

ÁLLAMTUDOMÁNYI
KLASSZIKUSOK

Egyed István

A MAGYAR
KÖZIGAZGATÁSI JOG
ALAPTANAI



Koi Gyula és Patyi András
bevezető tanulmányával



Dialóg Campus

Egyed István

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI JOG ALAPTANAI

ÁLLAMTUDOMÁNYI KLASSZIKUSOK

Sorozatszerkesztők:

Patyi András

Trócsányi László

Egyed István

A MAGYAR
KÖZIGAZGATÁSI JOG
ALAPTANAI

Koi Gyula és Patyi András
bevezető tanulmányával

DIALÓG CAMPUS KIADÓ ❖ BUDAPEST

A könyv a Nemzeti Közzolgálati Egyetem megbízásából jelent meg.



A könyv megjelenését az Igazságügyi Minisztérium támogatta.



IGAZSÁGÜGYI MINISZTERIUM

A könyv 300 számozott példányban készült.

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© Egyed István, 1947

Egyed István jogutódainak felkutatása nem vezetett eredményre, ezért a mű bejelentésre került a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala által vezetett árva művek nyilvántartásába. A kiadó továbbra is várja a jogutódok jelentkezését.

A könyv a Szent István Társulat 1947-es kiadása alapján készült.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Koi Gyula – Patyi András¹

A közigazgatás jósága egyéni életünk
elsőrangú követelménye

Bevezető tanulmány és értékelés Egyed István
A magyar közigazgatási jog alaptanai című
munkájának újabb kiadásához

Előszó

Hetven esztendő telt el azóta, hogy 1947-ben napvilágot látott Egyed István professzor *A magyar közigazgatási jog alaptanai* című monográfiája.² A kötet újrakiadása először is tisztelgés államtudományi klasszikusaink egyikének életműve előtt. Másfelől a könyv útjára bocsátásának ténye annak is jele, hogy Egyed professzor elméleti gondolkodása kiállta az idők próbáját. Ma, amikor a társadalomtudományokban is a tudományos teljesítményeket különféle indexek, mutatók és faktorok, a könyvkiadókat tudományos reputáció szerint sorrendbe állító adatbázisok, nemzetközi folyóiratrangsorok alapján igyekeznek megítélni, érdemes felhívni a figyelmet egy nem elhanyagolható tényezőre. Nevezetesen arra, hogy egy tudományban egy lezárt tudósi életmű helyét leginkább a jövő tudományos kutatói közösségének tagjai határozzák meg. Az utókor ítélete egyszerre szól a kutatói pályáról, illetve az adott alkotó műveinek helyéről. Nyilván mindez hiteles és a közigazgatás-tudomány – ezen belül a közigazgatási jog – elméleti művelésében jártas tudományos környezetet feltételez.

¹ Dr. Koi Gyula PhD, tudományos főmunkatárs (NKE ÁKK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet), tudományos munkatárs (MTA TK Jogtudományi Intézet); Prof. Dr. Patyi András, egyetemi tanár, rektor (NKE), egyetemi tanár (SZE, Győr)

² EGYED István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat.

Egyed István kapcsán „hálás utókort” azonban aligha lehet említeni. Annak ellenére sem, hogy nemcsak a közigazgatási jogban, hanem az alkotmányjogban is nagyot alkotott, és számos monográfia fémjelzi nevét. Jogtudósi nemzedékének nehéz sors jutott osztályrészül: elbocsátották vagy elhallgattatták őket, az akadémikusok teljes jogú MTA-tagságát tanácskozási tagsággá minősítették. Ezzel együtt az új rend 1948/1949 után nem igényelte sem Concha Győző (1846–1933), sem Boér Elek (1872–1952), sem Ereky István (1876–1943), sem Tomcsányi Móric (1878–1951), sem Egyed István (1886–1966), sem Magyary Zoltán (1888–1945), sem számos más magyar közjogász szellemiségét, mivel a rendszer tudományában is ideológiai (agyg)lábakon állt. Ezért e hetvenesztendős kötet újrakiadása kései tisztelgés kíván lenni a professzor szellemi hagyatéka előtt. Jelen vállalkozás nem előzmények nélküli, hiszen nemrégiben jelent meg reprint kiadásban a néhai professzor alkotmányjogi kézikönyve,³ illetve egy konferenciakiadