobb, a történelmi fejlődésben és tradícióban gyökerező egységek képezték. Ezzel szemben Szlovenszkóban a vármegyrendszer volt életben, amely kifejlődött autonómiájával a kinevezett és a mindenkori kormánytól függő főispáni és a választás útján betöltött alispáni hivatal intézményével a történelmi országok politikai közigazgatási szervezetével éles ellentétben állott.

A cseh-szlovák köztársaság megalkotói a közigazgatási szervezetet haladéktalanul egységesíteni és új alapokra fektetni akarták. Hogy ezzel mennyire siettek, annak ékes bizonyosága, hogy a nagymegyetörvényt már az 1919. év elején még az ú. n. forradalmi nemzetgyűlés hozta meg, már abban az időben, mikor a cseh-szlovák államhatalom egész Szlovákiára még ki sem volt jóformán terjesztve, amikor még minden forrongásban és átalakulásban vajudott. A vezető cseh-szlovák körök meg voltak győződve arról, hogy a cseh-szlovák köztársaság jövőjének alakulása attól függ, milyen lesz az új ország közigazgatási szervezete. A hivatalos cseh-szlovák politika ugyanis abból az alapelvből indult ki, hogy a cseh, morva és szlovák nemzetek nem különálló népiségek, hanem csak részei, csupán nyelvjárásai az egységes cseh-szlovák nemzetnek. Az állam megalkotói mindjárt annak megalakulásakor számoltak a jövő nehézségeivel. Kétségkívül felmerült szemeik előtt a Német Birodalom és Magyarország megerősödésének a lehetősége. A magyar veszély ugyan egyelőre komoly formában latba nem eshetett, a Németország részéről várható támadás azonban a cseh-szlovák köztársaság legelső pillanatától fogva kísértett. Ezzel a veszedelemmel szemben — azt hitték — eredményesen csak úgy tudnak szembeállani, ha rövid időn belül megvalósítják a 14¹⁷ milliós egységes csehszlovák nemzetet, hogy az a nyugati nagyhatalmak szövetsége mellett, illetve védnöksége alatt beláthatatlan időre vezető, sőt mi több uralkodó szerepet játszasson Középeurópában. A hivatalos felfogás szerint az egységes csehszlovák nemzet csakis a mostoha történelmi sors, — a különböző államokba való elosztódás — folytán tago-

¹⁷ Beneš még külügyminiszter korában néhány év előtt Pozsonyban tartott előadásában az ötven év múlva megvalósuló 20 milliós csehszlovák nemzetről festett álmképeket.

zódott több népcsoportra: a csehekre, morvákra és szlovákokra. Amit azonban a történelem a csehszlovák nemzetel szemben véte, gyorsan helyre kell hozni.

A kormány tehát egy oly közigazgatási rendszert akart bevezetni, amely alkalmas volt, hogy az elősegítse az egyes népcsoportok közötti különbség eltűnését. Az osztrák közigazgatási rendszer persze erre nem volt megfelelő, mert Cseh-, Morvaország és Szilézia mellett Szlovákiának is önálló tartomány jelleget kellett volna adni, ami természetesen a szlovákság önálló jellegének a kihangsúlyozása lett volna. Megfelelt volna a magyar vármegyerendszer, ha a vármegyének nem lett volna túlságos nagy autonómiája. Szóba sem jöhetett ugyanis oly rendezés, hogy pl. a megye tisztviselőit a megyei képviselőlet válassza meg. Változatlanul tehát az egyiket sem lehetett átvenni, ezért a kormány a tartományi rendszer eltörlése és a megyerendszerhez hasonló közigazgatási szervezet megvalósítása mellett döntött. Švehla, az akkori kormányelnök a leghelyesebbnek vélte az *egész* köztársaságra kiterjedő megyerendszer megvalósítását. A terv az volt, hogy az országokat még földrajzilag is el kell tüntetni, még az emléket is ki kell törölni annak, hogy a cseh-szlovák köztársaság különféle tartományokból tevődik össze. A megyéket is úgy kell megalkotni, hogy azok határai ne essenek egybe a volt tartományi határokkal. A Cseh- és Morvaország közötti határok eltörlése nem is lett volna oly fontos, súlyt helyeztek azonban a Morvaország és Szlovénia közötti határ eltüntetésére. Éppen ezért a nagymegyetörvényt tulajdonképpen Szlovákiára való tekintettel alkották meg; a törvénynek a célja nem volt más, mint hogy Szlovákia részére lehetetlenné tegyék, hogy magát külön tartománynak, külön országnak érezze.¹⁸

Az új közigazgatási rendszer bevezetése tehát három tényezővel akarta felvenni a harcot: a történelmen alapuló tradíció-

¹⁸ A nagymegyetörvény indokolásában olvashatjuk: „A törvény végrehajtása során azt akarjuk elérni, hogy egységesítsük és az egyetlen, egységes és oszthatatlan állam eszméjével hassuk át a csehszlovák nemzetet, ... Államunk még fiatal, csak most van kialakulóban; nem lehet állítani, hogy a lakosság minden rétege az önálló és saját államiság jelentőségét megértette volna. Ezért az önálló államiság tudatát erősíteni kell, nevelni kell a lakosságot arra, hogy ne csak Csehország, Morvaország vagy Szlovákia lakosának, hanem elsősorban az egységes csehszlovák állam polgárának tartsa magát. A kormány meg van győződve a csehmorva országoknak a népi lélekben gyökeredző fontosságáról; ha pedig azoknak a megszüntetésére határozta el magát, azért tette, mert erre még fontosabb szempontok ösztönözték.”

val, a megszokottságból folyó érzelmi momentumokkal és harmadszor, de nem utolsó sorban az egyes népiségek nemzeti érzésével. A nehézségek azonnal jelentkeztek is, és pedig nemcsak Szlovákiában, hanem még talán nagyobb erővel a történelmi országokban. Itt különösen a nemzeti demokrata párt és a katolikus néppárt ellenezte a megyerendszer behozatalát és ragaszkodott a tartományi rendszer megtartásához. A megyerendszer ellen a történelmi és érzelmi okokon kívül különös nyomatékkal mutattak rá a német veszedelemre. Nem lehet elkerülni ugyanis — mondták — hogy néhány tisztán német lakosságú megyét ne alkossanak. A németek a tisztán német megyéket saját — szeparatista — céljaikra fogják kihasználni. Szlovákiában a vélemények szintén megoszlottak. Hlinka szlovák néppártja a legkíméletlenebb harcot hirdette a javaslat ellen, mert megvalósításában a szlovákok autonomista törekvéseinek megsemmisítését látta. Viszont a csehekhez húzó szlovákok erőteljesen támogatták a javaslatot; a szlovákoknak adandó bármely önkormányzatot rendkívül veszélyesnek tartottak, mert attól féltek, hogy az önkormányzat révén a magyarok, illetőleg a magyarónok (a magyarokkal szimpatizáló szlovákok) kerülhetnének túlsúlyba.¹⁹

A kormánynak végre is a mind a történelmi országokban, mind a szlovák autonomisták részéről megnyilvánuló ellenállásra részben deferálni kellett és kénytelen volt megelégedni bizonyos kompromisszummal. A megyehatárokat a tartományi határokon belül állapították meg, a tartományokat tehát a megyék között fel nem osztották. Hogy kielégítsék a cseh-oldalon a tartományok híveit, a szlovák oldalon pedig az autonomistákat, a törvény tartományszurrogátumoknak az ú. n. „megyei szövetségeknek“ megalkotását kívánta lehetővé tenni. Már ehelyütt is megemlíthetjük azonban, hogy ezek soha tényleg életbe nem léptek.

Azok a törvények, amelyek 1923. január 1.-én Szlovákiában

¹⁹ Zoch Samuel 1919-ben a szlovák képviselőknek Prágába így ír: „Arra kérlek Benneteket, hogy az átmeneti időre az Istenért ne kívánjatok Szlovákia részére tág önkormányzatot... Ha mindjárt a kezdettől fogva önálló tartománygyűlésünk volna, abban mi nem tudnánk többséget szerezni. A magyarónok kétségtelenül túlsúlyban lennének... Minthogy pedig magunknak nincsen elég hatalmunk, cseh testvéreinket kell segítségül hívunk.”

Hogy mennyire általános volt az ú. n. magyarónoktól való félelem, ékes bizonyossága Srobár 1925. évben tett nyilatkozata: „A köztársaság fennállásának hatodik évében sem választhatnánk Szlovákiában országgyűlést. Szlovákia még ma sem Szlovákia oly értelemben, hogy a népnek nemzeti öntudata volna, hogy tudatában volna kulturális, társadalmi, szociális és gazdasági feladatainak és jogainak.” (Idézve: Peroutka: Budováni státu. Prága. 1934.)

hatályba léptek, tulajdonképpen nem valósítottak meg teljes közigazgatási reformot. A reform ugyanis csak a középfokú politikai közigazgatási szervekre vonatkozott, nem érintette a legfelsőbbfokú közigazgatási szerveket: a minisztériumokat és a legalsó közigazgatási egységeket: a községeket. Az állami szakhivatalokra vonatkozó érvényes rendelkezéseket — mint már említettük — az új rendezés annyiban érintette, hogy egyes ily hivataloknak a hatáskörét a politikai közigazgatási szervekre ruházta át.

A nagymegyetörvény csak Cseh-, Morva és Szlovákiára vonatkozott, vitás, vajjon vonatkozott-e a *Ruténföldre* is.²⁰ Viszont — amint már arra többször rámutattunk — a közigazgatási reform *tényleg csak Szlovákiában lépett életbe.*

A reform a történelmi országokban érvényes osztrák jogrendszerrel szemben bizonyos fokú decentralizációt, viszont a Szlovenszkóban érvényes volt magyar jogrendszerrel szemben centralizációt jelentett. *A reform alapelvét a közigazgatás államosítása képezte.* A megyei és járási hivatalnokok nem voltak többé a megye (járás) választott, vagy kinevezett alkalmazottai, hanem az államnak hivatalnokai. Minden megyénél és járásnál megszerveztett az állami hivatalnokokból álló megyei és járási hivatal. Maga a megye és a járás önálló jogi személyt — közttestületet — képezett, amelynek ügyeit részint a mellette szervezett állami hivatal, részint pedig a választás útján létesített testületek látták el. Az önkormányzat és az állami szervek közötti viszony tehát éppen fordított volt, mint a magyar vármegyénél. Az utóbbinál ugyanis az önkormányzati alany által választott szervek végzik el az önkormányzati ügyek mellett a rájuk bízott állami ügyek intézését, a csehszlovák nagymegyerendszerben pedig az állami hivatalnokok az állami teendők mellett intézték az autonóm szervekkel egyetértésben, de részben azokat ellenőrizve, a megye illetve járás autonóm ügyeit. A magyar vármegyerendszerben csak a vármegyének van képvisellete, a nagymegyerendszerben képvisellettal mind a járás, mind a nagymegye is bírt. Viszont az önkormányzati ügyekben a nagymegye képvisellete másodfokon döntött azokban a kérdésekben, amelyekben a járási képviselőlet elsőfokon járt el.

A nagymegyetörvény kimondja, hogy a belső közigazgatást

²⁰ A törvény szövegezése ebben a tekintetben is rendkívül pongyola. Weyr (Československé právo správní. Prága. 1922.) és Baxa (Zákon o župním zřízení) szerint a törvény a Ruténföldre nem vonatkozott, Laštovka (Zákon župní. Pozsony. 1925.) ellenkező nézeten van. A Ruténföld közigazgatási jogfejlődésével külön tanulmányban kívánunk foglalkozni.

a cseh-szlovák köztársaságban, amennyiben külön jogszabályok által nincsen, vagy nem lesz más hatóságokhoz utalva, saját kerületükben — a fennálló törvények, rendeletek és szabályok korlátai között — a *megyei* és a nekik alárendelt *járási hivatalok* gyakorolják, amelyek szolgálati tekintetben a belügyminisztériumnak vannak alárendelve. Kötelesek azonban olyan ügyekben, amelyek legfelsőbb fokban más minisztériumok hatáskörébe tartoznak, ezeknek a minisztériumoknak a rendeleteit, szabályait és utasításait is végrehajtani. Minden egyes járási és megyei hivatalnak meg volt a maga kerülete. *A megyei hivatalok* kerületeit és székhelyeit maga a törvény határozta meg. Kimondotta, hogy ezeket csak törvénnyel lehet megváltoztatni; a törvény érvényességének első öt évében azonban felhatalmazta a kormányt, hogy a területeken rendeleti úton kisebb változtatásokat eszközöljön. *A járási hivatalok* területeinek és székhelyeinek megállapítása a kormány hatáskörébe tartozott, amely arról rendeleti úton intézkedett.²¹ Prága városát a törvény kivette a megyei rendszer hatályossága alól; közigazgatásjogi helyzetét külön törvény volt hivatva szabályozni.

A megyei hivatalok kerületeit és székhelyeit a törvény A) mellékletében sorolja fel. Az egész köztársaságban 21 nagymegyének a felállítását tervezték és pedig: a történelmi országokban 14 megyét, Szlovákiában pedig 6 megyét úgymint:

XV.	megyét Pozsony	székhellyel,
XVI.	„ Nyitra	„
XVII.	„ Túrócszentmárton	„
XVIII.	„ Zólyom	„
XIX.	„ Liptószentmiklós	„
XX.	„ Kassa	székhellyel.

A törvény a nagymegyei hivatalokra azt a hatáskört ruházta, amely eddig Szlovákiában az érvényes jogszabályok szerint a vármegyét, azok közegeit és a közigazgatási bizottságokat illette meg. A nagymegyei hivatalra átmentek a törvényhatósági joggal bíró városoknak azok a teendői, amelyeket ezeknek a városoknak közigazgatási bizottságai végeztek. Ezenkívül kimondotta a törvény, hogy a nagymegyei hivatal felügyeleti és fellebbviteli jogot gyakorol a törvényhatósági joggal bíró és a rendezett tanácsú vá-

²¹ A nagymegyék járási beosztását és a járási székhelyek megállapítását az 1922. december 21-én kelt (T. és R. Gy. 378. sz.) kormányrendelet tartalmazza.

rosok polgármestere, tanácsa és rendőrkapitánya felett. Megjegyzendő természetesen, hogy a törvényhatósági jogú városok a nagymegyerendszer életbeléptekor már nem léteztek, mert azokat már előbb rendezett tanácsú városokká alakították át. A járási hivatalok azt a hatáskört gyakorolják, amely az addig érvényes jogszabályok szerint a fősolgabírói hivatalokat illette meg.

A kormány a törvényben felhatalmazást kapott, hogy egyes ügyeket, amelyek addig a vármegyei vagy a solgabírói hivatalok hatáskörébe tartoztak, más hatóságok hatáskörébe utalhasson. A belügyminiszter pedig arra kapott felhatalmazást, hogy a törvény hatályának első öt évében rendeletileg megállapíthassa, hogy egyes megyei hivatalok hatáskörébe eső több megyét vagy azok részeit érintő ügyek egy megyei hivatal által intéztesse, valamint, hogy egyes a megyei hivatalok hatáskörébe eső ügyek intézésével a járási hivatalok bízassanak meg és viszont. A nagymegyetörvény tehát felhatalmazta a kormányt, illetőleg a belügyminisztert, hogy a megyei és járási hivatalok hatáskörét vertikális irányban módosítsa. A hatásköri módosítás azonban nemcsak vertikális irányban, hanem horizontális síkon is történhetett; a kormány ugyanis már az 1920. évben felhatalmazást kapott, hogy öt éven belül a közigazgatás egységesítése és egyszerűsítése érdekében rendelet útján az állami hivataloknak hatáskörét megváltoztathatja, esetleg egyes hivatalokat másokkal egyesíthet, megszüntethet, nemkülönben alárendeltségi viszonyukat másként szabályozhatja.²²

A nagymegyetörvény életbeléptével együtt több törvényes rendelkezés is hatályba lépett, amely politika a közigazgatási hatáskörét részint horizontális, részint vertikális irányban megváltoztatta. Azt már említettük, hogy a vármegyei hivatalok hatásköréből kivették a pénzügyi igazgatással kapcsolatos ügyeket és az árvaügyeket. Megszűnt ezenkívül a politikai közigazgatási hivataloknak a börtönök felülvizsgálására vonatkozó és az 1876: VI. t.-c. 57. és 58. §§-ain alapuló hatásköre is, ez az illetékes államügyészségre szállott át.²³





Horizontális téren nagy hatásköri változtatást valósított meg az 1922. december 22-én kelt (T. és R. Gy. 383. sz.) kormányrendelet, amely az államépítészeti hivatalokat, az állami folyammér-

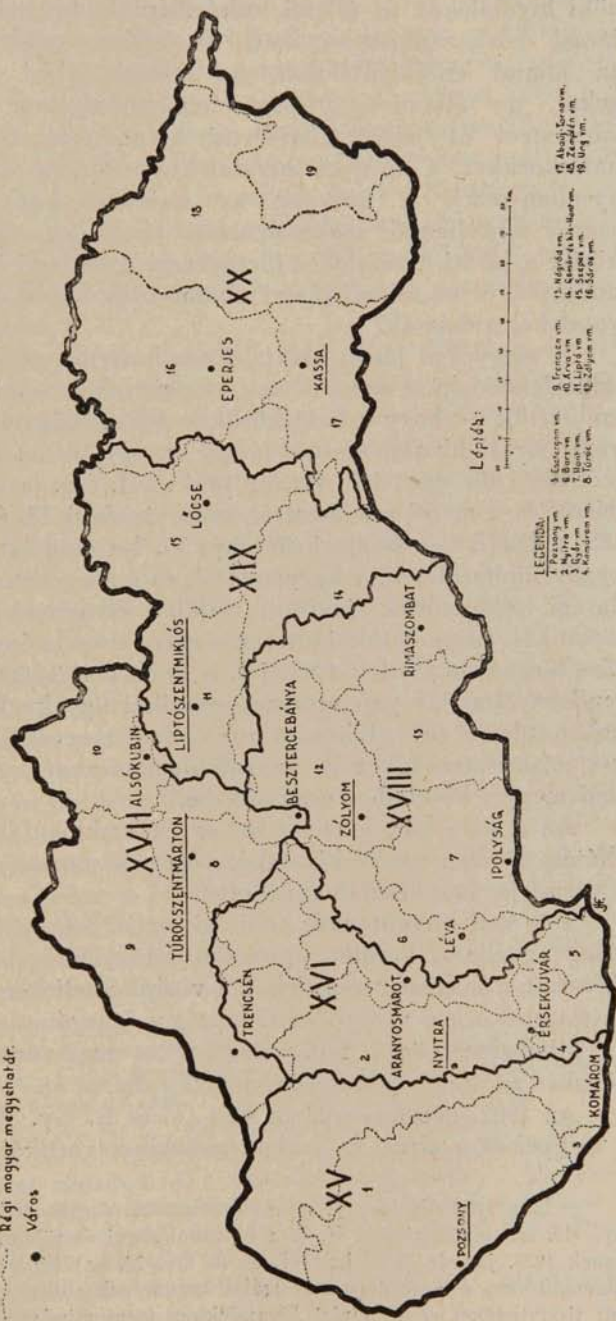
²² Lásd az 1920. április 15-én kelt (T. és R. Gy. 269. sz.) törvényt. Ez a törvény mondotta ki azt is, hogy a magyar államnak Szlovákiában és a Ruténföldön szervezett hivatalai (m. kir. hivatalok) a cseh-szlovák köztársaság állami hivatalaivá válnak.

²³ L. az 1922. október 19-én kelt (T. és R. Gy. 352. sz.) törvényt.

A szlovákiai nagymegye-beosztás.

JELMAGYARÁZAT:

-  Szlovákia határa.
-  Nagymegye-határ.
-  Régi magyar megyehatár.
-  Város.



női hivatalokat, az állami kultúrmérnöki hivatalokat, az állami járási gőzkazánbizottságokat, az állami erdőfelügyelőségeket, az állami erdőhivatalokat, az állami járási erdőgondnokságokat, az állami gazdasági felügyelőségeket és az állami, vármegyei és járási állatorvosi hivatalokat megszüntette és hatáskörüket a megyei hivatalokra ruházta át. Amennyiben azonban ezek a közegek az elsőfokú közigazgatási hatóságnál teljesítendő szakszolgálatot láttak el, úgy ez a hatáskörük a járási hivatalokat illette meg. Az állami járási erdőgondnokságok és az állami járási állatorvosok hatáskörét a járási hivatalokra ruházták.

A megyei és járási hivatalokhoz beosztott szaktisztviselőket a szükséghez képest azzal is meg lehetett bízni — mint fentebb már említettük —, hogy a hatáskörükbe eső szakügyeket több megyei vagy járási hivatal részére lássák el. Így pl. az 1879:XXXI. t.-c. (erdészeti törvény) 165. §-a, az 1894 : XII. t.-c. (a mezei gazdálkodásról és a mezei rendészetről szóló törvény) 13. és 14. §-a és az 1885 : XXIII. t.-c. (vízjogi törvény) 55. §-a rendelkezései alapján a kopár földterületek, a hegyomlások és a görgeteges területek gazdasági állapotának javítása céljából elvégzendő gazdasági és technikai munkálatok indítványozása, elrendelése és foganatosítása tárgyában kiadott 1911. július 19-én kelt 34.209/1911. F. M. sz. rendelet által tárgyalt erdészeti-technikai ügyeknek a hegyi patakok területén való ellátására a XV—XX. megyék számára szükséges szaktisztviselőket és szakalkalmazottakat a túrócszentmártoni megyei hivatalhoz osztották be.²⁴

Az a hatáskör, amelyet az egyes szakhivatalok ügykörének ellátása során a járási hivatalok végeztek, Pozsonyban és Kassán a városi jegyzői hivatalokat illette.

Meg kell ehelyütt még említeni azt is, hogy a törvény egyidejűleg az állami kerületi építészeti felügyelőségeket (az útépítészeti, a magasépítészeti, a vízépítészeti és talajjavítási építészeti), a vízépítészeti országos igazgatóságot, úgyszintén az állategészségügyi felügyelőséget is megszüntette és hatáskörüket az illető szakminisztériumra ruházta át.

Az 1922. december 22-én kelt (T. és R. Gy. 385. sz.) törvény a megyei és a járási hivatalok hatáskörét vertikálisan is megvál-

²⁴ L. a földművelésügyi miniszternek 1924. április 30-án kelt (T. és R. Gy. 116. sz.) hirdetményét. V. ö. a közmunkaügyi és földművelésügyi miniszternek 1925. január 19-én kelt (T. és R. Gy. 22. sz.) hirdetményét, amely az államépítészeti és az erdészeti szolgálat ügykörének elsőfokú elintézésére hivatott tisztviselőket egyes járási hivatalokhoz (nem mindegyikhez) osztotta be.

toztatta és a járási hivatal hatáskörébe utalt olyan ügyeket, amelyek a magyar törvényes előírások, esetleg már a későbbi cseh-szlovák törvények, értelmében a vármegye hatáskörébe tartoztak.²⁵

A megyei hivatal élén a *zsupán* (župán), a járási hivatal élén a *járási főnök* (okresný náčelník) állott. Mind a ketten állami tisztviselők voltak, a járási főnök szolgálati tekintetben a zsupánnak volt alárendelve. A törvény kimondotta, hogy a hivatalok előljárói hivatalaik és a nekik alárendelt intézmények szabályszerű igazgatásáért felelősek és hogy részükre ügyviteli szabályzatot a belügyminisztérium az érdekelt minisztériumokkal egyetértésben rendelkezéssel fog kiadni.²⁶

Úgy a történelmi országokban, mint Szlovenszkóban az eddigi képviseleti keretek, nevezetesen Csehországban a kerületi képviselők és bizottságok, Morvaországban és Sziléziában a közúti bizottságok, Szlovákiában pedig a törvényhatósági bizottságok, a vármegyei képviselők és hivatalok és a szolgabírói hivatalok a törvény értelmében megszűntek volna. Hasonlóképpen megszűntek volna — ha a törvény a történelmi országokban életbe lépett volna — mint jogi személyek létezni Cseh-, Morva- és Szilézia tartományok is. A törvény rendezi a megszüntetett testületek és hivatalok vagyona hova fordításának a kérdését is. Felállítja azt az elvet, hogy a megszüntetett közigazgatási testületek vagyona az államra száll át, amely azután jogosítva van akár egészben, akár pedig részben azt a megalakítandó nagymegyék és járások között felosztani. A nagymegyétörvény végrehajtásaképpen a szlovákiai megyei vagyon hova fordításáról az 1922. november 3-án kelt (T. és R. Gy. 352. sz.) kormányrendelet intézkedett. A rendelet alapján a régi vármegyék vagyonának, önálló alapjainak és alapítványainak összeírása és felvétele céljából a szlovákiai teljhatalmú miniszter külön biztost rendelt ki. Ideiglenesen a megszüntetett vármegyék vagyonát azok a nagymegye-hivatalok kezelték, amelyeknek a területén a megszűnt vármegye feküdt.

²⁵ A törvény a) a közegészségügyi igazgatás körében az 1876 : XIV. t. c. 157. §-ának c)–g) betűje és 162. §-ának a)–i) betűje értelmében, valamint b) az útigazgatás körében az 1890 : I. t. c. 9., 56., 57., 58., 59. §-ai, a 47. §. (2) bekezdése, az 50., 52., 55., 57., 60., 63., 65., 74–76. §-ai szerint a megyét illető hatáskört bizonyos korlátozásokkal, c) az iparigazgatás körében a házassági ügyek körében a hirdetések alól való teljes felmentést, ha közeli haláleset veszélye forog fenn és e) az útlevelek kiadásának ügykörében az útleveleknek az 1905 : VI. t. c. 6. §-a értelmében való kiadását a járási hivatalok hatáskörébe utalta.

²⁶ Az ügyviteli szabályzatot az 1922. szeptember 21-én kelt (T. és R. Gy. 290. sz.) kormányrendelet tartalmazza.

A megszüntetett önkormányzati testületek tiszviselői és alkalmazottai a törvény életbeléptekor összes szerzett jogaiknak fenntartásával állami szolgálatba léptek át, persze azzal a korlátozással, hogy ezek a jogok nem haladhatták meg a jogok és igények egyes nemeinek azt a mértékét, amely hasonló vagy egyenértékű kategóriába tartozó állami tiszviselőket és alkalmazottakat az át lépés napján megilletett.

Úgy a vármegyék, mint a járások közttestület — jogi személy — jellegét kapták; és a járások is kaptak önálló vagyoni jogi személyiséget. A törvény megalkotta azokat a szerveket is, amelyek révén a megye, illetve a járás a területén lakó állampolgárok összesége akarátát kifejezésre juttathatta. A megyei, illetve járási önkormányzatnak azonban csak határozó szervei voltak, a végrehajtó szervek nem magának az önkormányzatnak, tehát a megyének vagy járásnak, hanem az államnak voltak a közvetlen szervei. Viszont a megye és a járás, mint közjogi testület, bizonyos mértékben az állami közigazgatási cselekmények területén is érvényre juttathatta akarátát és befolyását. A megye területén lakó állampolgárok a megyei közigazgatásban a megyei képviseletek, választmányok és tanácsok, a járás lakossága pedig a járási választmányok útján vett részt. A megyei és járási hivatal végrehajtó és az állami közigazgatási hierarchiának hatósági fokozata, a megyei képviselet és járási választmány határozó és tanácsadó szerv. Benne nyer kifejezést a megyének, mint önálló jogi személynek testületi jellege és személyisége, amely a jogrend által reáruházott bizonyos közjogi funkciókat végez és saját vagyoni és anyagi ügyeit intézi.

A megyei képviselet szervezeti részére vonatkozólag a nagymegyetörvény a következő rendelkezéseket tartalmazza. A megyei képviselőtestületnek 55 választott tagja volt; ha a megye lakossága a 700.000 főt meghaladta, minden 20.000 lakos után egy taggal több volt választandó. Azt, hogy ki bírt választói joggal a megyei képviseletben és hogy abba ki volt megválasztható, valamint hogy a választási eljárást miként kell megejteni, külön törvény szabályozta.²⁷ Politikai okokból — minthogy Szlovákia államhűségében

²⁷ A megyei képviseletek és a járási választmányok választásáról az 1920. április 14-én kelt (T. és R. Gy. 350. sz.) törvény intézkedik és a községi választási rendtartáshoz analóg rendelkezéseket tartalmaz. Választó volt itt is minden cseh-szlovák állampolgár, ha 21. életévét betöltötte, választhatók voltak mindazok a választók, akik a választás napján 30. életévüket betöltötték. A választás titkos és közvetlen volt és az arányos képviseleti elv alapján történt. Választói névjegyzékeket fektettek fel, a választás a pártok részéről benyújtott szavazó-

a kormány nem bízott — a nagymegyetörvény kimondotta, hogy a XV—XX. számú megyékben, tehát Szlovákiában a kormánynak jogában áll a választott tagokon kívül bizonyos választási ciklusokra nézve további tagokat is kinevezni. A kinevezett tagok száma a választott tagok egyharmad részének a számát meg nem haladhatja. A törvény a kormány kinevezési jogát csak 1940. január 1-ével kívánta megszüntetni. Azt hitték, hogy 1940-ben már nyugodtan lehet választani, mert addig a lakosságot államhű és csehszlovák érzelmű polgárokká nevelik. A választás hat évre szólott.

A megyei képviselő elnöke a zsupán volt, joga volt azonban az elnökléssel a megyei választmány valamely tagját, vagy a megyei hivatal valamely tisztviselőjét megbízni. A megyei hivatalnak a zsupán által kijelölt tisztviselői jogosultak és a megyei képviselőtestület kívánságára kötelesek is voltak a megyei képviselőtestület ülésein jelen lenni és az elnök beleegyezése mellett a tanácskozásban résztvenni. Annak eldöntését, hogy mennyiben vehettek részt az ülésen más tisztviselők is, mint pl. a megyében lévő önálló szakhivatalok tisztviselői, a nagymegyetörvény az ügyviteli szabályzatra bízta.²⁸ Szavazati joggal azonban csak legfeljebb a zsupán által kijelölt öt tisztviselő bírhatott.

Az elmondottakból tehát láthatjuk, hogy a kormány mily kevéssé bízott a felvidék lakosságában; amellett, hogy a megyei és járási hivatalok állami hivatalok és tisztviselői állami hivatalnokok voltak, a megyei képviselőtestületnek csak tessék-lássék önkormányzata volt. Egy 700.000 lakosnál kevesebb lakossal bíró megyénél 35 volt a választott, 11 a kinevezett tagok száma és még ezenkívül a kormány intencióit mindig szem előtt tartó 5 tisztviselő is szavazati joggal bírt. Ahhoz, hogy a kormány többségben legyen, elégséges volt tehát, ha a 35 választott tagból csak 10 tag, vagyis a választott tagok 28%-a volt kormányhű. Még emellett is — amint később látni fogjuk — a törvény a képviselőtestület hatásköréből *kizárta a politikai kérdések tárgyalását*. Hogy azonban a kép még teljesebb legyen, mindezekben a biztosítékokon felül a törvény felhatalmazta a zsupánt, sőt kötelességévé tette, hogy a

cédulák alapján történt; a szavazatokat tehát nem a személyekre, hanem a pártra, illetőleg valamely választási csoportra lehetett csak leadni.

²⁸ Az ügyviteli szabályzatot a megyei képviselőtestületek és a járási választmányok részére az 1924. január 31-én kelt (I. és R. Gy. 26. sz.) kormányrendelet tartalmazza. Ez azonban nem sorolja fel, hogy mely önálló szakhivatalok vehetnek részt a képviselőtestület ülésén, hanem csak azt mondja ki, hogy a zsupán a szakhivatalok vezetőivel egyetértésben a szakhivatalok képviselőit is meghívhatja.

megyei képviselőtestületnek, az állandó választmánynak vagy a bizottságoknak a határozatait felfüggeszse, ha azon a nézetten van, hogy a határozat a törvénnyel ellenkezik, vagy a megyei képviselőtestület, az állandó választmány vagy a megyei bizottságok hatáskörét túllépi. Ez esetben a zsupán az ügyet 14 napon belül a belügyminisztérium elé volt köteles terjeszteni; ha a minisztérium 4 hét alatt nem döntött, a határozat érvényben maradt. Mindezekre ráadásul a törvény felhatalmazta a belügyminisztériumot, hogy a törvénybe ütköző és a hatáskört túllépő határozatokat *hivatalból* is megsemmisítheti és szükség esetén a megyei képviselőtestületet fel is oszlathatja. Az utóbbi esetben azonban a választásokat úgy kellett kiírni, hogy azok a feloszlástól számított legkésőbb két hónap letelte előtt megejthetők legyenek. A nagy hangon hirdetett demokráciából a nagymegyetörvényben tehát édes-kevés maradt meg.

A megyei képviselőtestület 8 tagból és 8 póttagból álló *állandó választmányt* választott. Az állandó választmány tanácskozásaiban részt vettek a megyei hivatalnak azok a tisztviselői, akik a megyei képviselőtestület hatáskörébe eső ügyek önálló intézésével voltak megbízva. Szavazati joga azonban csak egy, legfeljebb két tisztviselőnek volt, akit a zsupán kijelölt. A megyei képviselőtestület egyes megyei intézmények és vállalatok kezelésére és felügyeletére, valamint egyes megyei ügyek ellátására a szükséghez képest külön-külön választmányokat (bizottságokat) szervezhetőit a képviselőtestület tagjaiból, vagy a megyében letelepedett és a megyei képviselőtestületbe választható polgárokból. A törvény egyébként a választmányok és bizottságok közelebbi kötelességeinek a megállapítását a megyei képviselőtestület által megalkotandó szabályrendeletre hagyta.

A megyei képviselőtestület hatáskörét a törvény a következőképpen osztja fel:

- a) közgazdasági és közigazgatási tevékenység,
- b) szabályrendeletalkotási hatáskör,
- c) hatáskör a közigazgatási bíraskodás terén és végül
- d) tanácskozási tevékenység.

A közgazdasági és közigazgatási tevékenység tulajdonképpen összefolyik. A törvény ugyanis a képviselőtestületnek csak oly közigazgatási tevékenységet enged meg, amely lényegében véve közgazdasági természetű. A tisztán közgazdasági természetű tevékenység mellett a megyei képviselőtestület ugyanis csak a közgazdasággal lényegéből folyólag összefüggő emberbaráti, egészségügyi, szociális, közlekedési és kulturális természetű közigaz-

gatási tevékenységre volt feljogosítva. Politikai kérdéseket a képviselőtestületnek tárgyalnia nem volt szabad. A törvény kimondja, hogy a fentismertetett hatáskörben a megyei képviselőtestület mindazokat a feladatokat végzi, amelyekre nem elégségesek a járás, vagy a község eszközei. Evégből elhatározhatja oly intézetek, vállalatok vagy berendezések létesítését, vagy segélyezését, amelyek hivatva vannak és alkalmasak arra, hogy a lakosság testi és erkölcsi jólétét és művelődését előmozdítsák, a vármegyében a közlekedési, közegészségi, építkezési és szociális viszonyokat megjavítsák, vagy általánosságban a megye lakossága kulturális és gazdasági szükségleteinek kielégítését szolgálják. Egyébként a törvény részletes intézkedéseket tartalmaz a megye pénzügyi gazdálkodására, valamint arra, hogy az adókkal és az illetékekkel mily módon nyernek azok fedezetet.

A megyei képviselőtestület saját területére kiterjedő hatállyal jogosítva volt a Cseh-szlovák köztársaság nemzetgyűlése által hozott törvények korlátain belül részletesebb szabályokat megállapítani, ha erre a kormány a törvény értelmében felhatalmazta. Szabályrendeleteket alkothattott amaz intézmények és berendezések ügyeinek vitelére is, amelyeket saját hatáskörében létesített, vagy kezelt. Végül szabályokat állapíthatott meg a községek, a járások, valamint saját vagyonának kezelésére és a kezelés feletti felügyeletre nézve is. A megyei képviselőtestület által alkotott szabályok és szabályrendeletek érvényességéhez a belügyminisztérium jóváhagyására volt szükség. Ha ez 3 hónapon belül meg nem történt, a szabályrendeletek jóváhagyottaknak voltak tekintendők.

A közigazgatási bírászkodás terén kifejtendő hatáskörre vonatkozólag a nagymegyetörvény külön rendelkezéseket nem tartalmaz. A kérdés szabályozását külön törvényre bízta. A külön részletes szabályozás meg is történt az 1920. március 9-én kelt (T. és R. Gy. 158. sz.) törvénnyel. E szerint a közigazgatási bírászkodást a megyei hivataloknál a megyei tanácsok gyakorolják. A megyei tanács 2 hivatalnokból és 3 ülnökből áll. A tanács elnöke a zsupán, aki a belügyminiszter jóváhagyásával a megyei hivatal egyik magasabb rangú hivatalnokát helyettesítésével megbízhatja. A megyei tanácsok oly jogi ügyekben való döntésre hivatottak, amelyek az érvényben lévő szabályok szerint azoknak a megyei hivataloknak a hatáskörébe tartoznak, amelyeknél a megyei tanácsok létesíttetnek. A törvény a rendőri büntetőügyeket a megyei tanácsok hatásköréből kizárta. A törvény a szervező intézkedéseken kívül a tanácsok előtti eljárást is szabályozza.

A képviselőtestület tanácskozási tevékenysége abban nyilvánul meg, hogy a képviselőtestület, mint a zsupánok a központi hatóságok tanácsadó-közege szerepel és a megye közigazgatására vonatkozó ügyekben véleményt mond és javaslatot tesz.

A törvény által felsorolt hatásköri ténykedéseken kívül a megyei képviselőtestületet még egyéb feladatok is megillették. Ezek között megemlítendő a járási bizottságok feletti korlátozott felügyeleti jog, továbbá az a jog, hogy a megyei képviselőtestület bizonyos állami intézmények, mint pl. a megyei iskolatanácsok stb. részére tagokat küldhetett ki, valamint az, hogy határozatainak végrehajtása során a zsupán fölött is bizonyos ellenőrzési jogot gyakorolt. A megyének ugyanis a végrehajtó szervei a megyei hivatal, tehát az állami hivatal tisztviselői voltak. A határozatok végrehajtásáról a zsupánnak jelentést kellett tennie. A megyei képviselőtestület elhatározta, hogy ezeket a jelentéseket tudomásul nem veszi és megadhatta ennek az indokait is. Az ilyen határozathozatalnál az egyébként szavazati joggal bíró tisztviselők nem szavazhattak. A határozatot döntés végett 14 nap alatt a belügyminisztériumhoz kellett felterjeszteni.

Mindaz, amit fentebb a megyei képviselőtestületekre nézve elmondottunk, nagyjában a járási választmányokra is vonatkozik. A járási választmány 8 rendes és 8 póttagból állott, akiket 4 évre választottak.²⁹

A választott tagokon kívül szavazati joga volt még egy, legfeljebb két, kijelölt járási tisztviselőnek is. A járási választmányok ügyvitelét a már említett 1924. január 31-én kelt (T. és R. Gy. 26. sz.) törvény részletesen szabályozta. A járási választmány hatásköre a járási területre nézve és összhangban a járás anyagi erejével, ugyanaz volt, mint a megyei képviselőtestület hatásköre, azzal a különbséggel, hogy a járási választmányt szabályrendeletalkotási hatáskör meg nem illette. Viszont a járási választmány köteles volt a megyei képviselőtestület és a zsupáni hivatal határozatainak végrehajtásánál közreműködni. A közigazgatási bíráskodás terén a járási választmány ebbeli hatáskörét a járási tanácsok útján gyakorolta, amely a járás vezetőjéből és 2 ülnökből állott. A járási tanácsok előtti eljárás megegyezett a megyei tanácsok előtti eljárással.

Az 1921. június 30-án kelt (T. és R. Gy. 241. sz.) törvény a megyei állandó választmányokat és a járási választmányokat a községek, illetőleg a rendezett tanácsú városok felett az 1886 :

²⁹ A választásról a már említett 350/1920. számú törvény intézkedik.

XXII. t.-c. 165. §-a keretén belül felügyeleti joggal ruházta fel. A törvény azt is kimondotta, hogy amennyiben az érvényes szabályok szerint oly ügyekben, amelyek a rendezett tanácsú városok hatáskörébe tartoznak, a törvényhatósági választmány meghallgatása szükséges, ennek helyébe ezentúl a megyei választmány meghallgatása lép.

Végezetül még meg kell említenünk, hogy a választmányi tagok nyelvhasználatáról is gondoskodás történt. Általános elv volt az, hogy a képviseleti tagok az államnyelven voltak kötelesek nyilatkozataikat megtenni. Abban a megyei képviselőtestületben és választmányban, amelynek hatásköre oly bírósági járásra terjed ki, amelyben a legutolsó népszámlálás szerint legalább 20 % egy és ugyanaz, de más mint cseh-szlovák ajkú állampolgár lakott, az ehhez a nyelvi kisebbséghez tartozó képviseleti tagok a saját nyelvükön terjeszthették elő nyilatkozataikat.

A tartományi szervezet szurrogatumaként a nagymegye szervezet az úgynevezett megyei szövetségek intézményét létesítette. Három ilyen megyei szövetség volt tervezve: Csehországban, Morvaországban és Sziléziában, — beleszámítva porosz Sziléziát is, valamint Alsó-Ausztriának a békeszerződés értelmében Cseh-Szlovákiához csatolt részét — és végül Szlovákiában. A törvény szerint a megyei szövetségbe tartozó megyei képviselőtestületek tagjai saját körükből három évre 24 tagot választottak az országos megyei testületbe. Az országos megyei testület e 24 tag közül 8-at választott az országos szövetségi választmányba. Az országos megyei testület többi 16 tagja, akiket nem választottak meg az országos szövetség választmányába, az országos szövetségi felügyelő-testületet alkották. A választott tagokon kívül tagja volt még az országos szövetségi választmánynak és a felügyelőtestületnek a belügyminiszter által kinevezett négy állami tisztviselő. Ezeknek egyikét nevezték ki „hlavný župán“ (főispán) címmel az országos szövetségi választmány és felügyelőtestület elnökévé. Az országos megyei szövetségek hivatása a megyei képviselőtestületekre bízott feladatok végrehajtása volt, ha ezek a feladatok jelentőségüknél fogva az egyes megyék terjedelmét és szükségleteit meghaladták és az országos megyei szövetség területe nagyobb részének érdekeit érintették, viszont azonban nem bírtak az egész államra kiterjedő fontossággal. A megyei szövetségek intézménye tulajdonképpen Szlovákiában sem lépett életbe, így tehát a törvénynek idevonatkozó rendelkezései csak teoretikus értékkel bírtak.

A nagymegyerendszer nem sokáig volt érvényben. 1928. július 1-én életbe lépett az 1927. július 14-én kelt (T. és R. Gy. 125. sz.)

törvény, amely a nagymegyerendszer helyett a tartományi rendszert valósította meg. Szlovákia a Cseh-szlovák köztársaság keretén belül önálló tartománnyá és országgá lett.

IV. *A tartományi rendszer.*

Annak okait, hogy miért volt a nagymegyerendszer oly rövid életű, tulajdonképen már a nagymegyetörvény létrejöttének előzményeinél elmondottuk. A történelmi országoknak már a forradalmi nemzetgyűlésben képvisellettel bíró pártjai, különösen a nemzeti demokratapárt és a katolikus néppárt csak kénytelen-kelletlenül mentek bele a törvény megszavazásába; mikor pedig a forradalmi parlamentet a választott parlament váltotta fel, a parlamenti pártok összetétele olyan volt, hogy a nagymegyetörvénynek a történelmi országokban való életbeléptetéséről szó sem lehetett. Szlovákiában is általános volt az elégedetlenség a nagymegyetörvénnyel szemben. A szlovák néppárt állandóan erősödött, s ennek folytán állandóan nagyobb lett a Prágára súlyosodó és a szlovák autonomista törekvésekben megnyilvánuló nyomás. A szlovákok állandóan azt vetették a csehek, illetve a kormány szemére, hogy ha a nagymegyetörvény jó és céljának megfelel, miért nem léptetik azt életbe a történelmi országokban is. A nagymegyetörvénnyel szemben azonban az autonomista törekvésekben megnyilvánuló ellenszenvén kívül komoly érveket hoztak fel a nagymegyetörvény ellen közigazgatási szempontból is.

A nagymegyék ugyanis korántsem váltották be a hozzájuk fűzött reményeket. Mint közigazgatási alsóbbfokú egységek túl nagyok voltak, ami a szlovenszkói különösen nehéz közlekedési, illetve összeköttetési viszonyokra való tekintettel sok visszásságnak lett az okozója. Szükséges lett volna tehát a nagymegyék hatáskörét még jobban megsűkíteni és azt a járási hivatalokra ruházni, viszont akkor mire lett volna jó egyáltalában a megye? A történelmi országokban is felmerültek a történelmi és érzelmi momentumokon túl komoly közigazgatás-technikai aggályok a nagymegyerendszer életbeléptetése ellen. Szinte egészen elképzelhetetlen pl., hogy milyen durva versengés indult meg az egyes városok között azért, hogy megyeszékhely lehessenek. Ha a megyerendszer alapját nem a történelmi fejlődés adja meg, világos, hogy a városok multbeli fejlődése sem igazodhatott a jövőbeli mesterségesen alkotott megyékhez. Ennek folytán egyes megyékbe egyenlő nagyságú és fontosságú városokat is kellett beosztani, az a város

tehát, amely megyeszékhellyé nem lehetett a visszafejlődéstől félt. A probléma anyagi részének a megoldása is nagy nehézségekbe ütközött. Egyes megyék ugyanis igen gazdag vidékeket öleltek volna magukba, mások pedig csak szegény területeket kaptak volna, amelyek az önkormányzattal kapcsolatos költségeket fedezni nem tudták volna.

Világos volt azonban, hogy vagy életbe kell léptetni a nagymegyerendszert a történelmi országokban, vagy pedig Szlovákiában kell megvalósítani a tartományrendszert. Kétfajta közigazgatási berendezést nem lehetett az országban huzamosabb ideig fenntartani, mert ez éppen kihangsúlyozta volna a két országrészek közötti különbséget. A harcból végül is a tartományi rendszer került ki győztesen. Az 1926. évben a cseh és német pártokból álló koalíciós kormány vette kezébe a kormánygyeplőt. A kormány programjában szerepelt a közigazgatás újjászervezése, illetve a tartományi rendszernek az egész Cseh-szlovák köztársaságban való bevezetése is. Ezzel két kérdést véltek véglegesen megoldani. Azt gondolták, hogy kielégítik a történelmi országok konzervativizmusát és egyúttal a szlovákok autonomista törekvéseit is. Úgy vélték, hogy a szlovenszkoói tartomány közigazgatási — mondjuk teoretikus — önkormányzata ki fogja elégíteni a szlovákok autonomista törekvéseit és többet kívánni nem fognak.

Az új közigazgatási törvény nem más tulajdonképpen, mint a nagymegyetörvény novellizálása. Az 1927. évi július hó 14-én kelt (T. és R. Gy. 125. sz.) törvény az 1920. február 29-én kelt (T. és R. Gy. 126. sz.) törvényt csak módosította (a törvény mellékleteként a kormány leközlölte az egész módosított szöveget); ezért lényegében véve az alapelvek tekintetében tartományi rendszer azonos a nagymegyerendszerrel. Az új törvény azonban nemcsak közigazgatásszervezeti intézkedéseket tartalmazott, hanem a közigazgatási eljárás alapelveit is lefektetni kívánta. Mielőtt ugyanis az új törvény a közigazgatásszervezeti kérdések szabályozására térne rá, a közigazgatási eljárásra vonatkozó néhány oly rendelkezést tartalmaz, amely a Szlovákiában ez időben még érvényes magyar közigazgatási eljárási joggal szemben néhány alapvető újítást tartalmaz.

Az új törvény mindenekelőtt a közigazgatási hivatalok hatáskörét írja körül. Kimondja, hogy a belügyminisztérium és a neki alárendelt politikai hatóságok a fennálló törvények, rendeletek és szabályok korlátain belül ellátják a belső igazgatást, ha azt különös rendelkezések más hatóságokra át nem ruházták, vagy ruházzák. Illetékesek minden olyan törvény végrehajtására, amely az ál-

talános vagy különös rendelkezések szerint más hatóságra nem tartozik. A belügyminisztérium és az alája rendelt politikai hatóságok kötelesek — ha ezzel más szervek meg nem bizatnak — a közrendről, közcsendről és közbiztonságról és a közérkölcösökről gondoskodni és ezirányban minden veszélyt elhárítani és a bekövetkezett zavarokat megszüntetni.

A törvény tehát az eddigi szabályozással szemben megalkotta a „politikai hatóság” fogalmát, amelyen az általános hatáskörű hierarchikus közigazgatási szerveket kellett érteni. A „politikai hatóság” hatáskörét pedig nemlegesen határolta körül; minden törvényes rendelkezés végrehajtása és a közrend érdekében minden közigazgatási cselekmény a politikai hatóság hatáskörébe tartozott, ha azt valamely törvényes intézkedés kimondottan más hatóságra nem ruházta.

Újak az új közigazgatási törvénynek azok a rendelkezései, amelyekkel a „politikai hatóságok” tekintélyét kívánta biztosítani. A történelmi országok szabályozásának mintájára (az ú. n. Prügelpatent) a törvény feljogosította a politikai hatóságokat, hogy körletükben — a sürgős és halaszthatatlan esetek kivételével az országos hivatalok jóváhagyásával — akár általános érvényű rendeletek alakjában, akár egyes esetekre vonatkozólag közérdekből szükséges utasításokat és tilalmakat adhatnak ki és az ily utasításoknak és tilalmaknak be nem tartására 10 K-tól 5.000 K-ig terjedhető pénzbüntetést vagy tizenkét órától tizennégy napig terjedhető szabadságvesztés-büntetést állapíthatnak meg. Ezeket a büntetéseket a politikai hatóságok a köz, vagy nyilvánosan megközelíthető helyen bármely módon elkövetett oly illetlen cselekményre, vagy magaviseletre is kiszabhatták, amely a közrendet, közcsendet és közbiztonságot, a jó erkölcsöt, vagy illemt sértette vagy veszélyeztette, avagy közbotrányt okozott. A törvény kimondotta azt is, hogy mindenki köteles a politikai hatóságokkal szemben való hivatalos érintkezésben a politikai hatóságok közegeinek állásával megfelelő illemt és tisztességet szem előtt tartani. A politikai hatóságoknak joguk volt 10 K-tól 2000 K-ig terjedő pénzbüntetéssel, vagy tizenkét órától öt napig terjedhető szabadságvesztés-büntetéssel sujtani mindenkit, aki a törvénynek ezt a rendelkezését megsértette. Viszont kötelezte a törvény a politikai hatóságok közegeit is, hogy a hivatali méltóságot megőrizték, mindenkivel szemben tisztességesen viselkedjenek és a felekkel előzékenyen bánjanak.

A törvény a fentiekén kívül még több eljárásit, nevezetesen a fellebbviteli eljárásra vonatkozó szabályt is tartalmazott. Kimon-

dotta azt is, hogy a politikai hatóságok hatáskörébe tartozó ügyekben való eljárásra — beleértve a végrehajtási eljárást is — vonatkozó szabályokat kormányrendelet fogja unifikálni és szabályozni.³⁰

Ami magát a közigazgatási szervezetet illeti, az új törvény négy közigazgatási területet, tartományt, — országot — létesített: éspedig Csehországot, Morvaország-Sziléziát, Szlovenszkrét és Podkárpatzská Ruszt.³¹ Minden tartomány számára országos hivatalt állítottak fel. Az országok járásokra oszlottak,³² minden járásban egy-egy járási hivatallal. Az a hatáskör, ami a nagymegyereendszerbeli járási hivatalokat illette meg, átszállott a tartományrendszerbeli járási hivatalokra, az a hatáskör pedig, ami a nagymegyehivatalokat illette elvben átment az országos hivatalokra. A kormány a törvény életbelépését követő nyolc esztendőre a hatáskör megváltoztatására tágkörű meghatalmazást kapott. Az országos hivatalok hatáskörébe tartozó ügyeket átruházhatta a járási hivatalokra, vagy viszont; a minisztériumok hatáskörébe tartozó ügyeket pedig az országos hivatalra és viszont. Kimondotta a törvény azt is, hogy a kormány a szlovákiai teljhatalmú miniszternek vagy hivatalának a hatáskörét a pozsonyi országos hivatalra ruhazza át, amennyiben az valamely szakminisztériumnak fenntartva nincs.³³

³⁰ A politikai hatóságok előtti eljárást az 1928. január 15-án kelt (T. és R. Gy. 8. sz.) kormányrendelet szabályozta.

³¹ A tartománytörvény már kimondottan vonatkozik a Ruténföldre is, a Ruténföldre vonatkozó részével a Ruténföld közigazgatási fejlődését tárgyaló külön tanulmányban kívánunk foglalkozni.

³² Az új törvény is felhatalmazást adott a kormánynak, hogy a járások területeit megváltoztathassa. A tartományi rendszerben a járások területe kb. egyezett a nagymegyei járások területével. Kisebb módosításokat eszközölt az 1928. évi június hó 28-án kelt (T. és R. Gy. 93. sz.) és az 1934. évi december hó 14-én kelt (T. és R. Gy. 254. sz.) kormányrendelet.

³³ A teljhatalmú miniszter hatáskörének a pozsonyi országos hivatalra való átruházásáról az 1928. június 28-án kelt (T. és R. Gy. 94. sz.) kormányrendelet intézkedik. Kimondja, hogy a teljhatalmú miniszternek és hivatalának hatásköre az országos hivatalra száll át, amennyiben azt nem az illetékes miniszterrel egyetértésben, vagy az illetékes miniszter helyett gyakorolta.

Az országos hivatal hatáskörének a járási hivatalokra való átruházásáról az 1928. június 28-án kelt (T. és R. Gy. 96. sz.) és az 1929. december 18-án kelt (T. és R. Gy. 186. sz.) és 1936. június 5-én kelt (T. és R. Gy. 150. sz.) kormányrendeletek intézkednek.

A minisztériumok hatáskörének az országos hivatalra való átruházásáról az 1929. december 18-án kelt (T. és R. Gy. 187. sz.), valamint az 1936. június 5-én kelt (T. és R. Gy. 151. sz.) kormányrendeletek intézkednek.

Az országos hivatal élén a köztársaság elnöke által kinevezett országos elnök állott, a járási hivatal élén pedig a járási főnök.

Amint a nagymegyei hivatalok és járási hivatalok mellett felállították a nagymegyék és járások jogi személyiségét megtestesítő képviseleteket, éppenúgy megszervezték az országos hivatal és az új járások mellett is az önkormányzati szerveket. *A nagymegye-rendszerrel szemben azonban a lényeges különbség az volt, hogy a járások is kaptak nagyobb tagszámú képviseletet, — képviselőtestületet, amelynek tagjaiból választás útján alakult a járási választmány. Vagyis más szóval a járások területén kismegyét létesítettek, amelyek lényegében véve átvették az ezelőtti nagymegyék feladatkörét.*

Az országos képviselet tagjainak száma Csehországban 120, Morvaországban és Sziléziában 60, Szlovenszkóban 54 és Podkárpatáská Ruszban 18 volt. A tagok kétharmadát választották,³⁴ a többi helyre pedig a kormány szakembereket nevezett ki.

Az országos képviselet ülésén az országos elnök vagy annak helyettese elnökölt. Az országos hivatalnak az országos elnök által kijelölt tisztviselői jogosultak és az országos képviselet kívánságára kötelesek is voltak az országos képviselet ülésein jelen lenni és az országos képviselet elnökének beleegyezésével a tanácskozásban résztvenni. Az országos elnök állapította meg, hogy az országos képviselet előadói közül, melyeknek volt szavazati joga, ha nem volt a képviseletnek a tagja. Annak megállapítását, hogy mennyiben vehettek részt a képviselet ülésein más tisztviselők, mint például az országban lévő önálló szakhivatalok tisztviselői, a törvény az ügyviteli rendtartásra bízta.³⁵ Az országos elnököt vétőjog illette meg. A belügyminiszternek is joga volt bármely határozatot, ha az a törvénnyel ellenkezett, vagy a képviselet hatáskörét túllépte, közhírrététele napjától számított hat

³⁴ Az országos és a járási képviseletek választásáról az 1927. évi július hó 14-én kelt (T. és R. Gy. 126. sz.) törvény intézkedik, amelyik novellizálta az 1920. évi április hó 14-én kelt (T. és R. Gy. 350. sz.) törvényt. Választó volt — ha a helybenlakási feltételeknek megfelelt —, minden csehszlovák állampolgár, ha 24. életévét és választható volt, ha 30. életévét betöltötte.

Egyébként a választási rendszer az eddigivel azonos volt. (V. ö. a 27., 29. és 37. jegyzetet.)

³⁵ A szlovákiai országos képviselet országos választmány, járási képviseletek és járási választmányok ügyviteli szabályzatát az 1928. évi június 28-án kelt (T. és R. Gy. 98. sz.) kormányrendelet tartalmazza.

³⁶ Természetszerűleg ugyanez a jog illeti meg a belügyminisztert az országos választmány határozataival szemben is.

hónapon belül megsemmisíteni.³⁶ A belügyminiszter határozata ellen a képviselő minden tagja panasszal fordulhatott a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz.

Az országos képviselő saját kebeléből *országos választmányt* választott, éspedig Szlovákiában 12 rendes és 12 póttagot. Az országos elnök állapította meg, hogy az országos hivatal tisztviselői kötelesek voltak-e résztvenni az országos választmány tárgyalásán, s ha igen, mely tisztviselőknél, illetve, hogy melyiknél volt szavazati joga, ha a választmány előadója volt. Különböző feladatok elvégzésére az országos képviselő bizottságokat alakíthatott. Az országos képviselő hatásköre egyezett a nagymegyék hatáskörével.

A *járásai képviselő* 40.000 lélekszámot meg nem haladó járásokban 18 tagból, 70.000 lélekszámot meg nem haladó járásokban 24 tagból, 100.000 lélekszámot meg nem haladó járásokban 50 tagból, 100.000 lélekszámot meghaladó járásokban 56 tagból állott. Csak a tagok kétharmadát választották,³⁷ egyharmadát pedig a kormány nevezte ki, mint szakértőket.

A *járásai képviselő* a választási időszakra³⁸ 8 rendes és 8 póttagból álló választmányt és szükség esetén más bizottságokat választott. A *járásai főnök*nek jogában volt a *járásai hivatal tisztviselőit* a választmány tárgyalásain való részvétellel megbízni, azt is megállapíthatta, hogy mely tisztviselőknél, illetve melyiknél volt szavazati joga, ha a választmánynak volt az előadója. A *járásai képviselőtestület* ugyanaz a hatáskör illette meg, mint a nagymegyrendszerben a *járásai választmányt*. A *járásai főnök*nek a *járásai képviselőtestület* és választmány, valamint a bizottságok határozatával szemben vétőjoga volt. A törvénnyel ellenkező, vagy a *járásai képviselő*, választmány, illetve a bizottság hatáskörét túllépő határozatokat az országos elnök a határozat kihirdetésétől számított hat hónapon belül hivatalból is megsemmisíthette. A belügyminisztérium a *járásai képviselő*tet feloszthatta, köteles volt azonban a választásokat hat hónapon belül kiírni.

Az országos és *járásai képviselőtestületek*, választmányok, valamint ezek bizottságainak tárgyalása az államnyelven történt. A kisebbségeknek azonban joguk volt, amennyiben az illető képviselői szerv hatásköre oly bírósági járásra terjedt ki, amelyben az illető kisebbség 20 %-ot ért, anyanyelvén felszólalnia.

³⁷ Lásd a 34. jegyzetet.

³⁸ Úgy az országos, mint a *járásai képviselő* tagjait hat évre választották.

V. Az autonóm szervezet.

A mult év októberi és novemberi események után megegyezően megkísérelték az omladozó államépületeknek megmaradt romjait a végleges széthullástól megmenteni. A csehek belátták, hogy az egységes csehszlovák nemzet fikcióját tovább már nem tarthatják, viszont az emlékezetes zsolnai gyűlésen a szlovákok a csehekkel való foederatív együttműködés mellett döntöttek. A zsolnai döntés alapján létrejött 1938. november 22.-én kelt (T. és R. Gy. 299. sz.) alkotmánytörvény Szlovákia részére önkormányzatot adott. A törvény kimondotta, hogy a kormányzati és a végrehajtó hatalmat mindazokban az ügyekben, amelyek Szlovákia hatáskörébe tartoznak, öt tagból álló szlovákiai minisztérium gyakorolja. A szlovákiai kormány tagjai egyúttal a központi kormánynak a tagjai is voltak. Szlovákia hatáskörébe tartozó ügyekben a törvényhozás joga a szlovák nemzetgyűlést, a közös ügyekben³⁸ pedig továbbra is az országgyűlést illette. A törvény részletes szabályozást tartalmazott a két törvényhozótestület egymáshoz való viszonyára vonatkozólag is. Az új alkotmányjogi helyzet a közigazgatási szervezetnek csak legfelsőbb szerveit, tehát csak a minisztériumokat érintette, a középfokú közigazgatási szervezetre vonatkozó eddigi szabályozás egyelőre érvényben maradt. Vajjon lett-e volna értelme annak, hogy a szlovákiai minisztériumok alatt egy, az egész Szlovákiára kiterjedő hatáskörrel rendelkező, országos hivatal is működjék, s hogy a szlovák nemzetgyűlés mellett az országos képviselőtestület is fennmaradjon, oly kérdések, amelyek a közigazgatási szervezet újabb átszervezése kapcsán nyertek volna megoldást.

Ez év márciusában a régi cseh-szlovák rendszer képviselői még egy újabb — kétségbeesett — kísérletet tettek. A Szlovákiában állomásozó cseh katonaságra támaszkodva el akarták némítani azokat a politikusokat, akik a szlovák önállóságra törekedtek és a hatalmat ismét az autonóm szlovák kormány által már elbocsátott cseh tisztviselők, illetőleg a cseh-szlovák egységgel szimpatizáló szlovákok kezére akarták játszani. A német birodalomnak a közbelépése ezt azonban végleg megghusította. Az új történelmi országok elfoglalásával és a német birodalomba való

³⁸ Közös ügyek voltak: a) az alkotmány kérdése, b) a külügy, c) a hadügy, d) az állampolgárság, e) a valutaügy, f) a vámügy, g) a közlekedés, a posta, h) közös ügyekben a pénzügyi fedezet és az arra vonatkozó adótörvényhozás, i) az állami monopóliumok, és j) a vállalászási versenyt szabályozó pénzügyi és gazdasági törvényhozás.

beolvasztásával egyidejűleg megalakult az önálló Szlovák állam. Hogy a szlovákiai közigazgatási jogfejlődés immár a két és fél millió lakosságú kis államban milyen irányban fog haladni, ma még a jövő kérdése. Kétségtelen, hogy a jövő közigazgatási szervezetnek mikéntjéről a velünk ezer évig együtt élő szlovákok egyedül, idegen befolyástól menten, fognak határozni. Egy élni akaró nép jogfejlődése meg nem állhat. Az ezeréves együttes jogfejlődés kétségtelenül determinálni fogja a szlovákiai közigazgatási jog további útjait. A magyar közigazgatási jog fejlődése sem állott meg, a fejlődés itt is tovább halad. Hisszük, hogy a két közigazgatási rendszer fejlődésének útjai nem lesznek szerteágazók, hanem az ezeréves közös multban gyökeredző jogalkotó génusz útjai találkozni fognak.

COTTELY ISTVÁN.

A SERVICE PUBLIC ESZMÉJE A MAI FRANCIA KÖZIGAZGATÁSI JOGBAN.

(Folytatás.)

5. §. *A service public határterületei a XX. századi francia bírói gyakorlatban.*

A közigazgatás Franciaországban önálló, a magánjogi bíróságoktól különvált szervezet, amely saját speciális szabályainak, a közigazgatási jognak uralma alatt áll. E szervezet működésének jogszerűségét önálló közigazgatási bíróságok, különösen az államtanács (Conseil d'Etat) és a prefektúrai tanácsok (Conseils de Préfecture) bírálják felül. A francia törvényhozás nem vont éles, precíz határvonalat a közigazgatási és a bírói hatáskör között és ennek folytán a kérdést a bíróságoknak a törvényhozás néhány általános kijelentésére és a francia közjognak a jogtudomány által felismert alapelveire támaszkodó, koronként változó interpretációja dönti el. Az ezidőszerint uralkodó felfogás, mint már jeleztem, a közigazgatási bíróságok hatáskörébe utalja a service public ellátására, el nem látására, vagy meg nem felelő ellátására vonatkozó jogvitákat. A magántevékenység a ius commune és a rendes bíróságok —, a service public a közigazgatási jog uralma és a közigazgatási bíróságok joghatósága alá esik. — Az esetek jelentős részében nem nehéz dolog eldönteni, hogy magántevékenység forog-e fenn, vagy nem. A magánosok egymás között kötött ügyleteikben rendszerint a ius commune uralma alatt áll-

nak. Másrészt vannak bizonyos állami funkciók, amelyek korunkban kétségtelenül a *service public* körébe tartoznak: így a honvédelem, közbiztonsági szolgálat, bírászkodás stb.¹ A nehézség azokban az esetekben tűnik elő, amikor olyan szervezetek hovatartozását kell meghatározni, amelyeknek vannak némi kapcsolatai az állami szervekkel, más vonatkozásokban azonban magánjogi, kereskedelmi társaságok, vagy egyesületek képében mutatkoznak. Hasonlóan kétség merülhet fel abban a tekintetben is, hogy valamely egyénnek a közigazgatási funkcióval valamelyes érintkezésben lévő tevékenysége magántevékenységnek, vagy köztevékenységnek minősül-e. Ezen a határterületen a francia jogban a legfőbb közigazgatási bíróság (*Conseil d'Etat*), a legfőbb magánjogi bíróság (*Cour de Cassation*) és a hatásköri viták legfelsőbb fóruma (*Tribunal des Conflits*) vonja meg időről-időre joggyakorlatában a választó vonalat. A legjelentősebb jogesetek áttekintése egyrészt felvilágosítást ad a *service public*-fogalom ezidőszerinti

¹ Ez a tény az alapja annak a felfogásnak, amely a *Conseil d'Etat* joggyakorlatában is széles körben érvényesül, hogy t. i. vannak olyan funkciók, amelyek belső természetüknél fogva, mintegy predestinálva vannak arra, hogy azokat az állam lássa el. Ezeket mint *services publics par leur nature même* szokták említeni. A *Conseil d'Etat* ítéleteiben, s különösen a kormány megbízottak konkluzióiban gyakran előforduló ez a megállapítás a theoretikusok körében nem örvend általános elismerésnek. Így Duguit id. műve II. kötetének 65 s. köv. lapjain tagadja, hogy volnának olyan természetű funkciók, amelyeket csak az állam láthatna el. A *service public* tárgyi kiterjedése a különböző korokban más és más. Duguit tanítása szerint nincs olyan funkció, amely szükségképen, belső természeténél fogva *service public*-nek minősülne. Duguit e felfogásával nézetem szerint ellentmond önmagának. Nevezetesen, ha a jog a társadalomban csupán a kényszer által érvényesül, e kényszer alkalmazása a „politikai differenciáció” bekövetkezésének, vagyis az állam megalakulásának pillanatától kezdve, csakis mint állami funkció, *service public* képzelhető, különben az állami hatalom nem lehetne legfőbb, ellenállhatatlan hatalom. Duguit elmélete csak abban a jelentésben fogadható el, hogy némely *service public*-nek konkrét, empirikus szervezete nem szükségképi és nem állandó, hanem a tétéles jogon alapszik. Ezt a gondolatot képviseli Jèze, aki szerint a *service public* körét kizárólag a pozitív jogalkotó szabja meg. (*Principes généraux*, 5. kiad. II. kötet, 16. l.). A honvédelem, igazságszolgáltatás, közbiztonsági funkció ellátásáról csupán annyit állapít meg, hogy ezek „egészen bizonyosan mint *service public* vannak megszervezve” (id. mű. II. kötet 19. l.). Ez a megállapítás azonban csak egy adott országra és egy adott pillanatra érvényes. (id. mű. II. kötet, 16. l.). — Nem történik említés a *services publics par leur nature même* kategóriáról Rolland idézett *Précis*-jében sem s Rolland egyébként is Jèze felfogásához látszik csatlakozni, amikor egy adott esetben a szoros értelemben vett *service public* fennforgásának vagy fenn nem forgásának megállapítása tekintetében elsősorban a *service* létesítőjének akaratában látja a kritériumot. (id. mű. 18. l.)

tárgyi kiterjedéséről, másrészt felfedi azokat az ismérveket, amelyekről a francia felső bíróságok a service public-et felismerik. Az alábbiakban e két szempont figyelembevételével kívánok ismertetni néhány jogesetet.

A vizsgálat tárgyává tett első két jogesetben azt a kérdést kell eldönteni, vajjon a közigazgatással bizonyos jogi kapcsolatban álló magánszemélyeknek a közegészségügy érdekében és a közigazgatás által megjelölt terenumon kifejtett tevékenysége service public-nek tekintendő-e vagy magántevékenységnek:

C. E. 1905. febr. 6.-i ítélet, (Terrier, S., III. 25. I.) — Tényállás: A megyei közigazgatás a viperairtás előmozdítása céljából minden elpusztított vipera után díjat tűzött ki. Rövidesen kitünt, hogy az esedékes díjak összege jelentékenyen megterheli a megyei költségvetést; ezért a megyefőnök azt indítványozta, hogy a terheket a megye és a községek között fele-fele részben osszák meg s egyben a már esedékessé vált díjak kifizetését is megtagadta. Az egyik károsult fél az államtanácshoz fordult jogorvoslatért. — Az ítélező bíróságnak először a hatásköri kérdésben kellett állást foglalnia. A kormány megbízott konklúzióiban a közigazgatási bírói hatáskör mellett foglalt állást. A kérdés azon fordult meg, hogy az adott esetben magánjogi szerződés forog-e fenn, vagy közigazgatási tevékenység (opération administrative). A kormány megbízott szavai szerint ugyanis: „az állami szerveknek egymásközi vagy harmadik személyekkel szemben keletkezett jogvitája, ha annak tárgya a service public ellátása, el nem látása, vagy meg nem felelő ellátása, a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik.”² E tétel érvényét bizonyos megszorítások korlátozzák, amelyekkel a későbbiekben fogunk foglalkozni. Mindenesetre e megszorítások figyelembevétele után is megállapítható, hogy „a kártékony állatok irtása, midőn azt a megyetanács (conseil général) kezdeményezi, közérdekű tevékenység, amely a service public jellegével bír”. — Az ítélet a kormány megbízott konklúzióival egybehangzóan döntött.

A service public-jelleg megállapításának alapja a Terrier-esetben: a tevékenység természete, ha annak kezdeményezése a hatóságtól indul ki.

² Id. hely: „Toutes les actions contre les personnes publiques et les tiers ou entre les personnes publiques elles-mêmes, et fondées sur l'exécution, l'inexécution ou la mauvaise exécution d'un service public, sont de la compétence administrative...”

C. E. 1910. márc. 4., (Thérond, RDP. 249. l.) — Tényállás: Montpellier város szerződést kötött egy vállalkozóval a sintéri teendők ellátására. Kérdés, e megállapodás kapcsán felmerülő jogviták elbírálása milyen bíróság hatáskörébe tartozik. Az államtanács ítéletében azzal az indokolással állapította meg saját hatáskörét, hogy „a város a lakosság biztonsága és a közegészségügy érdekében, következésképpen a service public ellátása céljából” lépett érintkezésbe a vállalkozóval, már pedig „a service public el nem látásából, vagy meg nem felelő ellátásából eredő viták” a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartoznak.

*A service public-jelleg megállapításának alapja a Thérond-
esetben: a tevékenység természete.*

A következő két ítélet olyan szervezetek jogi természetével foglalkozik, amelyek bizonyos fokú önállósággal, de mégis a közigazgatás felügyelete alá rendelve, a kölcsönös segélynyújtás eszméjét szolgálják:

C. E. 1903. máj. 22., (Caisse des écoles, Rec. 1904. 390. l.) — Tényállás: a vita tárgya az, vajjon az iskolai segélypénztárak (Caisses des écoles) adhatnak-e segélyeket az összes tanulóknak, vagy csupán az állami iskolák tanulóinak. E segélypénztárakat községenként létesítették s azok felállítása a községekre nézve — bizonyos idő óta — kötelezővé tétetett. A jövedelem részben önkéntes adományokból, részben szubvencióból származott. Romieu kormány megbízott konklúziói szerint a kérdés arra vezethető vissza, hogy a szóbanforgó pénztárak magánintézmények-e vagy közintézmények. A magánintézményi jelleg megállapításához a kormány megbízott egy lényeges feltétel (condition essentielle) fennforgását elengedhetetlennek tartja, hogy t. i. az intézményt magániniciatíva létesítse. Ez a feltétel a kormány megbízott és az ítélőbíróság egybehangzó megállapítása szerint nem forog fenn, e pénztárak „kizárólagos rendeltetése az iskolalátogatás előmozdítása s ennél fogva nem jótékonyági intézmények, hanem közoktatási segédszervek” (établissements scolaires annexes). Mint-hogy pedig minden község köteles nyilvános iskolát felállítani, ebből az államtanács arra következtet, hogy az említett pénztárak célja csupán a nyilvános (azaz: állami, vagy községi) iskolák látogatásának előmozdítása lehet s így a segélypénztárak magán- (felekezeti) iskolák tanulóinak segélyt nem nyújthatnak. Kézenfekvő, hogy az államtanács ítéletében nemcsak jogi, hanem egyházpolitikai motívumok is közrejátszottak.

A service public-jelleg megállapításának alapja a Caisse des écoles esetben: a szervezet létesítése és célja.

C. E. 1910. febr. 18., (Perfetti, Rec. 135. l.) — Tényállás: a csendőrlegénység anyagi érdekeinek előmozdítására létesített „Csendőrpénztár” (Caisse du gendarme) és az egyik tag között jogvita keletkezik, amely előbb a hadügyminiszter elé, majd az államtanács elé kerül. Kérdés, a miniszteri döntés megtámadható-e a közigazgatási bíróság előtt. Az államtanács megállapítja, hogy a „Csendőrpénztár” magánintézmény (une oeuvre privée), mert „bár a vezetőségnek a segélykérelmet elutasító határozata mindaddig nem végleges, amíg azt a hadügyminiszter jóvá nem hagyta, a miniszter nem mint közigazgatási hatóság jár el az ügyben s így határozata közigazgatási bíróság előtt meg nem támadható.”

A kormányfelügyeleti jog gyakorlása valamely intézmény fölött nem változtatja azt át service public-ké.

A következő három ítéletben egy takarékpénztár, egy zálogház és egy részben jótékony célt szolgáló szeretetház jellege tekintetében foglalt állást az államtanács:

C. E. 1912. jún. 28., (Coutton, Rec. 739. l.) — Tényállás: egy községi takarékpénztári alkalmazott az igazgatóságnak egy öt érintő határozata ellen az államtanácshoz fordul jogorvoslatért. Az államtanács lakonikusan kijelenti, hogy „a bourganeuf-i takarékpénztár nem közintézmény (établissement public) s így igazgatósága nem közigazgatási hatóság, amelynek határozata ellen közigazgatási bírói panasszal lehetne élni.” Ebben az esetben a vitás intézmény magánjellege annyira nyilvánvaló volt, hogy ezt az államtanács minden indokolás nélkül egyszerűen kijelentette.

C. E. 1919. jún. 20., (Brincat, S. 1924. III; 45. l.) — Tényállás: Egy zálogház igazgatósága felmentette a kérdéses zálogház pénztárosát egy igazoltnak vett pénztári hiány alapján támasztható vagyoni felelősség alól; ezzel szemben a Számviteli bíróság (Cour des comptes) a pénztáros vagyoni felelősségét megállapította. Fellebbezés során az államtanács elé kerül az ügy. Amennyiben a zálogház közintézmény (établissement public), azaz amennyiben beletartozik a service public szervezetébe, akkor az általa kezelt pénzek közpénzek (deniers publics), amelyek fölött az ellenőrzést felsőfokon a Cour des comptes gyakorolja. Az államtanács ítélete a közintézményi jelleget állapította meg, tekintettel arra, hogy a zálogház jogi monopóliumot élvez, hogy azt államfői rendelet

létesítette, hogy az igazgatóságot a közigazgatási hatóság nevezi ki s annak ülésein a város polgármestere elnököl. E körülményekre tekintettel (dans ces conditions) a zálogház közintézménynek minősül, „aminek nem lehet akadálya az, hogy az 1851. jún. 24.-i törvény a zálogházat csupán közérdekű intézményként (établissement d'utilité publique) jelöli meg, mert abban a korban a kétféle intézménytípus között nem tettek éles különbséget.“

A service public-jelleg megállapításánál figyelembe vett ismérvek: a szervezés és működés körülményei (conditions), részletezve: a közigazgatás szerepe az intézmény létesítésében, annak jogi monopóliummal való felruházása, közigazgatási beavatkozás az állások betöltésében és az intézmény működésében. (N. B.: A közigazgatási beavatkozás egymagában, — a többi ítéletek szerint — nem minősít egy szervezetet service public-ké).

Nem döntő ismérv: a régebbi törvények terminológiája.

C. E. 1912. jún. 21., (Pichot, Rec. 720. l.) — Tényállás: A „Gondviselés szeretetház“ igazgatója egyik fizető vendégének állandó panaszai és kellemetlenkedései miatt felmondott. A volt lakó ezen a címen kártérítési keresetet indított, amelyet azonban a rendes bíróság hatáskör hiánya címén minden fokon visszautasított. Ezután különféle közigazgatási hatóságok és bíróságok elé, majd végül az államtanács elé került az ügy. Elsősorban a hatásköri kérdést kellett eldönteni, és pedig azon az alapon, hogy a szeretetház közintézmény-e, vagy csupán közérdekű magánintézmény (établissement public — établissement d'utilité publique). Blum Leó, mint kormány megbízott az előzményeket a következőkben foglalta össze: A szeretetházat 1804-ben egy házaspár alapította, hogy aggok menhelyül szolgáljon. Az intézményt kezdetben saját pénzükből, később egy általuk alapított jótékony célú egyesület támogatásával tartották fenn. 1817-ben az alapító házaspár kérelmére egy királyi rendelet az alapítást jóváhagyta és a szeretetházat közérdekűnek nyilvánította, másrészt pedig egyes vezető állások és egyes alapítványi helyek betöltésében, valamint az intézmény működésének ellenőrzésében a közigazgatásnak bizonyos jogokat tartott fenn. A rendelet értelmében a szeretetház könyvelőjét a belügyminiszter nevezte ki; az egész könyvelés felletti felügyeletet felsőfokon a számviteli bíróság gyakorolta. Felmerül a kérdés, vajjon ezek a rendelkezések közintézménnyé alakították-e a szóbanforgó szeretetházat, amely alapításától 1817-ig kétségtelenül csak magánintézménynek tekinthető. Az intézet szervezetében a közintézmény és a közérdekű magánintézmény ismérvei egyaránt feltalálhatók; a közigazgatás nagymértékű intervenciójával szemben áll az, hogy a szeretetházat

magánosok alapították.³ Melyik ismérvet kell döntőnek elfogadni? A kormány megbízott kategorikus kijelentése szerint: általános elv, hogy az alapítás jellege dönt. („... en thèse générale... c'est le caractère de la fondation qui nous semble devoir prédominer“). Ha az intézményt nem az állam alapította, nem lehet szó közintézményről („... la condition essentielle pour qu'il y ait établissement public, c'est que la création en appartienne à l'initiative de l'Etat“). De ezen felül a közintézményi jellegnek számos más alkotó eleme is hiányzik: nem forog fenn törvényi delegáció a service public ellátására, hiányzik a közhatalmi jogok gyakorlásának lehetősége, a pénzügyi privilégiumok élvezete.⁴ Hivatkozik a kormány megbízott az állami intervenció számos más esetére (különösen a pénzintézetekkel szemben), amikor ez az intervenció szintén érintetlenül hagyja az intézmény magánjellegét; hivatkozik továbbá az államtanácsnak általunk ismertetett 1910. febr. 18-i ítéletére, (Perfetti, Rec. 153. l.). Alapos argumentum a kormány megbízott szemében is a szeretetház számvitelének az államszámviteli szervezethez való csatolása. A Számviteli bíróság ezidő szerinti joggyakorlatában csak a közintézmények számvitele tarthatik-e bíróság joghatósága alá. Az 1817. évi rendeletnek a szeretetház számvitelére vonatkozó rendelkezéseit a kormány megbízott szerint mégsem lehet ebben az esetben döntő jellegűnek tekinteni. A szeretetház magánjellege mellett szól az a tény is, hogy működésére az alapszabályok irányadók. Csupán a magánintézmény marad meg állandóan az alapszabályok uralma alatt, a közintézmények, minthogy őket a törvény keltette életre, a törvénnyel szemben (különösen a módosítás lehetősége szempontjából) nagyobb függésben vannak.⁵ E megállapítás tekintetében a kormány megbízott idézi a C. E. 1905. máj. 22-i (Caisse des écoles, Rec. 1904. 400. l.) ítéletet. Konkluziói végén a kormány megbízott újból hangsúlyozza az alapítás köz-, vagy magánjellegének fontosságát az intézmény jellegének megállapításánál. „On naît établissement public, on ne le devient pas.“ — jelenti ki a

³ Id. hely: „Il est certain que l'Etat intervient d'une façon active et précise dans son fonctionnement..., mais il est non moins certain que, par son origine, cet asile est une fondation privée.“

⁴ Id. hely: Il (— l'asile —) n'a pas, de par la loi, délégation pour remplir un service public. Il n'exerce... aucun droit de puissance publique. Il ne recueille pas de taxe; il ne perçoit à son profit aucun péage“).

⁵ Id. hely: „... l'établissement d'utilité publique reste indéfiniment régi par l'acte qui lui a donné la vie civile, c'est-à-dire par ses statuts approuvés...; ... l'établissement public, au contraire étant une création de la loi, demeure vis-à-vis de la loi en constante dépendance.“

„poeta non fit, sed nascitur“ érezhető analógiájára. „Elvileg, ha csak a törvényhozás ellenkezően nem rendelkezik, a közintézmények a közhatalom tagozódása folytán, a közhatalmi szervezetről való leválás útján keletkeznek, amely leválás a közintézményeknek biztosított egyre nagyobb mérvű autonómiára vezethető vissza... Kifejezett törvényi rendelkezés hiányában a közigazgatási szervezetbe való inkorporálás, ahhoz való hozzásimulás útján közintézmények nem keletkeznek.“⁶ Az államtanács ítéletében elfogadta a kormány megbízott érvelését és megállapította, hogy a vitás ügy nem tartozik a közigazgatási bíróságok hatáskörébe. Az államtanács ítéletét szinte szószerint megismételte végső fokon a hatásköri bíróság. (Trib. des Confl., 1915. máj. 31., Pichot, S. 1916. III. 43. l.). Megjegyzendő, hogy a per 1907-ben indult meg s csupán a hatásköri kérdés eldöntése 6 esztendőt igényelt.

Az ismertetett jogesetben a *service public alkotó-elemeinek* egész sorát említi fel a kormány megbízott. Legfontosabb, hogy az intézményt a közigazgatás létesítse, hogy az ne legyen magánalapítású. Emellett jelentős a hatósági jelleg, a közhatalmi jogok gyakorlása, vagy kincstári privilégiumok élvezete. A *service public*-et jellemzi a szervezeti szabályok törvényi módosíthatósága is. Végül, az újabb időkben, a *service public* ismérve az is, ha valamely intézmény számvitele fölött a végső ellenőrzést a Számviteli bíróság gyakorolja. *Nem döntő ismérvek*: a közigazgatás intervenciója az intézmény működésében, egyes állások, alapítványi helyek betöltésében.

A szórakozóhelyek, mozik, színházak rendszerint nem minősülnek *service public*-nek, de a színházak tekintetében a bíróságok az újabb időkben helyt adnak bizonyos distinkciónak:

Cass. 1929. dec. 10., (D. H. 1950. 52. l.) — Tényállás: Egy vidéki város városi kaszinó létesítésére és üzemben tartására koncessziót adott egy vállalkozónak. A szerződés többek között azt is kikötötte, hogy a vállalkozó tulajdonában lévő bizonyos ingatlanrészek a koncesszió időtartamának elteltével a városra háramlanak. Kérdés: *service public*-e a városi kaszinó üzemben-

⁶ Id. hely: „En thèse générale, et sauf création d'une classe d'établissement par la loi, les établissements publics ne se forment que par dissociation, par démembrément de la puissance publique. Ce sont des organes qui se sont détachés du corps central grâce à l'autonomie croissante, conférée aux agents qui les gèrent... Sauf volonté expresse de la loi, on ne devient pas établissement public... par accession ou incorporation au corps social.“

tartása és ennek megfelelően közmunkának minősülnek-e a kaszinóval kapcsolatos építkezések és munkálatok, s végül, hogy a szerződés közigazgatási vagy magánjogi szerződés jellegével bír-e. A kaszinó üzembentartása, mint kereskedelmi vállalkozás, nem minősül *service public*-nek („...l'exploitation d'un casino... ne pouvant avoir, même dans une station climatique, que le caractère d'une entreprise commerciale...”). Ennél a megállapításnál — amint ez a lakonikus fogalmazásból kitűnik — a tevékenység természete szolgált alapul. A funkció természetéből következik, hogy a szerződés nem lehet közigazgatási szerződés és a munkálatok sem minősülnek közmunkának. Ellenérvként az hozható fel, hogy a szerződésben ingyenes háramlás van kikötve, amely feltétel nem illik bele egy magánjogi szerződésbe. A semmítőszék e klauzula nyilvánjogi jellegét ítéletében elismeri, de azt csupán akcesszórius jellegűnek minősíti, ami az egész szerződés általános jellegét nem változtatja meg. („...ces dispositions ... avaient un caractère accessoire et n'ont pas enlevé au contrat celui d'une convention de droit commun...”).

Az ismertetett jogesetben a bíróság a hatáskör megállapításánál a *tevékenység természetét és a jogi szabályozás feltételeit* (conditions) vette figyelembe, megállapítva, hogy egyes járulékos, mellékes természetű, rendelkezések nem döntenek meg a szerződés egészének ellenkező jogi minősítését.

C. E. 1916. márc. 4., (*Astruc, RDP. 1916. 363. l.*) — Tényállás: Egy vállalkozó koncessziót kap arra, hogy egy városi telken színházat létesítsen. Az államtanács megállapítása szerint a vállalkozás „rendeltetése nem a *service public* ellátása” (n'était pas destiné à assurer un service public) s ennek megfelelően a vonatkozó egyesség is magánjogi szerződés jellegével bír. Jèze az ítéletre vonatkozó kritikái megjegyzéseiben helyesli az államtanács döntését, mivel az adott esetben „nincs és nem is lehet *service public*-ről szó”. („Il n'y a pas, il ne peut pas y avoir service public.”.)

Az ítélet indokolása inkább egyszerű kijelentéseket tartalmaz, mint tárgyi indokokat. Végelemzésben — úgy látszik — ezúttal is a *tevékenység természete* volt a döntő.

C. E. 1923. júl. 27., (*Gheusi, RDP. 56. l.*) — Tényállás: A párisi Opéra-Comique állami tulajdonban van, de azt a közigazgatás nem saját üzemében kezeli, hanem e célból magánosokkal kötött szerződést. A színház igazgatósági állásainak betöltéséhez a szerződés értelmében miniszteri jóváhagyás volt szükséges. A panasz tárgya az volt, hogy a miniszter az egyik igazgatót elmoz-

dította. Kérdés, az államtanács hatáskörébe tartozik-e a szóbanforgó miniszteri döntés felülbírálása. — Az államtanács hatásköre mellett kétféle módon lehet érvelni: 1. hogy az igazgatót a miniszter *nevezte ki* állására s így — elmozdítás esetén — mint minden köztisztviselő, az Opéra-Comique igazgatója is recours pour excès de pouvoir-ral élhet; 2. a másik érv szerint a panaszos szerződésszegés címén támadhatja meg a miniszteri döntést, de ebben az utóbbi esetben azt is bizonyítani kell, hogy nem magánjogi, hanem közigazgatási szerződés esete forog fenn. Az első eshetőség Rouchon-Mazerat kormány megbízott konkluziói szerint nem áll fenn, azaz az Opéra-Comique igazgatói nem köztisztviselők. E megállapítást a kormány megbízott arra alapítja, hogy a közalkalmazotti státusát általános szabály határozza meg, amely alá van vetve a jogalkotás mindenkori változásainak, ezzel szemben a kérdéses alkalmazás feltételei szabad egyezkedés útján jöttek létre és a felek egyike által sem módosíthatók egyoldalúan. Az államtanács szintén megállapítja, hogy a miniszteri megerősítés, bár a kinevezés külső formájában történt, „nem célozta és nem eredményezte“ (n'a eu ni pour but ni pour effet) a köztisztviselői jelleg adományozását. Át kell tehát térni annak a vizsgálatára, vajjon az állam és a színingazgatók között kötött szerződés közigazgatási szerződés-e, (tárgya a service public-e), mert az államtanács csak az esetben bírhat hatáskörrel az abból eredő jogviták elbírálására. A kormány megbízott szerint e kérdésben azt kell szem előtt tartani, hogy milyen célt, milyen szükséglet kielégítését kívánta szolgálni a közigazgatás a szerződés megkötésével. „Ha a szerződés egyetlen célja egy állami ingatlan gesztiója és kincstári bevételek biztosítása volna, akkor e szerződés nem különbözne lényegében azoktól a szerződésektől, amelyeket a magánosok saját ingatlanaik tárgyában kötnek s így a rendes bíróságok kompetenciájának kizárását nem lehetne indokolni.“⁷ A kormány megbízott, fenti distinkciójában, a service public-nek két ismérvét összekapcsolva alkalmazza: a közigazgatás bizonyos *természetű* tevékenysége (az ingatlan hasznosítása, általában a lukratív célú tevékenység) nem service public, mert e tevékenység *jogi feltételei, kerete* nem különbözik a hasonló tárgyú magántevékenységtől.

⁷ Id. hely: „Si un contrat... avait uniquement pour but d'assurer la gestion d'une partie du domaine de l'Etat et de procurer des recettes au budget, il ne se distinguerait pas essentiellement des contrats analogues conclus par la particuliers pour la gestion de leur patrimoine, et l'on ne s'expliquerait pas que le contentieux en fût soustrait à l'autorité judiciaire.“

Visszatérve a panasz alapjául szolgáló szerződésre, a kormány megbízott megállapítja, hogy az nem magángazdasági természetű. Az Opéra-Comique és általában a nagy állami színházak célja nem állami bevételek biztosítása, hanem a művészet fejlesztése. Ilyen és hasonló intézmények (pl. múzeumok) létesítése az állam kultúrfeladatai közé tartozik (elle rentre dans la mission civilisatrice de l'Etat). Az e tárgyban kötött szerződés concession de service public, amelynek elbírálása az államtanács hatáskörébe tartozik. — Mint látjuk, a kormány megbízott megállapítása azon a tételen nyugszik, hogy bizonyos tevékenységek természetüknél fogva az államfunkciók körébe, vagyis a service public körébe tartoznak. Maga az ítélet viszont indokolásában különösen a funkció jogi szabályozására, működésének feltételeire van tekintettel: a szubvencionálás, állami ellenőrzés, közigazgatási intervenció tényét emeli ki. E rendelkezések összessége, különösen a működés folytonossága és az azzal szemben támasztott művészeti követelmények bizonyítják az államtanács ítélete szerint, hogy a szerződés közigazgatási szerződés („... il résulte de l'ensemble de ces dispositions, destinées à assurer... la qualité artistique et la continuité de l'exploitation, que le contrat... présente le caractère d'une concession de service public.“).

A service public ismérvei tehát egyrészt a *tevékenység természetete*, másrészt (és részben a tevékenység természetéből következőleg), a *jogi szabályozás mikéntje*, s e körben különösen a *működés állandóságának* biztosítása. Figyelembe vette ezen felül az államtanács a közigazgatással szemben fennálló szervezeti kapcsolatokat és az állami intervenció gyakoriságát és mértékét is.

A service public ismérveinek igen alapos és széleskörű elemzésével találkozunk az alábbi jogesetben:

Cass. req. 1955. jan. 14., (Eaux minérales de Royat, D.P. I. 81. l.) — Tényállás: Royat város 1872-ben szerződést kötött egy vállalkozóval a városi ásványvízforrás kiaknázása tárgyában. A felek között jogvita támad, amellyel a rendes bírósághoz fordulnak. A hatásköri kérdés eldöntése végső fokon a semmitőszék elé kerül, amely bíróságnak meg kell állapítania, hogy a kérdéses szerződés magánjogi szerződés-e, vagy közigazgatási szerződés. Az előadó bíró elsősorban a hatáskör oszthatatlanságára mutat rá. Régi joggyakorlat szerint a szerződés egységes, oszthatatlan egész, amelyben meg kell különböztetni a megállapodás főtárgyát, főcélját és a csupán járulékos, mellékes pontozatokat. („... les contrats forment un ensemble, un tout indivisible, ... dans cet ensemble, il faut rechercher l'objet principal de la convention, le

but que les parties ont voulu atteindre, et ce, qui, pour elles, est seulement accessoire"). Az adott esetben is azon az alapon lehet dönteni, hogy a service public lényeges vagy járulékos alkotó-eleme-e a szerződésnek. A másik szempont, amire az előadó rámutat az, hogy nincs előre kötelezően meghatározva, hogy az ásványvízforrásokra vonatkozó minden szerződést közigazgatási szerződés formájában kell megkötni, hanem ez függ a szerződő felek akaratától. Azokat a tényeket, amelyekről a service public felismerhető, az előadó a következőkben sorolja fel:

1. az intézményt a közigazgatás létesíti és irányítja;
2. az intézmény működése állandó jellegű;
3. az intézmény közjogi kiváltságokat élvez;
4. a közigazgatás az intézményt service public-ként akarta létesíteni.

A közigazgatási szerződés ismérvei viszont a következők:

1. a közigazgatás intervenciója az intézmény működésében;
2. a szerződő fél alárendeltségi viszonya a közigazgatással szemben;
3. a magánjog körében elő nem forduló, speciális szerződési klauzulák.

Az ítélet indokolása általában megállapítja a rendes bíróságok illetéktelenségét a service public tárgyában (en vue d'un service public) kötött és a magánjog körében ismeretlen klauzulákat tartalmazó szerződések tekintetében (szem előtt tartva tehát a funkció természetét és a konkrét eset jogi szabályozását). Azután az adott esetre térve megállapítja a bíróság, hogy a szerződés, a maga egészében szemlélve, elsősorban a városi ásványvízforrásoknak service public formájában való kiaknázását célozta („... la convention litigieuse a... si on l'envisage dans son ensemble, pour but principal l'exploitation des sources d'eaux minérales de la Ville de Royat en un service public"). Ami a jogi szabályozásban megnyilvánuló speciálisan nyilvánjogi ismérveket illeti, felemlíti az ítélet indokolása a funkció folytonosságát, a közigazgatásnak az ásványvíz árának megállapítása tekintetében élvezett jogait.

Az előadó és az ítéelő bíróság által figyelembe vett számos szempontot áttekintve, a következő *alappető megfontolásokat* emelhetjük ki:

1. nyilvánjogi és magánjogi elemek előfordulása esetén azt kell vizsgálni, hogy melyik tényező van túlsúlyban;

2. gyakran ugyanaz a funkció a magánjog keretében is és service public-szerűen is gyakorolható, ilyenkor azt kell vizsgálni,

hogy a szerződő felek akarata melyik módozat alkalmazására irányult.

A service public szorosabb értelemben vett ismérvei a következők: egyrészt a funkció természete (erre utal az a kijelentés, hogy közigazgatási jellegű minden olyan szerződés, amelyet a service public tárgyában, „en vue d'un service public“ kötnek), különösen a funkció folytonossága, másrészt a jogi szabályozás mikéntje, amin értendők a magánjogi szabályoktól eltérő klauzulák, a szerződő fél alárendeltségi viszonya, a közigazgatási intervenció. Végül figyelembe kell venni a szervezéskor betöltött kezdeményezői szerepet az intézmény jellegének megállapításában.

Az érdekképviseltek bizonyos körülmények között service public-nek számítanak az alábbi jogeset tanúsága szerint:

C. E. 1922. ápr. 29., (Caillaux, D. P. 1923. III. 55. l.) — Tényállás: Egy személyt, akit a büntetőbíróság politikai jogainak elvesztésére ítelt, megválasztottak a mezőgazdasági érdekképviselői szerv (comice agricole) elnökének. A büntető ítélet szavai szerint az elítélt ki volt zárva minden „közfunkció“ (fonction publique) elnyeréséből. Kérdés, a szóbanforgó érdekképviselő elnöki székének betöltése közfunkció-e, ami arra a további kérdésre vezethető vissza, hogy maga az érdekképviselő működése service public-e. Az államtanács ítélete szerint: igen. A megállapítás indokai: egyrészt a közigazgatás befolyása az intézmény összetételébe és szabályzatának megállapításába, másrészt a comice agricole működési köre: a mezőgazdasági érdekek védelme, díjak és jutalmak kiosztása, az arra való jogosultság megállapítása.

E szerint az ítélet szerint tehát bizonyos *funkciók*, különösen, *amelyek hatósági jogokkal vannak egybekötve*, magukban véve a service public fennforgására engednek következtetni, aminek további bizonyítéka a *közigazgatás intervenciója*.

A szociális biztosítás tekintetében a francia jog feladta a hatáskör egységességének az elvét és az annak körében felmerülő vitás kérdések egy részét a közigazgatási, más részét a rendes bíróságok hatáskörébe utalta:

C. E. 1915. jún. 13., (Azincourt, Asselineau, Rec. 687. l., RDP. 1915. 516. l.) — Blum Leó kormány megbízott konkluzióiban rámutat arra, hogy a szociális biztosítás kérdésében a törvényhozó többféle, különböző elvi állásfoglalásból indulhat ki. Megoldhatja a kérdést magánjogi alapon, a biztosító megánvállalatok szervezetében. Ilyen esetben az esetleges állami szubvenció és ellenőrzés sem változtat a szociális biztosításügy magánjogi jellegén. Más-

részt megszervezhető a biztosítás nyilvánjogi alapon, közintézményi szervezetben. Végül lehet, hogy a törvényhozó vegyes rendszert követ, amint ez — a kormány megbízott konklúziói és az államtanács ítélete szerint — az adott esetben történt.

A fejtegetések alapgondolata az, hogy a funkció természete — legalább is ebben az esetben — nem határozza meg előre a jogi szabályozás jellegét. A tételes jogszabály, a jogalkotó akarata dönti el, hogy valamely funkció *service public*-e vagy nem.

A joggyakorlat áttekintését egy olyan jogeset ismertetésével zárjuk le, amely a *service public* körének talán legszélső határ- esetét és egyik legmerészebb interpretációját jelzi:

C. E. 1925. jún. 21., (Herbemont, S. 1950. III. 20. l.) — A panasz a háborús jóvátételek rendszerével összefüggő, meglehetősen bonyolult tényálláshoz kapcsolódik. A Német Birodalom által fizetendő jóvátétel szabályozásának lényege a következőkben foglalható össze: A német állam az esedékes összegeket birodalmi márkában fizeti be a művelet keresztülvitelére rendelt orgánumhoz. Ez a szerv az így befolyt összegeket a francia-német árucserforgalom kiegyenlítésére használja fel. A francia kereskedők ugyanis, akik a magánforgalom során német árukat rendelnek, az ellenértéket nem a német exportőrnek, hanem az említett jóvátételi hatóságnak fizetik be francia frankban s ettől a hatóságtól kapja meg a német kereskedő márkában a követelését. A francia kereskedők ebben az organizációban hitelbe is rendelhetnek árukat, amikor is a jóvátételi hatóság a német kereskedők kezéhez azelőtt teljesít, mielőtt a francia importőr az ellenértéket befizette volna. Így történt a most tárgyalt esetben is, hogy Herbemont francia kereskedő részére egy adásvételi szerződés kapcsán az előleget a jóvátételi szerv hitelezte. Az ügylet később különféle differenciák közbejötté miatt nem volt lebonyolítható, ezen a címen Herbemont importőr a márkában kifizetett előleg kiegyenlítését megtagadta. Erre viszont a francia pénzügyminiszter közigazgatási úton megállapította Herbemont-nal szemben a kincstári követelés fennforgását, amely határozat alapján — nem-fizetés esetén — közigazgatási végrehajtásnak volt helye. Herbemont a határozat megsemmisítését kérte az államtanácstól. A miniszteri döntés törvényessége a *service public* értelmezésétől függ. Ha ugyanis a kincstári követelés magánjogi kötelezettségen alapszik, akkor nem közigazgatási úton, hanem rendes bíróság előtt kell annak behajtásáról gondoskodni.

Az államtanács — a kormány megbízott egyező konklúziói alapján — megállapította a *service public* fennforgását. Ettori kor-

mánymegbízott tétele a következő: A francia kereskedő és a francia állam között létrejött megegyezéssel, amely szerint az importőr az állam, illetve a jóvátételi hatóság által nyújtott előleg megtérítésére kötelezettséget vállal, a kereskedő a service public ellátásába kapcsolódik bele. A megegyezés a service public-nek egyik eleme, tehát nyilvánjogi szerződés. A kereskedő annak megkötésével közfunkcionáriussá válik. Már pedig a kincstár által a service public körében nyújtott előlegek tárgyában helye van a közigazgatási határozat alapján való eljárásnak.⁸A jóvátételi szerv service public-jellegét annak organizációja (sa constitution) bizonyítja: a jóvátételi apparátust a jogszabályok „inkorporálják“ a közigazgatási szervezetbe. A pénzügyminiszter felügyeleti jogot gyakorol felette és számvitele a Számviteli bíróság ellenőrzése alatt áll. A szervezet funkciója nemzeti érdekű tevékenység (il a un objet d'intérêt national): egy állami követelés (értsd: a jóvátétel) behajtása. A francia importőr ennek a service public-nek a munkatársa (collaborateur). Az importcikkék árának megállapítása is a magánjog szabályaitól eltérő módon történik (une procédure de réglemeut de prix exorbitante du droit commun). A kereskedő a fentiek szerint tehát a közszolgálat ellátása körében (chargé de l'exécution d'un service public) vett fel előleget, ennél fogva vele szemben helye volt a miniszter által foganatosított közigazgatási eljárásnak.

Az államtanács ítélete indokolásában megállapítja, hogy a közszolgálat ellátása körében felvett előlegek behajtása a törvény értelmében közigazgatási úton történik, s hogy a kereskedő és a francia állam között a megegyezés értelmében a számviteli törvényben meghatározott viszony keletkezett (... les faits ci-dessus énoncés ont établi entre le sieur Herbemont et l'Etat français des relations juridiques de la nature de celles plus haut caractérisées, et qui sont régies par les lois susvisées...). Megállapítja továbbá az államtanács, hogy a francia állam és az importőr közötti egyesség, amely a kincstári bevételek behajtásának előmozdítását célozza, közigazgatási szerződés jellegével bír, amelynek elbírálása az államtanács hatáskörébe tartozik.

A *service public konstitutív tényezői* ebben a jogesetben a következők: 1. a jóvátételi szerv tekintetében: *közigazgatási in-*

⁸ Id. hely: „...la convention de remboursement qui lie l'Etat français et... l'acheteur associe ce dernier à l'exécution du service public. Elément de ce service, cette convention est un contrat de droit public. Et les avances consenties par le Trésor à l'acheteur en vue de l'exécution du service dont il est un agent comportent réguliérement l'emploi de la procédure de l'arrêté de debet.“

tervenció, a funkció tárgya (állami követelés behajtása), a Számviteli bíróság ellenőrzése, 2. a kereskedő tevékenysége tekintetében az általa kötött szerződés nyilvánjogi jellege, ami ismét a következő tényekre alapítható: a) a szerződés tárgya állami követelés behajtása; b) annak egyes pontozatai (az ármegállapítás körében) eltérnek a magánjog szabályaitól.

6. §. *A service public-re vonatkozó joggyakorlat összefoglalása és kritikája.*

A francia felső bíróságok joggyakorlatának áttekintése, illetve a legfontosabb elvi jelentőségű jogesetek ismertetése bizonyítja, hogy a service public fogalma számos olyan funkciót ölel fel, amelyek a magyar jog szerint nem tartoznak a közigazgatás fogalma alá. Így például a Terrier-esetben láttuk, hogy a kártékony állatok kiirtására kitűzött díjak felől a közigazgatási bíróság határoz, mert a díjat igénylő személy — a kártékony állatok irtása által — a service public-ben működött közre. — Még jobban szembeötlik a francia közigazgatás rendkívüli kiterjedése — a magyar közigazgatáshoz viszonyítva, — ha nem a végzett funkciók, hanem az azok ellátására rendelt szervezet oldaláról vizsgáljuk a service public-et. A koncessziót élvező vállalatok a francia jogban a service public körébe tartoznak (példák az ismertetett joggyakorlatból: állami színház, sintérvállalkozó, ásványvíz-kereskedő stb.) s a service public joga sok tekintetben kiterjed a közigazgatással szerződési viszonyban álló magánvállalatokra is.

A francia közigazgatási jognak ez a tárgyi kiterjedése természetesen állandóan változik, fejlődik. A service public és a magán-tevékenység határvonala ingadozó, elmosódott. Ez a tény komoly nehézségek elé állítja a jogalkalmazót, mert hiszen a jogvita felmerülése pillanatában még az is kétes, hogy az adott ügyre a magánjog vagy a service public jogszabályai érvényesek-e. Mint látjuk, a service public ebben a vonatkozásban a közigazgatási jog, mint *ius speciale* alkalmazásának előfeltételét jelenti. Az ismertetett joggyakorlatból is kitűnt, hogy a jogvita nem egyszer pusztá hatásköri vitává zsugorodik össze, abban az értelemben, hogy csupán a hatásköri kérdés megoldásában lehet véleménykülönbség, annak megtörténtével a megfelelő részletszabály már önként adódik. Ezért egészen elsőrendű szükséglet, hogy a jog határozottan és világosan határolja el a service public körét. A legideálisabb megoldás az volna, ha maguk az írott jogszabályok minden egyes funkcióra és szervezetre vonatkozóan kifejezett rendelkezést tar-

talmaznának. Régebbi időből fennmaradt jogszabályok esetén azonban — mint a Brincat-ügy kapcsán láttuk, — még a kifejezett jogszabályi rendelkezés sem zár ki minden kételyt, ha az akkori idők ingadozó terminológiája valamely kifejezést a maitól eltérő értelemben használt.

Kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában a jogalkalmazó csak az általános jogelvek alapján kísérrelheti meg a probléma megoldását. A múlt században elterjedt felfogás szerint legbiztosabban a funkció természetéből lehetne következtetni arra, hogy a kérdéses tevékenység *service public*-e. A mai theoretikusok legnagyobb része azonban (különösen Duguit és Jèze) erősen támadja ezt a doktrínát, amely szerint a *service public* fogalma a priori, a tevékenység természete alapján meghatározható volna.¹ A mai francia doktrína a *service public* fennforgásának megállapítása tekintetében Jèze nézetéhez csatlakozott, aki szerint az egyetlen kritérium a törvényhozó akarata (*l'intention des gouvernants*).² Ez az akarat vagy magában a törvényben nyilvánulhat meg, vagy ha a törvény szabadon hagyja a kérdést, akkor annak az akaratnyilvánításában, aki a törvény szerint a kérdéses funkció szervezésére jogosultsággal bír. A törvény ugyanis nem minden esetre írja elő kötelezően, hogy valamely funkció a *service public* jogintézménye keretében látandó el. Ilyen esetben az egyébként hatáskörrel bíró hatóság belátása szerint vagy közigazgatási vagy magánjogi alapon szervezi meg a kérdéses intézményt, illetve belátása szerint közigazgatási vagy magánjogi szerződés formájában köti meg a jogügyletet.³ Végeredményben

¹ E kérdést Duguit államelméletének ismertetése kapcsán érintettem s már ott rámutattam arra, hogy a jognak és az államnak a kényszer alapján való definíciójából következik, hogy a kényszer alkalmazása állami funkció, *service public*.

² Jèze: *Principes généraux*, 5. kiad. II. kötet, 16. l. — V. ö. még Azincourt, Asselineau- ítéletben Blum kormány megbízott konkluzióit.

³ Lásd ilyen értelemben Pilon előadó konkluzióit a Cass. req. 1955. jan. 14.-i ítélet (Cie des Eaux minérales de Royat, D. P. I. 81. l. („... la notion de *service public* ne comporte pas un critérium fixe, immuable, objectif; c'est une notion subjective qui dépend pour la plus grande part, de l'intention des parties contractantes.” — Ellenkezően Rouvière: *Les contrats administratifs* című (Páris, 1950.) 45. lapján: „... a hatáskör kizárólag a szerződés természetétől függ és nem a felek akaratától... A hatásköri szabály kogens jellegű.” — Rouvière kritikája nem dönti meg Jèze állításait. A hatásköri kérdés kogens szabályozása nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a közigazgatás az adott esetben a magánjogi és a közigazgatási szerződési forma között szabadon ne válasszon. A francia jogban a kereskedelmi jogi természetű perek kogens szabály szerint a kereskedelmi bíróságok elé kerülnek, ez azonban nem jelenti azt, hogy a felek adott esetekben csak kereskedelmi ügyletet, vagy csak magánjogi szerződést köthetnek.

tehát elsősorban a tárgyra vonatkozó jogszabály, másodsorban az arra vonatkozó konkrét jogi aktus interpretációja útján kell a kérdést eldönteni.

Annak ellenére, hogy a jogtudomány ma már szinte egyértelműen tanítja a *service public*-fogalom tételesjogi jellegét, a bírói joggyakorlat áttekintése során mégis arról kellett meggyőződnünk, hogy a jogalkalmazó nem egyszer a funkció természete alapján minősíti a tevékenységet *service public*-nek. Ez a megállapítás látszólagos ellentétben van a theoretikusok tanításával. Az ellentét azonban, ismétlem, csak látszólagos. A bírói ítélet ugyanis csupán az *adott időpontban hatályban levő francia közigazgatási jog* szemmel tartásával állapítja meg, hogy valamely funkció *service public*-e vagy nem. Ez a megállapítás semmiben sem ismeri félre az állami funkciók kiterjedésében beálló változásokat, érvénye mindig csak egy adott pillanatról szól. Vannak olyan funkciók, amelyek a *mai francia jogban kétségtelenül service public*-nek minősülnek, ilyenkor tehát a bírói ítélet minden további részletezés és indokolás nélkül kijelenti, hogy a kérdéses funkció megfelel a *service public* adott pillanatban érvényes meghatározásának. Az ismertetett jogesetek körében a bíróságok a következő funkciókról jelentették ki, hogy azok nyilvánvalóan, első tekintetre a *service public* körébe tartoznak: a lakosság biztonsága és a közegészségügy érdekében végzett tevékenység (Théron), az iskolalátogatás előmozdítása (érezhetően erőltetett megoldás: Caisse des écoles); a hivatalos érdekképviseltek működése (Caillaux).

Más tevékenységekről viszont első tekintetre, indokolás nélkül *megérzi* a bíróság, hogy az magán-tevékenység: vidéki takarékpénztár működése (Coutton), színházi ipar gyakorlása (Astruc). A felsorolt funkciók megítélése — elbírálásuk időpontjában — annyira nyilvánvaló volt, hogy külön indokolásra nem is volt szükség. Végső elemzésben azonban a bíróság nem azon az alapon döntött, hogy a kérdéses funkció *a priori* csak *service public* formájában valósítható meg, hanem a *ma fennálló tételes jogrendszer implicit rendelkezése* folytán, amely a szóbanforgó funkciókat *service public*-nek minősítette.

Vannak olyan funkciók, amelyek a *mai francia tételes jog* szerint mind a közigazgatás, mind a magánosok által kifejezhetők. Ilyen esetben rendszerint csak a közigazgatás tevékenységét tekintjük *service public*-nek. Például a kártékony állatok irtása csak akkor *service public*, ha azt a közigazgatás kezdeményezte (Terrier); ugyanezt kellett volna megállapítani az iskolalátogatást előmozdító segélypénztárakról (Caisse des écoles). Általában, ha

valamely funkciót az állam jogilag vagy ténylegesen nem monopolizál, akkor az annak körében végzett egyszerű magán-tevékenység nem tekinthető service public-nek. A közigazgatással való bizonyosfokú kooperáció tehát szintén hallgatólagos feltétele a service public fennforgásának, amire azonban — nyilvánvalósága miatt — a bírói ítélet csak ritkán mutat rá (Terrier). Végeredményben tehát arra a megállapításra kell jutnunk, hogy nem maga a funkció természete az, ami a tevékenységet service public-nek minősíti, hanem emellett annak a további körülménynek a párhuzamos fennforgása szükséges, hogy a funkciót a közigazgatás, vagy a közigazgatással valamelyes kapcsolatban álló személy fejtse ki. Az igazságszolgáltatás a modern államban kétségtelenül service public, de azért a tudós munkája, aki a polgári peres eljárás tökéletesítésén dolgozik, mindaddig nem minősülhet service public-nek, amíg az illető a közigazgatással kapcsolatba nem kerül. Ugyanígy nem service public a feltaláló tevékenysége sem, amíg találmányait a honvédelmi igazgatás rendelkezésére bocsátva a közigazgatással nexusba nem kerül.

Végeredményben a most tárgyalt két hipotézis fennforgása esetén a jogalkalmazó könnyen megoldhatta a service public felismerésének problémáját: a problémát vagy maga a tételes törvényhozó döntötte el kifejezett rendelkezéssel, vagy olyan funkcióról, illetve szervezetről volt szó, amelynek hovatarozása a mai francia jogban kétségtelen. Az igazi nehézségek akkor merülnek fel, amikor a magán-tevékenység és a service public területének határán lévő tevékenység vagy szervezet jogi jellegét kell — határozott tételes rendelkezés hiányában — eldönteni. A döntés alapja természetesen ilyen esetben is a tételes jog lesz. Ha a tételes jogszabály nem is jelenti ki kifejezetten az adott funkcióról, hogy az service public-e, mégis a rendelkezések összességéből annyit meg lehet állapítani, hogy nyilvánjogi vagy magánjogi jellegű-e a szabályozás. Ha a jogi szabályozás nyilvánjogi jellegű, ebből a bíróság arra következtet, hogy az intézményt-szervezője service public formájában kívánta létesíteni. Végeredményben tehát a parlament vagy a közigazgatás által az adott esetre kreált jogi keret jellegéből, a működés jogi feltételeinek (conditions) természetéből fog kitünni a funkció szervezőjének akarata. A bírósági ítéletek közül ez az okoskodás azokban jut kifejezésre, amelyekben a bíróság valamely intézmény szervezeti és eljárási szabályainak összefoglaló áttekintése után, mintegy konkluzióképpen kijelenti, hogy „dans ces conditions il s'agit d'un service public” (Brincat-ítélet), vagy: „il résulte de l'ensemble de ces conditions qu'il s'agit d'un service public” (Gheusi-ítélet). Amikor a

közigazgatással való kooperáció szerződés alapján történik, azt kell vizsgálni, hogy ez a szerződés közigazgatási szerződés-e, ami szintén a szerződési pontozatok elemzése útján állapítható meg azon az alapon, hogy azok tartalmazznak-e a magánjog körét meghaladó rendelkezéseket (régles exorbitantes du droit commun, mint pl. az Eaux minérales de Royat-ítéletben). Ha már most a nyilvánjogi és magánjogi elemek együtt fordulnak elő, akkor a magánjogi bíróság, főleg a semmítőszék — a hatáskör egységének elvi alapján állva — azt vizsgálja, hogy melyik elem volt lényeges és melyik akcesszórius (pl. Cass. 1929. dec. 10-i ítélet egy városi kasszinóról, továbbá: Cie des Eaux minérales de Royat-ítélet), az államtanács pedig kétes esetben leginkább azt látszik döntő ismérvnek elfogadni, hogy magániniciatívára, vagy közigazgatási kezdeményezésre vezethető-e vissza az intézmény keletkezése (pl.: Caisse des écoles, Brincat s különösen Pichot-ügyben).

Kérdés már most, hogy közelebről melyek azok a rendelkezések, amelyek a service public „speciális működési feltételeit“ (conditions) alkotják. A joggyakorlat ebben a tekintetben erősen ingadozó, nem egyszer ellentmondó. Mindenesetre általános elvként érvényesül, hogy minden intézmény, amely hatósági jogokat gyakorol és így nyilvánjogi privilégiumokat élvez, service public. E privilégiumok sorában meg kell említeni az intézmény által élvezett monopoliumot (így: Brincat-ítélet), a közigazgatás egyoldalú akaratnyilvánításának kötelező erejét a közötté és a magánszemély közötti jogviszonyban s különösen a közhatalom pénzügyi természetű jogainak (pl. adószedés) gyakorlását (Pichot, Cie des Eaux minérales de Royat-ítéletek).⁴ A service public-jelleg mellett bizonyít — legalább is az újabb időkben — a Számviteli bíróság ellenőrzési hatásköre, valamint az a körülmény is, ha a funkcióra ráillenek a service public-kel szemben támasztani szokott követelmények. Ilyen posztulátumok a service public állandó és szabályszerű működése (v. ö.: Gheusi, Eaux minérales de Royat-ítéletek), a szabályozás mindenkori módosíthatósága (Pichot-ügy). Ezzel szemben a közigazgatási intervenció, a kormányfelügyeleti jogkör gyakorlása (különösen az alapszabályok, vagy egyes határozatok jóváhagyásának szükségessége és az állások egy részének betöltése) nem döntő bizonyíték a service public fennforgása mellett, mivel e körülmények olyan intézményeknél is előfordulnak, amelyeknek magánjellege kétségtelen (így: Per-

⁴ Látni fogjuk azonban a C. E. 1955. dec. 20-i ítélet (Société des Etablissements Vezia, RDP. 118. l.) elemzése kapcsán, hogy ez alól a megállapítás alól is van kivétel.

fetti, Pichot-ügyek). Viszont azért nem egy ítéletben a bíróság mégis figyelembe veszi ezt a körülményt is (pl: Brincat. Eaux minérales de Royat). Végeredményben tehát kétes esetben az látszik döntőnek, hogy van-e az intézményre vonatkozó szervezeti szabályokban, vagy az annak működése sorát kötött szerződésekben olyan rendelkezés, amely nem egyezik a magánjogi szabályozás természetével, hanem bizonyos nyilvánjogi jellegű jogositványokat biztosít az intézmény javára.

Amikor a bírói gyakorlat különbséget tesz a magánjogi és a közigazgatási szerződések között, ezáltal arra az elvi álláspontra helyezkedik, hogy a service public-nek minősülő intézménynek nem minden életmegnyilvánulására (pl. nem minden szerződésére) kell a service public jogát alkalmazni. Előfordulhat tehát, hogy valamely jogi aktus ugyan a service public körébe tartozó orgánumból származik s arra mégsem a service public szabályai érvényesülnek. Vagyis Jèze meghatározásának helyessége tűnik elő, amely kiemeli, hogy a service public lényegében csupán egy eljárás (procédure) a közérdek kielégítésére, amely csak akkor nyer alkalmazást, ha az eljárás módok közötti választásra jogosult szerv az adott esetben éppen ezt a módot választotta. A magánjogi és nyilvánjogi eljárás mód közötti szabad választás lehetőségét a francia közigazgatási jognak azért is fenn kell tartania, mert vannak olyan intézmények, amelyek szervezetüknél fogva kétségtelenül beletartoznak a közigazgatás organizmusába, de hasonlóan kétségtelen, hogy rájuk a törvényhozó a service public jogát, annak privilégiumait nem terjesztette ki. Ilyen intézmény pl. sèvres-i állami porcellán gyár, vagy a kincstári uradalmak, erdőbirtokok. Hasonló megítélés alá esnek a közigazgatás ipari vagy kereskedelmi jellegű vállalkozásai, üzemei. A liberális felfogás szerint a közigazgatás kereskedelmi vállalkozásai természetüknél fogva magánjogi szabályozást igényelnek, tehát kifejezett ellenkező törvényi rendelkezés hiányában a bíróságoknak a magánjogot kell rájuk alkalmazni. E szerint az elmélet szerint különböztetni kell a „szoros értelemben vett, tulajdonképeni“ service public (service public proprement dit, véritable service public, ayant au plus haut degré le caractère de service public) és az ipari vagy kereskedelmi service public (service public à nature industriel ou commercial) között. A service public-ek közti ezt a különbségtételt a theoretikusok egy része (különösen Duguit) támadja, az államtanács azonban a distinkciót számos ítéletében használta s így az élő joggá vált. Ezzel a megkülönböztetéssel és annak közigazgatási jogi jelentőségével a következő szakaszban fogunk részletesebben foglalkozni.

7. §. A „service public à caractère industriel ou commercial” az újabb juriszprudenciában.

Franciaországban — éppen úgy, mint más hadviselő államokban is, — a háború alatt a gazdasági élet nagy megrázkódtatásoknak volt kitéve. Azok a gazdasági funkciók, amelyeket a háború előtt a magánforgalom zökkenésmentesen ellátott, a háború folyamán szintén fennakadtak. Így a service public terrénuma a háború alatt és a háború után újabb tért hódított, különösen az ipari és kereskedelmi tevékenység területén. Kérdés, vajjon az ilyen közigazgatási tevékenységre a közigazgatási jog, vagy a magánjog szabályait kell-e alkalmazni. Jogpolitikai szempontból kétségtelenül helyesebb a magánjogi szabályozás kiterjesztése mellett érvelni. Ha ugyanis a közigazgatás gazdasági üzemének már pusztá létezése is sérelmet jelent a kereskedelemnek alkotmányban biztosított szabadságára, természetes, hogy ez a sérelem csak súlyosabbá válik, ha a közigazgatási üzemek a magánvállalatok rovására még jogi privilégiumokkal is felruháztatnak. (Ezt a gondolatot fejti ki Delvolvé kormány megbízott a későbbiekben ismertetendő Dumy-, Kuhn-ítélet kapcsán.)

Ez a jogpolitikai gondolat azonban csak fokozatosan tört magának utat a tételesjogi érvényesülés felé. Kiindulásul és a fejlődés alapjául az a tény szolgálhatott, hogy mindjárt a service public tanának feltűnésétől kezdve megkülönböztettek olyan funkciókat, amelyekre a szoros értelemben vett service public joga nem nyert alkalmazást. Legjobb bizonyossága ennek az előbbiek során már ismertetett Terrier-ítélet (C. E. 1905. febr. 6., S. III. 25 l.). Mint emlékezetes, ebben az ügyben fejtette ki Romieu kormány megbízott azóta általános elismerésre jutott doktrínáját, amely szerint „a közigazgatás és harmadik személyek vagy egyes közigazgatási szervek között felmerült minden jogvita, amely a service public ellátására, el nem látására, vagy meg nem felelő ellátására van alapítva, a közigazgatási bíró hatáskörébe tartozik”. A formula ilyen kategorikus megfogalmazásban nem tűrne semmiféle különbséget a különféle service public-ek között. A kormány megbízott azonban mindjárt megszorítja a túlságosan általános fogalmazású tételt, kivéve annak érvénye alól azokat az eseteket, amikor a „közigazgatás ugyanolyan feltételek mellett jár el, mint a magánosok és így ugyanazoknak a szabályoknak és ugyanannak a juriszdikciónak van alávetve”. („... il faut réserver ... les circonstances où l'administration doit être réputée agir dans les mêmes conditions qu'un simple particulier et se trouve soumise aux mêmes règles comme aux mêmes juridictions.”) Példaként

említi a kincstári magánjavakon való gazdálkodást (*gestion du domaine privé*) vagy azt az esetet, amikor a közigazgatás, bár „mint közhatalom és bár a szorosan vett *service public* érdekében jár el (*tout en agissant... comme personne publique dans l'intérêt d'un service public proprement dit*) nem veszi igénybe „közhatalmi helyzetének előnyeit, hanem önként alá veti magát a magánosokra érvényes feltételeknek“.

A Terrier ítéletben a „*service public à caractère industriel ou commercial*“ kifejezés még nem fordul elő, hiszen abban a korban, a kereskedelem szabadságának szigorú, liberális értelmezése mellett a ma fennálló sok ipari közvállalatra még gondolni sem lehetett. Különbség van azonban már a kincstári magánjavak gesztiója és a tulajdonképeni közigazgatási tevékenység között, amely már nem a régi *acte de puissance publique* és *acte de gestion* distinkcióban gyökerezik. Azonfelül a kormány megbízott elismeri annak a lehetőségét, hogy a közigazgatás egyes esetekben — belátása szerint — lemondhat a nyilvánjogi eljárásban rendelkezésére álló kedvezményekről.

A különbség a Terrier esetben kifejtett elmélet és a „*service public à caractère industriel ou commercial*“ modern elmélete között az, hogy míg az előbbi szerint a közigazgatás pusztán egyes jogi aktusok tekintetében választ — belátása szerint — a magánjogi és nyilvánjogi eljárás mód között, addig a mai doktrinában ipari *service public* esetén a magánjogi eljárás mód kötelező volna.¹

A „*service public à caractère industriel ou commercial*“ típusának megkülönböztetése és elméleti kiépítése a háború utáni években fokozatosan történt meg. A fejlődés lassan, lépésről-lépésre ment végbe. Kezdetben gyakran előfordult, hogy a kimondottan kereskedelmi természetű közigazgatási funkcióra sem a kereskedelmi- vagy a magánjogot, hanem a szoros értelemben vett *service public* jogát alkalmazták. Nem tettek különbséget ebben a korban a „*véritable service public*“ és a „*service public commercial*“ ismérvei között sem. Így ebben az időben a gabona- és lisztkereskedelem szoros értelemben vett *service public*-nek számított. Ennek indokolása a *C. E. 1925. déc. 28.-i ítéletben* (*Pierret, Rec. 905 l.*) az, hogy „a háború folyamán hozott, egymást követő törvényi és rendeleti rendelkezések a gabona- és lisztkereskedelmet, a hadsereg és a polgári lakosság élelmezésének biztosítása céljából, valóságos *service public*-ké alakították.“²

¹ V. ö. a Terrier ítélet jelentősége tekintetében Waline kritikái megjegyzéseit a Verbanck ítélet kapcsán D. P. 1934. III. 9. l.

² Id. hely: „...par des mesures législatives et réglementaires prises successivement au cours de la guerre, le commerce des céréales et des farines

A Pierret-ítéletben tehát a distinkció alapja: a kérdéses kereskedelmi *tevékenység speciális törvényi és rendeleti reglementációja*.

A C. E. 1925. máj. 29.-i ítélet (Trillon, RDP, 658. l.) kritikai ismertetése kapcsán Jèze kiemeli, hogy az 1917. júl. 31.-i rendelet a gabonaneműek forgalmát állami felügyelet alá helyezte, sőt monopolizálta azáltal, hogy a készletek elidegenítését engedélyhez kötötte. Az ítélet ezen a nyomon haladva a közigazgatási bírói hatáskört arra alapítja, hogy a készletek tulajdonának átruházását célzó ügylet csupán az élelmezési szolgálat működését szolgálja és hogy e szerződések, amelyekre a törvényi és rendeleti reglementáció minden külön, esetenkénti kikötés nélkül kiterjed, közigazgatási szerződések jellegével bírnak.³

A distinkció alapja a Trillon-esetben: a *jogszabályi reglementáció, amelynek az adott esetre kiterjedő érvényessége nem függ a szerződő felek kikötésétől*.

A C. E. 1952. június 5.-i ítélet (Joret, D. H. 1952. 584. l.) az élelmezési service public létrejöttének speciális körülményeit is bizonyítéknak veszi amellet, hogy az élelmezés a kérdéses időpontban mint „véritable service public” működött. Figyelembe veszi a bíróság, hogy az ellenséges megszállás alatt a magánkereskedelmi tevékenység elégtelensége szükségessé tette a hatósági beavatkozást, továbbá, hogy ez a beavatkozás csak azért vezethetett sikerre, mert egy semleges, spanyol-amerikai segélybizottság támogatását élvezte. A keletkezés és a működés körülményeit figyelembe véve a bíróság megállapította, „hogy a rendkívüli viszonyok között az élelmezési service public egészen más feltételek mellett működött, mint ahogyan egy magánvállalat működött volna.” („... a fonctionné, à raison des circonstances exceptionnelles sus-relatées, dans des conditions entièrement différentes de celles où se serait trouvée une entreprise privée“.)

A Joret-ítélet jogalapja: a *speciális működési feltételek, nevezetesen a beszerzésnek a magánkereskedelmi beszerzési mód-*

a été transformé, dans l'intérêt de l'alimentation de l'armée et de la population civile, en véritable service public.”

³ Id. hely: „... lesdites cessions qui constituent des modalités d'exécution du service public du ravitaillement et qui d'ailleurs se réfèrent sans l'intervention d'aucune stipulation particulière à chaque opération, à l'ensemble de la législation et de la réglementation sur la matière, présentent le caractère des contrats administratifs...”

tól eltérő volta és az intézmény létesítését szükségessé tevő rendkívüli körülmények.

A magánjogi bíróságok a gabonakereskedelem tekintetében magukévá tették az államtanács jogi megítélését. *A Cass. 1922. november 22.-i ítélete (Delprat — Préfet d'Oran, D. H. 1928. 19. l.)* kiemeli a háború alatti jogszabályi reglementációt (l'ensemble des textes) és a szabad kereskedelemétől teljesen eltérő működési feltételeket“ (les conditions entièrement différentes de celles du commerce libre).

A Cass. 1950. január 6.-i ítélet (S. 1950. I. 90. l.) szintén rámutat a működési feltételek különbségére, és arra, hogy az adásvételi szerződések csupán a service public ellátásának módozatai voltak. A polgári bíróság, nevezetesen a Cour de Cassation joggyakorlatában más tárgyú ipari vagy kereskedelmi tevékenységnél is a működési feltételek magánjogi jellege, vagy a magánjogtól eltérő volta a döntő ismérv. Erre hivatkozik a *Cass. 1929. július 25.-i ítélet (S. 1950. I. 14. l.)*, amely a háború alatti tengeri fuvarozást service public-nek minősíti. A feltételek különbözőségét a semmitőszék az 1918. febr. 10.-i és márc. 24.-i törvények speciális rendelkezéseire vezeti vissza.

Ugyancsak a speciális reglementációra és a speciális működési feltételekre hivatkozva állapítja meg a semmitőszék a hadianyagokkal való kereskedelem service public jellegét a *Cass. 1952. december 16.-i (S. 1952. I. 105. l.)* ítéletben.

A „service public proprement administratif“ és a „service public industriel ou commercial“ közötti különböztetés egyik korai és igen tanulságos példája a tengeri biztosítás tárgyában hozott alábbi két ítélet.

A háború előtt természetesen a tengeri hajók biztosításával éppen úgy, mint a szárazföldi biztosítással is kizárólag biztosító magánvállalatok foglalkoztak. A háborús veszély azonban a magánbiztosítókat arra indította, hogy a hajóbiztosítással járó kedvezőtlen kockázatot ne vállalják, vagy azért oly magas díjakat szabjanak, amelyek a kockázat esetleges további emelkedésére is fedezetet nyújtanak. Természetesen a biztosítóknak ez a magatartása hátrányosan hatott ki a tengeri forgalomra és így közvetve Franciaország élelmiszer- és anyagellátására. Ilyen körülmények kényszerítő hatása alatt jött létre az 1915. ápr. 10.-i törvény, amelynek értelmében az állam is vállalta, a magánvállalatok mellett, a tengeri kereskedelmi hajók biztosítását. Az államtanács alábbiakban ismertetendő *1921. december 25.-i ítéletének (Société générale d'armements, Rec. 1109. l.)* tárgya egy hajóbizto-

sítási szerződés, amelyet egy hajótulajdonos az idézett 1915. április 14.-i törvény hatályosságának ideje alatt kötött az állami biztosító szervvel.

A hatásköri kérdés felvetésekor a társaság (Société générale d'armements) a közigazgatási bíróság hatásköre mellett érvelt, hivatkozva a megkötött biztosítás közigazgatási szerződési jellegére. A biztosítás a társaság szerint azért lett volna közigazgatási szerződésnek tekintendő, mert a kereskedelmi jogi biztosítási szerződéstől eltérő, különleges kikötéseket tartalmazott. Ilyen speciális kikötéseként említette a társaság a következőket: bizonyos kockázatok kizárása, 20 % franchise, hat havi fizetési határidő az állam javára, a biztosítottak arányos részesedése a jövedelemben, a miniszter joga az egyes szerződések külön feltételeinek megállapítására. Rivet kormány megbízott konkluzióiban a társaság érvelésére azt az ellenvetést tette, hogy mindezek a kikötések bármely biztosító magánvállalat általános biztosítási feltételeibe beilleszthetők volnának, s így nem iktatták a vitatott biztosítási szerződést a közigazgatási szerződések sorába. Az államtanács a kormány megbízott konkluzióit elfogadva kijelentette, hogy a per nem tartozik a közigazgatási bíróságok hatáskörébe, hanem abban a rendes bíróságok illetékesek. Az ítélet indokolása általános érvényű fogalmazásban kimondja, hogy „amennyiben az állam szükségesnek látja valamely ipari service public ellátását, a klientélával szemben ugyanolyan helyzetben van, mint a közönséges vállalkozó, kivéve, ha a service adott *természete* (la nature propre du service), vagy a speciális klauzulák az egyes ügyfelekkel kötött szerződéseket közigazgatási szerződéssé teszik“. Az adott esetben az állam „nem kívánta a biztosítási intézményt más jogi feltételek alá helyezni, mint aminők mellett a magánbiztosítók működnek“ s így a megkötött szerződések sem közigazgatási szerződések.

A Société générale d'armements-ítélet indokolásából kitűnőleg a *service public industriel szabály szerint a magánjog uralma alatt áll; az általa harmadik személyekkel kötött szerződések magánjogi szerződések*. Kivételes eset kettő van: ha a service public természete, vagy ha a speciális szerződési kikötések folytán a közigazgatási szerződési jelleget el kell ismerni. Az adott esetben speciális, nyilvánjogi jellegű szerződési kikötések nem szerepeltek, tehát a harmadik személyekkel kötött szerződések magánjogi szerződések.

A biztosítási tevékenység nem maradt meg Franciaországban a világháború egész tartama alatt az 1915. ápr. 10.-i törvény uralma alatt. Ez a törvény nem tudta a háborús viszonyok között a

tengerhajózás és fuvarozás nehézségeit leküzdeni. 1917. ápr. 19.-én új törvényt alkot a francia törvényhozó, amely a biztosítást, az 500 tonnánál nagyobb űrméretű hajók tekintetében, állami monopóliummá és a hajótulajdonosok számára kötelezővé teszi. A biztosítási értéket a miniszter egyoldalúan állapítja meg, ha azonban a hajótulajdonos hajóját nagyobb értékűnek tartja, jogában áll az értékkülönbötet a magánbiztosítóknál biztosítani. Végül teljes kár esetén is csak a biztosítási összeg 75 %-a kerül kifizetésre, a maradék 25 % pedig csak abban az esetben, ha a 75 %-ot a vállalkozó új hajó építésére vagy vételére fordította. E törvény hatályba lépése után kötött szerződéssel kapcsolatos az államtanács 1924. máj. 25.-i ítélete (Société „Les Affréteurs réunis“, Rec. 498. l.).

Mielőtt Rivet kormány megbízott az adott eset jogi minősítésére vállalkoznék, általában igyekszik megállapítani a service public különböző kategóriáit. Első csoportba sorozza azokat az állami tevékenységeket, amelyeket természetüknél fogva nem gyakorolhat más, mint a közigazgatás.⁴ Ebben a kategóriában említi meg az igazságszolgáltatást és az egyetemi fokozatok adományozását.

A második kategóriába tartoznának az állami monopóliumok, amelyek „elméletileg ugyan a magániniciatíva körébe tartoznának s így ellátásuk általában nem követeli a magánjogtól eltérő szabályok alkalmazását, de mégis a parancsoló szükség, amely működésük szabályszerűségéhez fűződik“, indokolja közigazgatási jellegüket.

Végül az utolsó kategóriát alkotják a monopól nélkül üzemben tartott ipari jellegű service public-ek. Itt a működés feltételei azonosak (conditions d'exploitation identiques) a magánvállalatokéival. Ezek az intézmények ellenkező tételes rendelkezés hiányában a magánjogi bíróság juriszdikciója alá tartoznak.

Visszatérve az adott esetre a kormány megbízott szerint már maga a monopólium fennforgása is indokolja a közigazgatási bírói hatáskört, de további bizonyítéka ennek a biztosítási összeg kötelező felhasználása új hajó forgalombahozatalára. Ez tipikusan „közigazgatási jellegű kikötés, amit csak a közérdek nyomós szempontjai indokolhattak s amelyhez hasonló magánosok egymásközi jogviszonyában nem merülhet fel.“⁵

⁴ Id. hely: „La nature de certains services... les fait apparaître comme insusceptibles d'être gérés par d'autres que l'Etat ou les personnes morales qui en sont détachées.“

⁵ Id. hely: „... c'est bien là le type même de la clause proprement administrative, de la classe que, seules, des considérations pressantes d'intérêt général, étrangères aux rapports de particuliers à particuliers, ont pu inspirer...“

Az ügyben hozott ítélet (*C. E. 1924. máj. 25., Société „Les affrèteurs réunis“, Rec. 498. l.*) indokolása a kormány megbízott okfejtését adja vissza. Megállapítja az indokolás, hogy „az 1917. ápr. 19.-i törvény megváltoztatta azokat a jogi feltételeket, amelyek mellett az állami hajóbiztosítás az előző törvény uralma alatt működött“. E módosítás lényege egyrészt a biztosítás kötelezővé tétele, másrészt „bizonyos rendelkezések életbeléptetése, amelyek most már éles határvonalat vonnak a service public és a biztosító magánvállalatok működési formája között.“ (...„certaines dispositions qui différencient désormais nettement le mode de fonctionnement de ce service public de celui des entreprises d'assurances privées...“).

Az ítélet szerint a véritable service public *ismérve a különleges működési feltételek*, speciális közjogi szabályok, továbbá az *állami monopólium* fennforgása. A kormány megbízott ezen felül olyan service public-eket is megkülönböztet, amelyeket a tevékenység természete folytán más, mint az államhatalom nem is láthat el.

Ez az ítélet világosan mutatja, hogy az államtanács megítélése szerint — legalább is az ítélet időpontjában — a service public ismérve nem egyedül a tevékenység természete, mint inkább annak mikénti — magánjogi vagy nyilvánjogi — szabályozása. Jèze és Duguít az ítéletben megnyilvánuló ezt az állásfoglalást egyaránt felismerik, de különbözőképpen értékelik. Jèze a *Revue de droit public*-ben az ítéletet mint saját álláspontjának megerősítését mutatja be, mert az indokolásból kitűnőleg „a közigazgatási bírói hatáskör megalapításához nem elég, hogy „a jogvita a service public működésére vonatkozzék, hanem azonfelül az is szükséges, hogy ez a működés a közönséges magánvállalkozásra érvényes rendelkezésektől különböző, speciális szabályok szerint történjék“ (d'après des règles différentes de celles des entreprises ordinaires gerées par des particuliers). Duguít ezzel szemben csak egyféle service public-et ismer, amelynek nincsenek alkategóriái. Duguít elméletében meg van határozva, hogy mi tartozik az állami tevékenység, vagyis a service public körébe és minden ilyen tevékenységre ugyanaz a szabályozás alkalmazandó. „Középut nincs“ — írja a *Mestral*-ítélet kapcsán (*D. P. 1926. III. 18. l.*) — valamely tevékenység vagy service public, vagy nem az. Ha service public, jellege mindig ugyanaz: a service public-jelleghez fűződő összes következményeket érvényesíteni kell és egyszer s mindenkorra mellőzni kell minden különböztetést az állítólagos

service public d'autorité és a service public de gestion típusok között, az ellenkező felfogás csak zavart és tévedést okoz.⁶

A háborús viszonyokkal össze nem függő jogesetek körébe tartozik a *C. E. 1955. febr. 15.-i ítélet (Société française de constructions mécaniques, D. H. 1955. 239. l.)*, amely határozottan rámutat arra, hogy valamely vállalkozás lehet service public, vagyis lehet közvállalat anélkül, hogy a harmadik személyekkel kötött szerződések szükségképpen közigazgatási jellegűek lennének.

A francia közigazgatásnak a külkereskedelem fejlesztésében és irányításában való szerepét az 1928. júl. 10.-i törvény szabályozza. Az e törvénnyel életrehívott hivatal és egy exportáló magánvállalat közötti jogvitában merült fel a bírói hatáskör kérdése az államtanács előtt. Az ítélet indokolása először általánosságban szögezi le, hogy „kereskedelmi vagy ipari jellegű állami vállalkozás esetén, e vállalkozás természeténél fogva, a harmadik személyekkel szemben a közintézmény ugyanolyan helyzetben van, mint a közönséges vállalatok, kivéve, ha speciális kikötések vagy a különleges működési feltételek a harmadik személyekkel kötött szerződéseket valóságos közigazgatási szerződéssé alakítják.”⁷

Az adott esetben a nemzeti érdek és a magániniciatíva elégtelensége indokolta az állami intervenciót, amelynek eredményeként „valóságos, szoros értelemben vett service public” állott elő. Minthogy azonban „e service public működése nem történik az érdekeltekkel szemben más feltételek mellett, mint a magánvállalatoké s minthogy az állam és az exportőrök közötti szerződések nem tartalmazznak olyan kikötéseket, amelyeknek joghatása a magánjog vagy kereskedelmi jog szabályai szerinti szerződésekben szabadon kiköthető jogosítványoktól vagy kötelezettségektől el-

⁶ Id. hely: „De deux choses l'une, ou une activité est un service public, ou elle ne l'est pas. Si elle est un service public, elle a toujours les mêmes caractères; toutes les conséquences qui se rattachent à ce qu'elle est un service public, doivent s'appliquer et toute distinction entre les prétendus services publics d'autorité et de gestion doit être définitivement écartée sous peine de tomber dans la confusion et l'erreur.”

⁷ Id. hely: „Considérant que l'Etat lorsqu'il assure la gestion d'un service qui par sa nature, a le caractère d'un service industriel ou commercial, se trouve, vis-à-vis des usagers, dans la même situation qu'un entrepreneur ordinaire, à moins que des clauses spéciales ou les conditions particulières du fonctionnement du service ne donnent aux accords individuels passés avec lesdits usagers le caractère de véritables contrats administratifs.”

térne,“ — ennél fogva az adott szerződések nem közigazgatási, hanem magánjogi jellegűek.⁸

Ez a bírói ítélet a következő tanulságokat rejti magában: a kereskedelmi vagy ipari service public általában a magán-, illetve kereskedelmi jog uralma alá tartozik; speciális szerződési feltételek vagy speciális működési klauzulák azonban arra vezethetnek, hogy a harmadik személyekkel kötött szerződések közigazgatási szerződésként minősülnek. Megjegyzendő, hogy az ítélet, — az általában elfogadott terminológiától eltérően — valóságos, „véritable“ service public-nek minősítette a szóbanforgó intézményt annak ellenére, hogy működésére, harmadik személyekkel kötött szerződéseire, az ipari és kereskedelmi tevékenységet kifejtő vállalatok jogának: a magánjognak és a kereskedelmi jognak alkalmazását rendelte el.

VALLÓ JÓZSEF.

Folytatása a következő számban.

AZ ÚJ OLASZ ALKOTMÁNYREFORM.

I. Az első fasiszta szervezetek (*Fasci di combattimento*) megalakulásának huszadik évfordulója, 1939. március 23.-a, méltán sorolható a fasiszta forradalom történetének legkiemelkedőbb napjai közé. E napra hívta össze Olaszország királya és Abesszinia császára a legújabb alkotmányreform után első ülésre a törvényhozás két házát: a képviselőház helyébe lépő kamarát (*Camera dei Fasci e delle Corporazioni*) és a szenátust (*Senato del Regno*). Az újonnan felállított kamara megnyitása a forradalom történetének az ország határain túlmenő jelentőségű fejezetét zárja le, de jelentősége túlnő az alkotmányreformok szokásos keretein is: vele az olasz rendi állam elérte fejlődésének csúcspontját, a *szindikális-korporatív államrendszer felépítése befejezést nyert*. Az alkotmányreform új utakon jár. Felépítésében korszerű, felfogásában fasiszta. Ugyanakkor, mikor általa a fasiszta államszervezet betetőzést nyert, az alkotmányfejlődés számára általában is új és beláthatatlan lehetőségek útját nyitja meg.

⁸ Id. hely: „... si ... le régime institué par la loi du 10. juillet 1928. a le caractère d'un véritable service public, le fonctionnement de ce service, vis-à-vis des intéressés n'est pas assuré par l'Etat dans des conditions différentes de celles où fonctionnent les entreprises privées; ... les accords intervenus entre l'Etat et les exportateurs ... ne contiennent aucune clause ayant pour effet de conférer aux parties des droits ou de mettre à leur charge des obligations étrangères par leur nature à ceux qui sont susceptibles d'être librement consentis par quiconque dans le cadre des lois civiles ou commerciales; qu'ils ont ainsi le caractère des contrats de droit privé et non de droit administratif ...“

Az új kamara fontos szerepének megértéséhez szükségesnek látszik az olasz törvényhozás történetének egyes fontosabb állomásait, különösen a fasiszmus uralomrajutása után megindult tervszerű fejlődést röviden vázolni.

II. Az olasz parlament születése az 1848-as évek tavaszán Európa-szerte tapasztalható szabadságmozgalmak idejére esik. *Carlo Alberto* Sardegnia királya adott Piemont népének először alkotmányos törvényhozó testületet. A belga, illetve francia mintára készült *Statuto Albertino* lett később az Unita Italia első parlamentáris alkotmánya. Sőt a piemonti alkotmány, melyet joggal neveznek alaptörvénynek (*Statuto fondamentale*), maradt több-nevesebb változtatással érvényben egészen a fasiszta alkotmányreformokig. Az Albert-féle statutum két kamarás rendszer volt: a királyi kinevezés alapján álló szenátus és a választott kamara volt a törvényhozás szerve. A szenátus összetétele — lényegtelen módosításoktól eltekintve — máig is változatlan maradt, miért is további tárgyalásától eltekintünk.

A parlamentárizmusnak a századforduló felé észlelhető válsága az olasz parlamentet sem kerülte el, s ezen nem segített az 1912-ben rendszeresített általános és titkos választójog sem. A politikai, különösen a liberális-demokrata pártok állandó szaporodása sokat ártott az ifjú nacionalista államnak. A parlament a pártok játékanak eszköze lett. Az alkotó munkát mindinkább a kicsinyes hatalmi féltékenykedések, végnélküli parlamenti viták és ádáz politikai küzdelmek váltották fel. A pártok felaprózódása a többségi párt összehozása végett állandó koalíciókat tett szükségessé, ami a kormányok folytonos változását vonta maga után. Sem a parlamentnek, sem a kormánynak nem volt tekintélye. A liberális-demokrata rendszer az osztályok harcain keresztül tartotta fenn magát.

Siettette a válságot, hogy a parlament képtelen volt a folyton változó és egyre bonyolultabbá váló élettel lépést tartani. Felkészületlenség és hozzánemértés jellemezte a törvényhozást. Giuseppe Chiarelli említi, hogy a Marcia Su Roma előtti parlament 555 tagja közül nyolc tudott az állami költségvetésben kiigazodni.¹ Míg tehát a törvényhozás feladata megnehezedett, addig az intellektuális színvonal süllyedt. S mert a parlament feladatának eleget tenni nem tudott, a jogszabályalkotás a kormány kezébe került.

III. Ily körülmények között jött Benito *Mussolini*, hogy új lelket öntsön a pusztulás szélén álló nemzetbe. A Marcia su Roma követő idők már az új állam felépítésének tanui. A fasiszmus első alkotmányjogi törvénye az 1923-as választójogi reform, mely azonban még mindig az általános választói jogon alapuló parlamentáris rendszer volt.

1925-ben a kormány egyetemi tanárokból, képviselőkből és szenátorokból álló, 18 tagú bizottságot szervez az alkotmányjogi

¹ La riforma della rappresentanza politica, La Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Firenze, 1937.

reformok tanulmányozására. E bizottság folytatja a fasiszta párt által egy évvel előbb hasonló céllal kiküldött 15 tagú bizottság munkáját és tanulmánya eredményét terjedelmes kötetben teszi közzé.² Érdekes, hogy a bizottság már ekkor — vagyis jóval az 1928-as választójogi reform és a korporációk felállítása előtt — jelzi, hogy a hivatásrendi szervezetek kiépítése után következik a népképviselő általános reformja, ami a fejlődés céltudatosságát mindennél jobban mutatja.

Ugyancsak 1925-ben a kormányfő jogállásáról szóló törvény (*Attribuzioni e prerogative del capo del governo ministro segretario di stato*) végleg felszabadítja a végrehajtó hatalmat a parlamenti forma bilincseitől.³

A következő nagy lépés a korporatív állam felépítése felé az 1928-as választójogi törvény, mely már szakít a liberális-demokrata parlament rendszerével, de még nem állítja fel a hivatási rendek kamaráját.

A képviselőjelöltek (*candidati*) névsorát az egy-egy foglalkozási ágat összefogó szindikátusok állítják össze; az ezer nevet tartalmazó listából pedig a fasiszta nagytanács egy 400 névből álló szűkebb névsort készít (*deputati designati*) s ez kerül a választó közönség elé. A szavazás csak a lista elfogadására vagy elvetésére történik. Lényegében tehát e szavazás *bírálat a kormány működése felett s mint ilyen, sokkal inkább népszavazás, mint választás.*⁴ Jellemzője e kamarának, hogy már nem az állam legfőbb szerve, mert figyelemmel a kormányfő jogállásáról szóló törvényre, nem függ tőle a végrehajtó hatalom. Inkább csak a törvényalkotás technikai szerve, mely vagy megadja, vagy megtagadja a törvénytervezettől a jóváhagyást.

Mussolini szemei előtt azonban már ekkor is a tökéletesen hivatásrendi alapon álló törvényhozó szerv képe lebegett; a politikai képviselő helyett az egyes érdekek közvetlen képviselőjét akarta. A fasiszta konstruktív forradalom s mint ilyen az evolúciós fejlődés alapján áll. Mussolini a lépésről-lépésre haladás embere. A fasiszta felfogás szerint a nemzeti élet lényegbevágó átalakításánál csak fokról fokra, a tapasztalat eredményei szerint lehet haladni.⁵ Az új államszervezet felépítésének helyes sorrendje pedig azt kívánta, hogy először a korporatív szervezet kiépítése történjék meg s csak azután jöjjön az alkotmányreform betetőzése. Végeredményben az átalakított képviselőház is anakronisztikus intézmény volt, mert a pártok eltörlésével a képviselőház létjogosultságát elvesztette. Mussolini több ízben is bejelentette, hogy amikor a korporációk gyakorlati működése beváltja

² Relazioni e proposte della commissione per lo studio delle riforme costituzionali, Firenze, 1952.

³ Anselmi, Anselmo, La Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Corvina, 1959. évf. 1. sz.

⁴ Mazzoni, Giuliano, La rappresentanza politica nello Stato Corporativo, La Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Firenze, 1957.

⁵ Griffo, Francesco, Dal parlamentarismo alla Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Regime Corporativo, 1959. évf. 1. sz.

a hozzáfűzött reményeket, következik az alkotmányreform.⁶ Nyomán a kérdésnek egész könyvtárra való irodalma támadt, melyben az elvi kérdések teljes tisztázást nyertek. A korporációk gyakorlati működése minden várakozást felülmúlt, tehát a kamara gyökeres reformjának többé akadályja nem volt.⁷

IV. Az új kamaráról szóló törvény (*Istituzione della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*) 1939. évi január 19-én 126. sz. alatt jelent meg,⁸ és 21 szakaszból áll. A továbbiakban az egyes szakaszok sorrendjében ismertetjük a törvény fontosabb rendelkezéseit.

1. Az egész törvényhozó szerv lényegét és a végrehajtó hatalomhoz való viszonyát a 2. § fejezi ki, mely szerint a *senátus* és a *kamara* a *kormány*val együttműködnek a törvényalkotás céljából. (Il Senato del Regno e la Camera dei Fasci e delle Corporazioni *collaborano* col Governo per la formazione delle leggi.) E szakasz tehát világosan kifejezésre juttatja, hogy a törvényhozás két háza és a kormány a törvényhozásnak egyenrangú tényezői.⁹ A kormány a törvényalkotás központi motora, gondoskodik a törvénytervezetetről s a kamara munkáját mintegy kiegészíti.¹⁰ A fasiszmus a hatalmak szétválasztásának elvével régen szakított. Felfogása szerint az államhatalmi ágak nem egyenrangúak, hanem a végrehajtó hatalom az állam legfontosabb szerve. A törvényhozó szerv csak technikai eszköz a törvényalkotásban. A fasiszta állam nem jogállam a szó alanyi értelmében, mert nem ismeri el az egyén jogait az állammal szemben, de jogállam a szó tárgyi értelmében, mert az államhatalom gyakorlását törvényes keretek közé szorítja.¹¹

2. A kamara összetételének alapja, mint neve is mutatja, a párt (*Il Partito Nazionale Fascista*) és a korporációs szervezet (*Ordinamento corporativo*). A törvény 3. §-a szerint a kamarát a fasiszta párt nemzeti tanácsa (*Consiglio Nazionale del Partito Nazionale Fascista*) és a korporációk nemzeti tanácsa (*Consiglio Nazionale delle Corporazioni*) alkotja.

A párt az egész nemzet szervezete. Az egész olasz nemzet szervezett egység,¹² a gazdasági élet, a termelés tényezői a hivatásrendi szervezetekben foglalnak helyet — minden más szempontból a párt foglalja össze a nemzetet. Benne helyet foglalnak a forradalom legkiválóbb erői. Hivatása, hogy ébren tartsa a forradalom eszméit.¹³ A párt legfelsőbb testületi szerve a nagy-

⁶ *Arena*, Caestius, Camera dei produttori, Politica Sociale, 1938. évf.

1. sz.

⁷ *Mosca*, Oreste, La struttura della nuovo Italia, Costruire 1939. évf.

1. sz.

⁸ *Gazzetta Ufficiale*, 1939. évf. 37. sz.

⁹ *Gentile*, Giovanni, Doveri e compiti della nuova Camera, Politica Sociale, 1938. évf. 1—2. sz.

¹⁰ Relazione della commissione speciale della Camera dei deputati, Codice Corporativo VII., Roma, 1939.

¹¹ Ugyanott.

¹² „Lo Stato Fascista organizza la nazione...” írja *Mussolini* a hivatkozott bevezetésben.

¹³ *Griffo* idézett cikke.

tanács — melyről később szólunk —, legszélesebb körű központi testületi szerve pedig a nemzeti tanács, melynek tagjai között a hierarchikus pártszervezet valamennyi központi és vidéki vezetője szerepel. Átala tehát az egész párt részese a törvényhozásnak. Tagjai a következők: a) a párt főtitkára (*Segretario del P. N. F.*); b) a párt nemzeti igazgatóságának (*Direttorio Nazionale del P. N. F.*) tagjai, vagyis a párt három altitkára (*Vice-segretari del P. N. F.*), az adminisztratív titkár (*Segretario amministrativo del P. N. F.*) és nyolc tag; c) a párt felügyelői (*Ispettori del P. N. F.*) és végül d) az egyes provinciai pártszervezetek titkárai (*Segretari federali*).¹⁴

A korporációk nemzeti tanácsa a szindikális-korporatív szervezkedés központi szerve. Végzi az állam gazdasági életének legfelsőbb irányítását; Mussolini szerint szerepe hasonló a vezérkaréhoz.¹⁵ Véleményező jogkörén kívül, bizonyos gazdasági kérdésekben jogszabályalkotó hatásköre is van, miáltal a régi kamara mellett gazdasági parlament jellege volt, míg nem az új törvény szerencsésen egyesíti a politikai csúcsszervvel az állami akaratképzés céljából. A parlamentárizmus reformja kapcsán sokáig az volt az elgondolás, hogy a korporációk nemzeti tanácsa veszi át az alsóház szerepét.¹⁶ Ilyen megoldásból azonban hiányzott volna a politikai elem, amiáltal a törvényhozó szerv egyoldalúan csak gazdasági jellegű lett volna. A korporációk nemzeti tanácsa a központi korporatív bizottságból (*Comitato Corporativo Centrale*) és az egyes korporatív tanácsok (*Consigli delle corporazioni*) tagjaiból áll. A központi korporatív bizottság tagjai: a) a miniszterek és államtitkárok; b) a párt altitkárai és adminisztratív titkára; c) a pártnak az egyes korporációs tanácsokban helyt foglaló tagjai; d) az egyes munkaadói és munkavállalói szindikátusok, valamint a szabadfoglalkozásúak és művészek, szövetségének elnökei (*Presidenti delle Confederazioni sindacali dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei liberi esercenti una professione o un'arte*) és a fasiszta szövetkezetek szövetségének elnöke (*Presidente dell'Ente Nazionale Fascista della Cooperazione*). Az egyes korporációs tanácsok tagjai pedig a párt képviselőin kívül a foglalkozási áganként alakult szervezetek (*sindacato*) képviselői.

Láthatjuk tehát, hogy a fasiszta állam e két alapvető szervén

¹⁴ Statuto del Partito Nazionale Fascista, art. 17.

¹⁵ „Il Consiglio Nazionale delle Corporazioni è nell'economica italiana, quello, che lo Stato Maggiore è negli eserciti.”

¹⁶ A gazdasági érdekek közvetlen parlamenti képviselőit, illetve az 1928-as alkotmányreform előzményeinek kérdésével foglalkozik Frey András. Az új fasiszta alkotmányreform című cikkében (Magyar Szemle, 1928. évf. II. kötet), melyben annak a nézetének ad kifejezést, hogy „a fasiszta állam megszervezése ezzel a parlamenti reformmal betetőzést nyert.” Holott — mint azt most már tudjuk — az 1928-as reform csak átmenet volt s a tökéletes érdekképviseleti parlament rendszere csak most valósult meg. Az 1928-ban kelt, tehát az akkori helyzetet visszatükrözőtető cikkből érdekesen láthatjuk az azóta lefolyt nagy fejlődést.

keresztül a nemzet legkiválóbb erői foglalnak helyet a kamarában — mind politikai, mind gazdasági szempontból.

Nincs többé népképviselő; az egyén nem központja többé az állam tevékenységének. Nincs szükség arra, hogy a népet képviseljék az állammal szemben, mert az államon kívül nincsenek sem egyének, sem csoportok (pártok), az egyén csak annyiban fontos, hogy az állam tagja. Csak az összesség érdekképviselője képzelhető el.¹⁷ A nép és az új kamara között *szervezeti és nem képviseleti* viszony áll fenn.¹⁸ A kamara maga a nemzet; értve a nemzetet a maga legkiválóbb, kiválasztott képviselőiben.¹⁹ Az új kamara tagjai nem *választottak*, hanem *kiválasztottak*. A fasiszmus tanítása szerint a nemzet akaratát egyének nem fejezhetik ki, csak az állam teheti ezt megfelelő szerve útján. Tagadja, hogy a számok pusztja többsége kormányozhasson.²⁰ A párt és a korporációk azok a szervek, melyeken keresztül az állam a nemzet akaratát megvalósítja.²¹ E két szervezetben benne van az egész politikailag és gazdaságilag szervezett nemzet. Az új kamara nem egyének szervezete, hanem testületké, amint a fasiszta állam sem egyének, hanem testületek összessége.²²

A fasiszmus vezére és a kormány feje (*Il Duce del Fascismo, Capo del Governo*) hivatalból tagja a kamarának. A Duce természetesen az állami életben elfoglalt döntő szerepénél fogva több jogcímen is tagja lenne a kamarának. Külön részvételi jogát inkább csak azért szögezi le a törvény, hogy különleges jogállását a törvényhozásban így is kifejezze.

Résztvesznek a törvényhozás munkájában a fasiszta nagytanács tagjai is, akik szintén tagjai az új kamarának. Ez természetes is a nagytanács fontos közjogi szerepénél fogva. A fasiszta nagytanács az állam egyik legfontosabb közjogi szerve. Egészen a legújabb alkotmányreformig a képviselőválasztásnál betöltött döntő szerepéről már szóltunk. Legfelsőbbrendű szerve a pártnak s mint ilyen összekötő szerv az állam és a párt között. Véleményét minden fontosabb alkotmányjogi kérdésben ki kell kérni és így a nemzet életére kiható minden elhatározásnál érvényesíti akaratát. Tagjai: a) határozatlan időre 1. a Marcia su Roma négy vezére (*quadrumviri della Marcia su Roma*);²³ 2. azok, kik a kormány tagjaiként legalább három éven keresztül tagjai voltak a tanácsnak is; 3. a párt volt főtitkárai; b) hivataluknál fogva és annak tartamára 1. a szenátus és a kamara elnöke; 2. a miniszterek; 3. a minisztertanács államtitkára; 4. a fasiszta milizia fő-

¹⁷ Griffó idézett cikk.

¹⁸ Pannunzio, Sergio, La Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Roma, 1959.

¹⁹ Ugyanott.

²⁰ Mussolini, Benito, Dottrina politica e sociale del Fascismo, Statuto del P. N. F., Codice Corporativo VII. Roma, 1959.

²¹ Sforza, Cesarini, La Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Firenze, 1957.

²² Ereky István, Fasiszmus és parlamentarizmus, Magyar Szemle, 1927. évf. I. kötet.

²³ De Bono, De Vecchi, Balbo és az elhunyt Bianchi.

parancsnoka; 5. a párt nemzeti igazgatóságának tagjai; 6. az Akadémia (*Accademia d'Italia*) és a fasiszta kultúrintézet (*Istituto fascista di cultura*) elnöke; 7. a ballilla szervezet (*Opera nazionale Balilla*) elnöke; 8. az államvédelmi bíróság (*Tribunale speciale per la difesa dello Stato*) elnöke; 9. a nemzeti konföderációk elnökei; 10. a fasiszta szövetkezetek szövetségének elnöke és c) végül a kormányfő háromévi időtartamra tagsági jogot adományozhat azoknak, akik a nemzet vagy a fasizmus szolgálatában különös érdemeket szereztek.²⁴

5. Az új kamara tagja csak az lehet, aki Carlo Alberto alkotmánytörvénye értelmében a képviselőház tagja is lehetett, vagyis a király olyan alattvalója (azaz olyan olasz állampolgár), aki polgári és politikai jogainak birtokában van.²⁵ Ezen az új törvény csak annyit változtat, hogy a korhatárt 30 évről 25 évre szállítja le, mert a fasizmus nem fél a fiatalságtól, sőt minden módon igyekezik lendületét az állami élet szolgálatába állítani. Zsidófajhoz tartozók — bár ezt a törvény külön nem említi — nem lehetnek tagjai az új kamarának, mert a nem régen napvilágot látott fajvédelmi törvény (*Provvedimenti per la difesa della razza italiana*)²⁶ 10. és 13. szakasza értelmében zsidó köztisztviséget általában nem viselhet és újabban már nem lehet tagja a pártnak sem, melynek következtében nem rendelkezhet semmiféle olyan jogcímmel, ami a kamarai tagság alapjául szolgál.

4. Az új törvényhozó szerv tagjai ezentúl nem képviselők (*deputati*), hanem nemzeti tanácsosok (*consiglieri nazionali*), ami logikus következménye annak, hogy az új kamara tagságának előfeltétele nem a nép képviselete, hanem a nemzet valamelyik alapvető tanácsához tartozás.

5. Összeférhetlenségét a törvény csak két esetben állapít meg: szenátor (*senatore del Regno*) és akadémikus (*accademico d'Italia*) nem lehet tagja a kamarának. A törvény vonatkozó 9. szakaszának szövege²⁷ — mint azt több író is megállapítja — nem világos a tekintetben, hogy az akadémikus minőség a szenátusi tagsággal összefér-e? Bár az új törvény a szenátust általában nem érinti, mégis azt kell következtetnünk, hogy az ezelőtt ismeretlen összeférhetlenségi ok a szenátusra is vonatkozik. Ugyanis az összeférhetlenség kimondásának célja, hogy tudniillik az akadémikusok, mint az állam magasrangú funkcionáriusai minden politikától távol, minden egyéb kötelezettség nélkül tölthessék be az olasz géniusz szellemének terjesztésében megjelölt hivatásukat,²⁸ a szenátussal kapcsolatban is fennáll.

6. A kamara működése folyamatos. A nemzeti tanácsosi minőség ugyan megszűnik, amint elesett annak a tanácsnak a tag-

²⁴ Ordinamento e attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo, art. 4, 5, 7.

²⁵ Statuto del Regno, art. 40.

²⁶ Gazzetta Ufficiale, 1938. évf. 264. sz.

²⁷ „Nessuno può essere contemporaneamente Consigliere Nazionale e Senatore o Accademico d'Italia.”

²⁸ Istituzione della Reale Accademia d'Italia, Gazzetta Ufficiale, 1926. évf.

sága, melynek révén az illető a kamarába került, de az így kieső tanácsos helyébe automatikusan lép a tanács következő tagja. Az intézmény tehát állandó, megújítani sohasem kell. Cél szerűségi okokból a kamara munkája bizonyos időszakokra, ciklusokra (*legislatura*) tagozódik. Hangsúlyozzuk azonban, hogy ez kizárólag a törvényhozási munka beosztására vonatkozik s az intézmény állandóságát nem érinti. Ilyképen a kamara együtt halad az élettel s működésében nincs kényszerű szünet.

7. A kamara elnökét és két alelnökét a király, a többi tisztségviselőt pedig az elnök nevezi ki. A kinevezés egy ciklus idejére szól. Az elnök irányítja a kamara munkáját, de csak formailag. A politikai irányítás a Duce kezében van.²⁹

8. Az új törvény egyik legérdekesebb rendelkezése, hogy a kamara munkáját nemcsak teljes ülésben, hanem bizottságokban is végzi. A bizottságokat az elnök alakítja meg. Tagjaiknak száma 25 és 40 között váltakozik. A Duce, a miniszterek és államtitkárok bármelyik bizottság ülésén résztvehetnek, de szavazati joguk csak akkor van, ha egyszersmind tagjai is az illető bizottságnak. Az egyes bizottságok a következők:

1. külügyi; 2. belügyi; 3. olasz afrikaiügyi; 4. igazságügyi; 5. hadügyi; 6. nemzetnevelésügyi; 7. közmunka és közlekedésügyi; 8. földművelésügyi; 9. iparügyi; 10. külkereskedelmi és vámügyi; 11. népművelésügyi; 12. szabadfoglalkozás- és művészetügyi.³⁰ A felsorolt 12 törvényhozó bizottságon (*commissioni legislativi*) kívül költségvetési bizottság is működik.

A kamara teljes ülésben csak a legfontosabb kérdéseket tárgyalja, mint: az alkotmányjogi természetű és általános érdekű törvénytervezetek, valamint az állam és az állami üzemek költségvetése és zárszámadása. Ugyancsak ez a tárgyalási mód, ha azt a kormány, a teljes ülés vagy valamelyik bizottság javasolja vagy a kormányfő erre felhatalmazást ad. Viszont a teljes ülés elé tartozó tervezetek is tárgyalhatók bizottság által, ha a kormányfő a sürgősséget megállapítja. A törvényalkotás munkája tehát jórészt a bizottságokban folyik le, ami alapvető újítást jelent, mert a régi rendszer parlamenti bizottságai csak előkészítették a plénum munkáját vagy véleményt mondtak, de nem határoztak érdemben.³¹ A törvényhozás munkája ily módon rendkívül meggyorsul. Nincsenek végnélküli teoretikus viták, a kis taglétszámú bizottság mozgékonyabb, ily testületben a kérdést jobban meg lehet világítani, könnyebb az érintkezés a kormánnyal. Ez a rendszer azonkívül biztosítja a szakszerűség érvényesülését is.

A bizottság maga a kamara. Hatásköre, akaratelhatározása ugyanaz, mint azé a testületé, melynek részét képezi. Nem ki-

²⁹ Pannunzio idézett mű.

³⁰ Regolamento della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, art. 27.

³¹ Lásd erre vonatkozólag La Torre, Michele, Struttura, funzioni ed organi della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, La Camera dei Fasci e delle Corporazioni, Roma, 1939.

küldötte a kamarának, hanem lényege.³² Szerepét legáltalában a törvényhatósági kisgyűléshez, vagy a kir. Kúria tanácsához tudnánk hasonlítani, mert a kisgyűlés is maga a törvényhatóság, és a kúriai tanács ítélete is a Kúria ítélete.

9. Az átnyújtott törvényjavaslatot az illetékes bizottság és a szenátus egy hónapon belül letárgyalni köteles. A szavazás az új kamarában a fasizmus eszmevilágának megfelelően mindég nyílt. Az elfogadott tervezetet a király szentesíti.

10. Az új kamara működésével a végrehajtó hatalom jogszabályalkotó tevékenysége is a normális keretek között marad. A törvény 18. §-a ugyanis rendelettörvények (*decreto-legge*) hozatalát szűk korlátok közé szorítja. A jövőben a törvényhozás szabályszerű eljárása csak háború, sürgős természetű pénz- vagy adóügyi intézkedések szükségése esetén, vagy akkor mellőzhető, ha valamelyik törvényhozó bizottság munkáját az előírt időre nem fejezi be.

11. A fasiszta hivatásrendi államban a törvényhozás két házán és a kormányon kívül a korporációknak is van — mint azt a korporációk nemzeti tanácsának ismertetésénél említettük — bizonyos jogszabályalkotó hatásköre.³³ Ez a hatáskör a termelés szabályozására irányul és gazdasági jellegű szabályrendeletek hozatalát teszi lehetővé. A korporációk jogszabályalkotó tevékenysége független a törvényhozástól és a korporatív normák épen abban különböznek a törvényektől, hogy hiányzik a két ház jóváhagyása és a király szentesítése. Az új törvény azonban már bizonyos kapcsolatot hoz létre a törvények és a korporatív jogszabályok között, amennyiben a 19. § szerint a korporációk által hozott jogszabályok és a kollektív munkaszerződések, ha járulékot állapítanak meg, a Duce megítélése szerint a kamara elé vihetők tárgyalás végett. Az ilyen jogszabályokat a Duce rendelettel teszi közzé, mely a hivatalos lapban is megjelenik. A 19. § rendelkezése ugyan tulajdonképpen csak a „nessun tributo senza il consenso del popolo” elvnek az alkalmazását jelenti, mégis a korporációk és a törvényhozás ilyen együttműködése a korporatív normákat nagyon közel viszi a formális törvényekhez.

A korporációknak az állam életében betöltött nagy fontosságát emeli ki a 20. §, mely szerint a kormány jogszabályalkotó hatáskörébe tartozó tervezeteket az illetékes korporáció elé kell vinni előzetes véleményezés végett, ha a tervezett intézkedés az illető korporációt is érinti. —

A törvény életbeléptével a képviselőház, működésének XXIX. ciklusában, megszűnt. Vele eltűnt a parlamentárizmus utolsó nyoma is, hogy helyet adjon a modern alkotmányok egyik legsajátosabb és legeredetibb intézményének.

KARAY KÁLMÁN.

³² Panunzio idézett mű.

³³ Organizzazione sindacale e ordinamento corporativo, Roma, 1934.

KÜLFÖLDI JOGFEJLŐDÉS.

X Nagy-Bécs.

Az ausztriai területváltásokról szóló 1958. október 1-i törvény 97. eddig önálló községnek a tartományi fővároshoz csatolásával megteremtette Nagy-Bécsét. A város önálló „Stadt-gau” lett, területe 27.800 ha-ról 121.800 ha-ra, több mint négy-szeresére emelkedett, lakosainak száma pedig 1.874.000-ről 2.087.000 főre. (Budapest mai területe 19.444 ha., lakossága 1.090.101-fő.).

Ez a hatalmas megnövekedés új feladatok elé állítja a várost, de egytuttal képessé is teszi arra, hogy ezeket a feladatokat előrelátó tervezéssel és a szükségletek helyes mérlegelésével meg tudja oldani.

A feladatok egy része építés- és lakásügyi és szociálpolitikai probléma. A régi Bécs területén nem állott rendelkezésre megfelelő hely céltudatos és tervszerű telepítésre. A régi területen a népsűrűség hektáronként 60,2, míg az új területen 2,7. Elég ezt a két számot összehasonlítani, hogy láthassuk, hogy a túlszűfolt belső részek, különösen a munkástelepek liquidálására megfelelő terjeszkedési terület áll rendelkezésre. A periferikus terjeszkedésnek azonban előfeltétele a gyors közlekedés. Hiszen a régi túlszűfoltásnak is az volt a legfőbb oka, hogy a lakosság növekedésével a közlekedés gyorsasága nem tudott lépést tartani és ez idézte elő a belváros felé irányuló törekvést (Drang zur Innenstadt). Most a város vezetősége azt a célt tűzte maga elé, hogy a gyorsvasút kiépítésével a város

legtávolabbi pontjáról is 20 perc alatt el lehessen érni a belvárost.

A beépítés alá kerülő új területeken az egyes körzeteknek megfelelő építésmódot szabnak meg. Természetesen a legnagyobb szerephez a kertesi családi házak fognak jutni és az ú. n. „blockházak” sem lehetnek két emeletnél magasabbak. Az áttelepítés szociális előnyeit főlegesen kiemelni, hiszen elsősorban a zsúfolt munkásnegyedek bérkaszárnyalakói jutnak így egészségesebb életkörülmények közé.

Az áttelepítés által felszabaduló belső területeken hatalmas köz- és pártépületeket vettek tervbe, míg a külső területen a helyőrség elhelyezésére új katonai épületeket építenek.

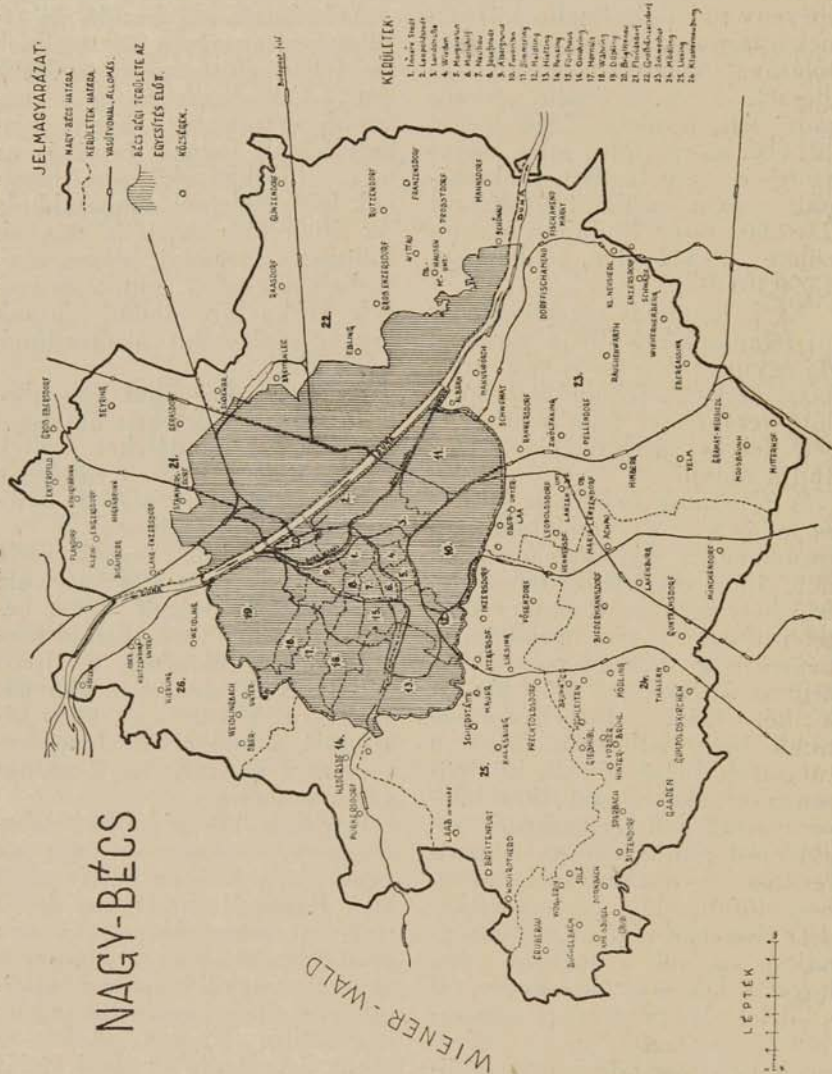
Az egyesítésnek másik célja az, hogy megóvja a Wienerwald természeti szépségeit. Ezt a hatalmas területet az állandó településtől és különösen az ipari vállalatoktól mentesen akarják megőrizni. Feladata az, hogy kiránduló, üdülőhelyül, levegőrezervoárral szolgáljon a 2 milliós város számára.

Egységes kikötőpolitika lehetősége is szükségessé tette az egyesítést. A már építés alatt álló Rajna-Majna-Duna és a tervezett Duna-Odera csatorna megépítésével Bécs a kontinens egyik legnagyobb belvízi kikötője lesz. Rajta keresztül fog lebonyolódni Nyugat, Kelet és Észak árucseréje az olcsó víziút felhasználásával. Azzal számolnak, hogy 1945-ben már tengervízjáró gőzösök is tudnak Bécsig járni az új csatornán. Termé-

szetes, hogy a megnagyobbodó forgalom a kikötőterület növelését teszi szükségessé és ennek egységesítése is okul szolgált Nagy-Bécs megalkotásához.

A problémák felismerésében

és a feladatok megoldásában mindenütt azt látjuk, hogy az időleges szükségleteken túlmenően számolnak a belátható jövő fejlődésével is, annyira, hogy a jelenlegi keretek még kb.



1.200.000 főnyi szaporodásra nyújtanak lehetőséget. Ezzel az előrelátással pedig megteremtet-

ték egy céltudatos várospolitikai legfontosabb előfeltételeit.

Benárd Aurél.

1958. aug. 14-i új román közigazgatási törvény.

(Folytatás.)

IV. Közigazgatási és ellenőrzési kerületek.

I. FEJEZET.

Megye.

96. A megye közigazgatási és ellenőrzési kerület, amelynek szerveit és hatáskörét a jelen törvény határozza meg.

A megyék jelenlegi száma és határai megmaradnak.

A megyék bármilyen területi módosítása csak törvény útján történhetik.

II. FEJEZET.

Megyei prefektus.

1. §. Kinevezés.

97. A prefektus a kormány és a belügyminisztérium képviselője a megyében.

A prefektus hivatásos tisztviselő.

Illetményei a belügyminisztérium költségvetésében irányozandók elő.

A prefektusnak joga van lakásra, világitásra, fűtésre, utazási költségmegtérítésre. Ezeket a tartományi költségvetésben kell előirányozni a minisztérium által megállapított szabályok szerint.

A prefektus a belügyminisztérium javaslatára királyi rendelettel nyeri kinevezését.

Távollétében az általa kijelölt ugyanazon megyebeli szolgabíró helyettesíti.

98. A prefektus nem vállalhat államtól, tartománytól, községtől, vagy valamelyik közintézménytől fizetett hivatalt.

A prefektus szabad foglalkozást nem űzhet, magánjogi és kereskedelmi társaságokban, szövetkezetekben és a népbankokban nem lehet igazgató, pénzkezelő, vagy tisztviselő; nem foglalkozhatik kereskedelemmel vagy haszonbérlettel; munkavállalási szerződést nem köthet, nem intézkedhetik olyanok ügyeiben és nem kezelheti azok vagyonát, akik az általa betöltött hivattal kapcsolatban állanak.

2. §. Hatáskör.

99. A prefektus a megye területén székelő belügyminisztériumi külső szervek hierarchikus főnöke.

Ebben a minőségében:

a) Felügyel a tisztviselők és a hatóságok tevékenységére.

b) Felügyeletet és ellenőrzést gyakorol a megye területén a falusi és városi községek felett, a törvényhatóságok kivételével.

c) Végrehajtja és ellenőrzi a megyét érintő munkálatokat, a kormányzattól kapott megbízás alapján.

d) Havonként összehívja a megyebeli szolgabírákat és a külső szolgálatok főnökeit, hogy velük tanácskozzék a különböző szervek tevékenységének összhangbáhozatala végett.

e) A mozgósítással, a nemzet és a terület háború céljára való megszervezésével járó munkálatokat a feleltes hatóságok rendelkezései alapján és a katonai szakszervekkel való együttműködés útján előírja, ellenőrzi és azok foganatosításáért személyesen felelős. E munkálatokra vonatkozó hivatali titok megsértéséért felelős.

f) A prefektus felügyel az államtól, a tartománytól, vagy a községtől függő közjótékonyági és a szociális intézményekre. Ellenőrzi a helyi közigazgatást és a tisztviselők tevékenységét. Ha szükségét látja, résztvesz a községi tanácsok ülésén. Véleményét az ülések jegyzőkönyvébe kell foglalni. A prefektus résztvehet az erdő- és legelőközjótékonyok közgyűlésein és az ő tevékenységüket ellenőrizheti.

g) A prefektus felügyeletet és ellenőrzést gyakorol a megye területén a vallásfelekezetek, valamint az összes jogi személyek (egyesületek és alapítványok) felett. A népművelési otthonok megyei tanácsának jogszerinti tagja.

A prefektus a szolgabírákkal, polgármesterekkel, jegyzőkkel és a többi szolgabírói, járási, községi és prefekturális tisztviselőkkel szemben fegyelmi büntetést és a 10 napra eső illetményük összegéig terjedhető pénzbírságot alkalmazhat. E tisztviselők számára szabadságot engedélyez.

100. A prefektus intézkedéseket tesz a bűncselekmények megelőzésére és felügyel a körend és a köztisztaság megővésére. Utasításokat ad az összes

A szolgabíró.

1. §. Kinevezés.

104. A szolgabíró vezeti a járást. A szolgabírókat a miniszter nevezi ki.

A szolgabíró illetményeit a belügyminisztérium költségvetésében kell előirányozni.

Ezen a fizetésen kívül a szolgabírónak joga van lakásra, világításra, fűtésre és utiköltségeinek megtérítésére. Ezeket a királyi helytartó állapítja meg és a tartomány költségvetésében kell előirányozni.

2. §. A szolgabíró hatásköre.

105. A szolgabíró járásában a kormány képviselője és a rendőri hatóság feje. Intézkedéseket tesz a bűncselekmények megelőzésére és gondoskodik a község és a közbiztonság fenntartásáról.

A járásbeli falusi községekben és nem megyeszékhely városokban a hivatalos ünnepeken elnököl, ugyanazon szabályok szerint, mint a prefektus.

A szolgabíró irodai munkájában segíti a jegyző, és a királyi helytartó jóváhagyásától függő szükség szerinti számú tisztviselő.

A szolgabírói hivatal jegyzőjének lakás, világítási, fűtési és utazási költségmegtérítéseit a tartományi költségvetésben kell előirányozni.

A szolgabíró távollétében az irodai munkák vezetését egy megbízott jegyző látja el. A szolgabírói hatáskörből folyó többi jogokat egy, a prefektus által megbízott szolgabíró gyakorolja.

A szolgabíró a bűnügyi rendőrség szerve és az államügyészség segéd-szerve.

Tettenérés esetében megindíthatja a vizsgálatot és erre vonatkozólag az összes utasításokat megadja és a szükséges rendelkezéseket megteszi.

Mint a rendőrség főnöke jogkörét a járás területén személyesen, vagy a csendőrség, illetőleg a nemmegyeshely városokban és a fürdő- és üdülőhely községekben a rendőrség közegei által gyakorolja.

Lázadás, fegyveres felkelés, a katonai vagy politikai hatalom bitorlása, a törvények és rendeletek végrehajtásával való szembeszállás, vagy más olyan előre nem látott esemény esetében, amelyek a községrendet, a személyi- vagy vagyonbiztonságot veszélyeztetik, a szolgabíró katonai karhatalmat vehet igénybe. Erről azon-

rendőri és csendőri szervek számára, melyek kötelesek azokat nyomban végrehajtani. Lázadás, fegyveres felkelés, a katonai vagy politikai hatalom bitorlása, a törvények, rendeletek, törvényes rendelkezések végrehajtásával való szembeszállás, vagy más olyan előre nem látott események elhárítása céljára, melyek a községrendet, személyi- és vagyonbiztonságot veszélyeztetik, a katonai erő segítségét kérheti. Ebben az esetben rögtön és közvetlenül tájékoztatja a királyi helytartót és a belügy- és honvédelmi minisztereket. A katonai parancsnokoknak kötelességük a prefektus írásbeli, jóváhagyásra nem szoruló felhívásának azonnal eleget tenni.

A prefektusnak joga van utasítást adni a bűnügyi rendőrség közegeinek, hogy a büntettek és vétségek megállítására szükséges iratokat a törvényeknek megfelelően elkészítsék és a tetteseket bírói hatóságuk elé állítsák.

A királyi helytartó felfüggesztheti, vagy visszavonhatja a prefektus intézkedéseit törvénysértés, vagy hatásköri túllépés esetén.

101. Minden év végén, továbbá valahányszor a szükség úgy kívánja, a prefektus a királyi helytartó elé jelentést terjeszt a megye általános, pénzügyi, közgazdasági, kulturális és közigazgatási állapotáról, a közvélemény alakulásáról és tájékoztatja a kormány intézkedéseinek eredményeiről.

3. §. A prefektusi iroda.

102. A prefektusi iroda a hivatali főnökből és szükség szerint alakuló számú tisztviselőből, kiknek számát a királyi helytartó hagyja jóvá, és egy, a mozgósítás, továbbá a nemzet és a terület háború céljára való megszerzésére szolgáló hivatalból áll.

E tisztviselők illetményeit a tartomány költségvetésében kell előirányozni.

III. FEJEZET.

Járást.

103. A járás alsófokú közigazgatási és ellenőrzési kerület. Több községet foglal magában.

A járások területének bármiféle módosítását a királyi helytartó állapítja meg a prefektus javaslata alapján.

nal jelentést tesz a prefektusnak és tájékoztatja az államügyészséget.

Árvíz, éhínség, tűzvész, vagy más azonnali beavatkozást igénylő elemi csapás esetében a körülmények által megkövetelt intézkedéseket megteszi és egyidejűleg jelenti az esetet a prefektusnak. A szolgabíró ellátja az összes törvényben, rendeletben és az állam szerveitől kiadott utasításokban és rendelkezésekben előírt kötelezettségeit.

A szolgabíró megállapítja és pénzbüntetéssel sújtja:

a mezőgazdaság fejlesztéséről szóló törvénybe,

halászatról szóló törvénybe,

a hegyi vizekben való halászatról szóló 1935. ápr. 19.-i törvénybe,

a vadvédelemről és a vadászat szabályozásáról szóló törvénybe,

a tiltott úzerkedés megakadályozásáról szóló törvénybe,

a vasárnapi munkaszünetről szóló törvénybe,

a közúti forgalmi törvénybe,

az úttörvénybe,

a községi és tartományi szabályrendeletekbe ütköző kihágásokat.

A bűncselekmény megállapításával egyidejűleg a szolgabíró jogában áll ezen törvényekben megállapított kihágások eseteiben pénzbüntetést kiírni, ha a pénzbírság az 1000 lelt meg nem haladja.

Más esetekben megállapítja a kihágást és a felvett jegyzőkönyvet a járásbíró elé terjeszti.

A pénzbüntetés egy szelvényes füzetből kiállítandó nyugta ellenében azonnal behajtandó és a pénzbüntetés törvényes rendeltetése szerint az adóhivatal vagy a község pénztárába befizetendő.

A szolgabíró pénzbírságot megállapító határozata ellen az elégedetlen fél a járásbíróra vonatkozó törvény 52. szakaszában megállapított határidőn belül és eljárás szerint panaszt terjeszthet az illetékes járásbíró elé. Ezek a rendelkezések kiterjednek az egész országra.

A kihágást megállapító jegyzőkönyvnek a fél részére való kézbesítésétől vagy a lakhelyén, vagy székhelyén hátrahagyásától számított 5 napon belül lehet panasszal élni.

A panasz nem függeszti fel a büntetés végrehajtását.

106. A szolgabírónak, mint a tartomány szervének, kötelessége a falusi községek és nem megyeszékhely városok közigazgatási működésének fe-

lülvizsgálata és ellenőrzése. Különösen kötelessége, hogy a járásába tartozó falusi községekben minél sürbben tartott ellenőrző körúton meggyőződést szerezzen, hogyan teljesítik a polgármesterek, falukiküldöttek és a többi tisztviselők a törvényekben, a rendeletekben és szabályzatokban rájuk rótt feladatokat. Felülvizsgálja a községi pénztár állagát, meggyőződést szerez az iratok szabályos vezetéséről és az alapok meglétéről. Az ellenőrzésről a polgármesterrel együtt jegyzőkönyvet vesz fel.

Tanácskozási joggal részt vehet a falusi községek közgyűlésén és jogszerinti tagja a helyi közművelődési bizottságnak, melyben ebbeli minőségében megbízatást is vállalhat.

A szolgabírónak ellenőrző körútján tájékozódnia kell különösen a falusi népesség anyagi és erkölcsi állapotáról és ügyelni kell a törvények helyes alkalmazására. Meg kell vizsgálnia a lakosok életviszonyait, — amennyiben járványos betegségek vagy fertőző növényi és állati betegségek lépnek fel — a község egészséges és tiszta voltát, az utak állapotát és előterjesztést kell tennie a közállapotok megjavítására. Az ellenőrzési jegyzőkönyv a községi ellenőrzési nyilvántartásba veendő fel.

A szolgabírónak igazolnia kell, hogy egy évharmadban járásának minden egyes községét legalább egyszer ellenőrzés céljából meglátogatta.

A szolgabíró minden évharmad végén írásbeli jelentést tesz a prefektusnak a közigazgatás működéséről és a népesség állapotáról. A község érintkezése felettes hatóságaival a szolgabírószámon keresztül történik. A szolgabíró köteles a vonatkozó iratot véleményezés után 5 nap alatt felterjeszteni.

Ez alól a rendelkezés alól kivételt képeznek a nem megyeszékhely városi községek és a fürdő- és üdülőhelyek, amelyek irataikat közvetlenül a felettes hatóságoknak küldik.

107. A szolgabíró köteles legalább minden évharmadban a járás székhelyére a községek polgármestereit és jegyzőit összehívni, hogy a fontosabb ügyeket közösen megbeszéljék és véleményyt nyilvánítsanak arról, hogy mit kíván a közszolgalat, közigazdaság, a közérkölc és kultúra érdeke a járásban. A követendő megfelelő intézkedéseket a szolgabíró kezdeményezi és határozza meg.

Erre az összejövetelre meg kell hívni az országőr szervezetnek és a járási népművelési bizottságoknak legalább egy képviselőjét.

Az összejövetel határaitól jegyzőkönyv veendő fel, a határozatok mérvadóak a járási közigazgatásra.

Az ebben a szakaszban említett tisztviselők kötelesek a szolgabíró meghívására válaszolni. A meghívás visszautasítása a szolgálat megtagadásának minősül.

A gyűlésen a szolgabíró elnököl. A szolgabíró hatáskörét egyben mint a prefektus kiküldöttje is gyakorolja.

A szolgabírónak joga van a falusi községek polgármestereivel — kivéve a fürdő- és üdülőhelyek polgármestereit — jegyzőivel, az összes községei és járási tisztviselőkkel szemben fegyelmi rendbüntetéssel, valamint az öt napra eső illetményei megvonásán túl nem terjedhető pénzbüntetést alkalmazni. Az alárendelt tisztviselőknek nyolc napig terjedhető szabadságot engedélyezhet.

E rendelkezések alapján tett intézkedéseiről a prefektusnak jelentést kell tennie.

108. A szolgabíró a törvényeket és rendeleteket lényeges tartalmuk szerint közhírré teszi és szigorú alkalmazásokat ellenőrzi.

Köteles a falusi községek mozgósítási és védelmi intézkedéseit felülvizsgálni és ellenőrizni és felelős azért, hogy ezekkel az intézkedésekkel kapcsolatban a hivatalos titok megőriztessék.

IV. FEJEZET.

A jegyző.

1. §. Kinevezés.

109. Minden falusi községben egy jegyző működik.

A jegyzőt a tartományi királyi helytartó nevezi ki a belügyminisztérium költségvetésének terhére.

A fizetésen felül a jegyzőnek igénye van: útiköltség megtérítésre, lakáspénzre, fűtés- és világításra. Ezeket a községi költségvetésben kötelezően elő kell irányozni.

2. §. Hatáskör.

110. A jegyző a falusi községben a kormány képviselője. Hatásköre a következő:

a) Alkalmazza az általános és helyi közigazgatási törvények, rendeletek, és szabályrendeletek rendelkezéseit.

b) A központi hatóság rendelkezései értelmében és a törvények és rendeletek alapján intézkedik a statisztikai adatok összegyűjtéséről.

c) Közbiztonsági és rendőri hatáskört gyakorol.

d) A községi tisztviselők működését ellenőrzi és irányítja és a szolgálatban megállapított szabálytalanságokat a polgármesternek, ill. a szolgabírónak tudomására hozza.

e) A községi közgyűlésen tanácskozási joggal jelen van és tanácsot és irányítást ad a községi közigazgatási közegeknek; a városi községekben ő tölti be a községi titkár teljes hatáskörét; jogszerinti tagja a kötelező társadalmi szolgálat ellátására hivatott népművelési bizottság végrehajtó bizottságának.

f) A prefektus vagy a szolgabíró rendeletére alkalmazza a körülményekhez mért intézkedéseket a közgyűlés feloszlásában abban az esetben, hogyha a közgyűlés más helyen ült össze, mint ahogy az a meghívóban megjelöltetett, vagy pedig a közgyűlés határozatait az állam rendjét és biztonságát veszélyeztetik.

g) A községi közigazgatási rendszert vezetője.

h) A bünyügyi rendőrség tisztje. Abban az esetben, ha súlyos törvénysértés történt, megteszi a törvényes lépéseket és a szükséghez képest a hatóság utasítása alapján letartóztatja a tettest és erről azonnal jelentést tesz a szolgabírónak, ill. a csendőrségnek.

i) Végrehajtja az állami igazgatás szervei által kívánt munkálatokat és minden más megbízatást, amelyet törvény vagy rendelet ruházott rá.

j) Vezeti az anyakönyvet, és minden községi közigazgatási iratot ellenjegyez.

k) A helyi közhangulatról és kívánalmakról a fölöttes hatóságoknak jelentést tesz.

l) A közgyűlés határozatait, beleértve a közgyűlési jegyzőkönyvet is, a határidőn belül kifüggeszti.

m) Ellenjegyzi a fizetési utalványokat és személyesen felel minden olyan fizetés teljesítéséért, amely a költségvetésben nem volt előirányozva és minden olyan kiadás utalványozásáért és folyósításáért, amely a

szükséges törvényes alakszerűségeket nélkülözi.

n) Kötelessége az alpolgármesterrel és a falukiküldöttel együtt becsület-sértés és könnyű testisértés (büntető-törvénykönyv 512., 515., 470. (1) szakaszai) esetében a felek kibékítését megkísérelni.

Az ügy bírói útra nem terelhető, amíg a békéltetést meg nem kísérelték.

A sértett szóbeli vagy írásos feljelentésére a jegyző a feleket meghatározott napra a békéltetés céljából megidézti, ugyanakkorra meghívja a polgármestert és a falukiküldöttet.

A békéltetés sikertelensége vagy meg nem jelenés esetén a jegyző jegyzőkönyvet vesz fel, ezt a sértettnek kiadja, hogy az ügyet bírói útra terelhesse.

V. A helyi közigazgatásra vonatkozó közös rendelkezések.

I. FEJEZET.

Különleges községi társulatok.

111. Két vagy több község egymás között vagy közigazgatási társulatot alakíthat, hogy közérdekű szolgáltatásokat létesítsenek, amennyiben a szükséges kiadások fedezéséről az egyes községek gondoskodni tudnak.

A társulatok jogi személyiséggel bírnak.

112. A társulat alapszabályai meghatározzák a társulat célját, székhelyét, igazgatásának módját, az ellenőrzést, az üzemvezetést, a rendes és rendkívüli közgyűlések megtartását, a közgyűlések rendjét, a szavazás módját, a társulat bevételeit, a költségvetés és zárszámadás megalkotásának feltételeit, a bevételekről és kiadásokról történő számadás módját, a személyzet kinevezését és felmentését, a felszámolás eseteit és módozatait és minden más kérdést, amely a társulat helyes működésével és megszervezésével kapcsolatos.

Az alapszabályokat a résztvevő szervezeti egységek állapítják meg és a felettes hatóság hagyja jóvá. A módosítás ugyanezen eljárás szerint történik. Az alapszabályok a tartományi közlönyben közzéteendők.

Megalakult társulatokba a felettes hatóság jóváhagyásával más község vagy közigazgatási társulat is beléphet.

A békéltető eljárást legfeljebb 20 napon belül le kell folytatni. Amennyiben ez a határidő letelt, a sértettnek joga van közvetlenül a bírósághoz fordulni. Ebben az esetben azonban a jegyző felelős.

o) Köteles a helybeli lakosok kérésére kérvényeiket megszerkeszteni. A jogvégett és a közigazgatási szempontú kiképző tanfolyamon oklevelet nyert jegyző teleshívnyvi kérvényeket is szerkeszthet.

Működéséért nem számíthat többet, mint a belügyminisztérium által külön díjszabásban megállapított összeget.

p) Végrehajtja az illető községnek a mozgósítással és a védelmi felkészültséggel kapcsolatos intézkedéseit és a hatályos törvények és rendeletek értelmében felelős ezekkel kapcsolatban a hivatalos titkok megőrzéséért.

II. FEJEZET.

Közigazgatási választások.

113. Községi képviselőtestületi választójoguk van nemre való tekintet nélkül azoknak, akik:

a) román állampolgárok;

b) betöltötték a harmincadik életévüket;

c) ténylegesen folytatják a következő hivatásokat: 1. földművelés vagy testi munka, 2. kereskedelem vagy ipar, 3. szellemi foglalkozás;

d) nem esnek a választójogi törvényben meghatározott választói képzetlenség vagy méltatlanság esetei alá;

e) legalább egy éven keresztül hozzájárultak a községi közterhekhez; a férjes nők ez alól a feltétel alól mentesek, ha férjük a kérdéses időben a közterhekért lerótták.

114. A községi választók névjegyzékét december hónap folyamán a polgármester készíti el saját felelősségére.

A névjegyzéket január hónap folyamán 15 napra az előjárásagon kiüggeszti és erről jegyzőkönyvet vesz fel.

Egy példányt bizonyítékul az illetékes járásbírósnak megküld.

Akik a névjegyzékből kimaradtak, a járásbíróság előtt a kifüggesztéstől számított 15 napon belül panasszal élhetnek.

Az illető választónak a választói névjegyzékbe való felvételéről szóló határozat intézkedik annak az előljáróknak, akinek mulasztásából a kihagyás történt, 500—1.000 lei-ig terjedhető megbüntetéséről.

Minden a névjegyzékbe felvett választó a kifüggesztéstől számított 15 napon belül panasszal élhet minden törvénytelen felvétel ellen.

A panaszt a bíróság előtt kell emelni, amely soronkívül dönt.

A bírói határozat ellen a kihirdetéstől számított 15 napon belül a törvényszék előtt fellebbezéssel lehet élni.

A járásbíróság a végleges névjegyzék alapján az összes választók nevét községként külön nyilvántartásba foglalja össze, amely tartalmazza a választók korát, foglalkozását, a választók bevallása alapján. Azonos nyilvántartást kell az előljáráson is vezetni.

A tartományi gyűlési választói névjegyzéket a tartományi főtitkár készíti el december hónap folyamán a választói csoportok szerint.

A névjegyzéket a tartományi székhelyén január hónap folyamán 15 napra kifüggeszti.

Egy példányt bizonyítékkul a tartományi székhelyén működő törvényszék elnökének megküld.

Mindazok, akik a választói névjegyzékből kimaradtak, a lakóhelyük szerint illetékes törvényszék előtt panasszal emelhetnek.

Minden a választói névjegyzékbe felvett választónak joga van panaszt emelni a törvénytelen felvétel ellen. A panasz a kifüggesztéstől számított 15 napon belül indítható meg a lakóhely szerint illetékes törvényszék előtt, amely soronkívül dönt. A határozat hivatalból közzéteendő.

A törvényszék határozata ellen a feleknek joguk van a közzétételtől számított 15 napon belül fellebbezéssel élni a táblához.

A törvényszék elnöke a végleges választói névjegyzékek alapján az összes választók neveit az egyes csoportok szerint külön nyilvántartásba foglalja.

A tartomány is köteles azonos nyilvántartást készíteni.

115. A községi választásokon mindenki választható, akinek választójoga van.

Nem választhatók:

a) szerzetesek,

b) papok és tanítók,

c) állami tartományi, vagy községi tisztviselők,

d) tényleges katonák,

e) szeszitalok eladásával foglalkozók.

A fürdő- és üdülőhelyek tanácsába választhatók azok az ottani ingatlanulajdonosok, akik rendelkeznek a 115. szakaszban megkívánt feltételekkel, még abban az esetben is, ha az illető választói névjegyzékbe nincsenek felvéve.

116. A választói testületet falusi községekben és nem megyeszékhely városokban a prefektus hívja össze, más községekben a királyi helytartó, törvényhatóságokban pedig királyi rendelet útján a belügyminiszter.

A jelölések legalább nyolc köznappal a választások előtt a járásbíróság előtt leteendők.

A választásokon a járásbíró elnököl, falusi községekben a jegyző, nem megyeszékhely városokban pedig a községi tikkár közreműködésével. Megyeszékhely városokban és törvényhatóságokban járásbírák vagy törvényszéki bírák elnökölnek, akiket a törvényszék első elnöke jelöl ki. Segítségükre vannak az előljárási tisztviselők.

A választás megkezdése előtt a választási elnök két ülnököt sorsol ki, egyet-egyét a jelöltek közül.

A tartományi választói testület összehívása a belügyminiszter javaslatára királyi rendelet útján történik.

A községtanács tagjainak választása a megyeszékhelyen történik a 74. szakaszban meghatározott tagok választása pedig a tartományi székhelyén.

Ezen a választáson a törvényszék első elnöke vagy helyettese elnököl. Segítségére vannak a megyei, illetőleg tartományi tisztviselők és két, a jelöltek közül sorsolás útján kijelölt kiküldött.

117. A községi, illetőleg tartományi tanács választása egyes szavazattal, titkosan és kötelezően történik. A választás egy napon át 8—17 óráig tart, városi községekben 8—20 óráig.

Azokat a jelölteket, akik szavazat-többséget, de legalább a leadott összes szavazatok egyharmadát mutatják fel, megválasztottnak kell kijelenteni.

Ha egyik jelölt sem érte el az egyharmad szótöbbséget, pótválasztást kell tartani.

Nyolc napon keresztül új választás összehívása nélkül a választás megismétlendő, amikor azt a jelöltet kell megválasztottnak kijelenteni, aki szöbbséget ért el.

Az eredményt az elnök hirdeti ki, erről jegyzőkönyvet vesz fel, amelyet az ülnökök is aláírnak.

Ha több szavazói körzet van, az elnök összesíti az eredményeket és kihirdeti a megválasztottakat.

A szavazás választói igazolvány nélkül, a választói névjegyzékek alapján történik, a személyazonosság igazolására városokban a népességi iroda, vagy más közhatalóság által kiállított személyazonossági igazolvány szolgál, falusi községekben pedig bármely igazolási mód.

118. A jelöltek a választás egész folyamata alatt az eredmény kihirdetéséig panaszt emelhetnek.

A panaszt a választási elnöknel kell benyújtani, aki az eredmény kihirdetése előtt a panasz felől dönt.

Az elnöknek az eredményt közzétevő határozata ellen az ezzel meg nem elégedett jelöltek a kihirdetéstől számított 15 napi határidőn belül községi választásoknál a törvényszék előtt fellebbezéssel élhetnek. A fellebbezést a választás elnökénél vagy pedig a törvényszéknél kell benyújtani. A törvényszék soronkívül jár el és legfeljebb 15 napon belül határozatot hoz.

A tartományi tanácsi választás elnökének az ellen a határozata ellen, amellyel a választás eredményét kihirdeti, a jelölteknek joguk van az eredmény kihirdetésétől számított 10 napon belül fellebbezéssel élni a tartomány székhelyén működő táblához.

Maros tartományban a Marosvásárhelyt működő tábla illetékes.

A fellebbezést a választás elnökénél vagy a táblánál kell benyújtani, a tábla soronkívül jár el és legfeljebb 15 napon belül határozatot hoz.

119. A választásokat, még ha panasz nem emeltek is, az a bírói hatóság erősíti meg, amelyiknek hatáskörébe a panasz elintézése tartoznak. Ebből a célból a választás elnöke a választási iratokat lapszámozva, összefűzve és lepecsételve megküldi az említett bírói hatóságnak. A bírói hatóság a választás megerősítésében nem járhat el addig, amíg a panasz benyújtására kiszabott határidő le nem telt.

Ha panasszal éltek, az összes pana-

szokat egyesítve kell tárgyalni és egy határozatot hozni, amelyek a megerősítő határozatot helyettesítik.

A választásokat a panasz benyújtására megszabott határidő leteltétől számított legkésőbb 10 nap alatt meg kell erősíteni.

III. FEJEZET.

Helyi közigazgatási szolgálat.

I. RESZ.

Szolgálatok.

1. §. Általános rendelkezések.

120. A helyi közigazgatás intézéséhez szükséges szolgálatok a helyi szükségletekkel és a rendelkezésre álló pénzügyi eszközökkel arányban állapítandók meg. A szolgálatok kötelezők és esetlegesek.

2. §. Községek.

121. A községnek titkára és pénztárosa van. Ha a község a pénztáros fizetését nem bírja el, ennek szolgálatát a titkár tölti be.

Az anyagi lehetőségekhez mérten a község még más tisztviselőket is alkalmazhat: orvost vagy egészségügyi alkalmazottat, községi szülésznőt, állatorvost, községi mérnököt, tűzoltóságot, őrszemélyzetet.

3. §. Városok.

122. A város köteles közigazgatási, számviteli és pénztári, anyakönyvi, műszaki és építésügyi, mozgósítási és nemzet- és területvédelmi, köztisztasági, közegészségügyi és tűzrendészeti szolgálatot fenntartani.

A város szabályrendelet útján szervezhet ügyvédséget és más szolgálatokat is a szükséghez és az adott anyagi eszközökhöz mérten.

A községi műszaki üzemek a községszervezési különleges törvény alapján szervezetnek.

4. §. Tartományok.

125. A tartomány kötelező szolgálatai a következők: közigazgatási, pénzügyi, műszaki, mezőgazdasági, állategészségügyi és állatorvosi, népjóléti és népegészségügyi, közoktatásügyi,

jogügyi, mozgósítási és nemzet- és területvédelmi szolgálatai.

A tartomány szabályrendelet útján más szolgálatoakat is létesíthet.

Az egyes tartományi szolgálatoak ellátására hivatott szervek a szükségletnek megfelelően működhetnek akár a tartományszékhelyen, akár más megyeszékhelyen.

IV. FEJEZET.

A helyi közigazgatás szervezete.

A helyi közszolgálati alkalmazottak kinevezésének és előmenetelének feltételei.

I. RÉSZ.

Általános elvek.

124. A helyi közszolgálati alkalmazottak kétfélék, úgymint közigazgatási és műszaki tisztviselők.

A közigazgatási tisztviselők két kategóriába tartoznak:

a) a jelen törvény által létesített különleges közigazgatási rangsorba sorozott tisztviselők;

b) rangsorba nemsorozott tisztviselők.

A közigazgatási tisztviselők a hatályban lévő közszolgálati szabályzat és a jelen törvény alapján alkalmazhatnak.

A műszaki tisztviselők az illető szerv létesítésére vonatkozó különleges törvény alapján alkalmazhatnak.

A rangsorba sorozott közigazgatási tisztviselők ideiglenesen nevezetnek

ki, véglegesítésük a hatályos közszolgálati szabályzat alapján történik.

A jelen törvényben említett közszolgálati alkalmazottakra a következő szabályok alkalmazandók:

1. A közszolgálati alkalmazottak szabályzata;

2. az arra a szervezetre vonatkozó különleges szabályok, amelynek az illető tisztviselő alkalmazásában áll;

3. a jelen törvény határozatai.

A törvényhez csatolt táblázat tünteti fel, hogy a helyi közigazgatási rangsorban szereplő fokozatok és osztályok milyen közigazgatási hatáskörnek, ill. tisztségnek felelnek meg.

A helyi közszolgálati alkalmazottak kötelező tagjai az Általános Nyugdíjpénztárnak és ennek javára illetményeikből a törvényes járulékokat levonják. Ugyanez a szabály alkalmazandó a községi tisztviselőkre is.

II. RÉSZ.

Rangfokozatok és osztályok.

125. A helyi közigazgatás rangsorában a fokozatok a következők: jegyző, szolgabíró, prefektus, közigazgatási főfelügyelő, tartományi főtisztkár.

Minden rangfokozatnak két osztálya, a közigazgatási főfelügyelő és a tartományi főtisztkár rangfokozatainak azonban csak egy osztálya van.

A többi közszolgálati alkalmazottakra a közszolgálati szabályzatban megállapított rangfokozatok és osztályok érvényesek.

JAKABFFY IMRE.

Folytatása a következő számban.

TAKARÉKOS HÁZIASSZONY

GÁZZAL FÖZ! SÜT! FÜT! HÚT!

Ha tűzhelyén kívül vízmelegítésre
fűtésre vagy hűtésre is gázt használ,
— szobánként havi 20 m³-en felül —

a

„TAKARÉKGÁZ”

40⁰/₀-al olcsóbb: m³-ként csak 12 fillér

Az itt következő néhány szám biztosan meggyőzi Önt is arról, hogy a háztartás olcsó tüzelőanyaga a GÁZ.

Egy négytagú család főzési költsége naponta kb.	20 fillér
Egy liter víz felforralása	1.2 ”
Egy órai vasalás	4—5 ”
A gázhűtőszekrény 24 órai üzemköltsége a külső hőmérséklettől függően	8—12 ”
Egy fürdő készítése (100 — 150 liter fürdővíz)	12—18 ”
Egy mosdáshoz szükséges melegvíz (10—15 liter)	1.2—1.8 ”
Félórai fürdőszobafűtés	6—8 ”

HASZNÁLJON TAKARÉKGÁZT!

Felvilágosítás és tanácsadás a Gázművek Városi Irodáiban
VII. RÁKÓCZI-ÚT 18. I. ALAGÚT-UTCA 3.

Főzőbemutató előadások a gáz takarékos használatáról
minden kedden és pénteken d. u. 5 órakor

a Gázművek VI. Vilmos császár-út 3. sz. I. emeleti
bemutató termeiben.

BUDAPEST
SZÉKESFŐVÁROS ELEKTROMOS MŰVEINEK

BEMUTATÓI

V., HONVÉD-UTCA 22.

II., MARGIT-KÖRÚT 15.

Minden háziasszonynak tudnia kell,
hogy a modern nagyteljesítményű

villamos főzőlapon és sütőben

az ételek finom — izletesre készülnek,
tápértékük a legnagyobb marad és je-
lentős zsírmennyiséget takarítunk meg

A villamos tűzhely

üzeme olcsó

A főzési áram egységára
kilowattóránként 12 fillér
Például 4 tagú családnál a
villamosfőzés - sütés áramköltsége

naponként átlag 40 fillér,
havonként átlag 12 pengő

Az olcsó főzőárammal vasalhat, vizet forralhat.

Villamos tűzhelyek, kettős főzőlapok

1—5 évig terjedő részletfizetésre vásárolhatók.

Felvilágosítással a Honvéd-utcai és Margit-körüti BEMUTATÓ szolgál

Nyitva : hétköznapokon

május 1-től október 1-ig délelőtt 8—3-ig,

október 1-től május 1-ig délelőtt 8—2, délután 4—6 óráig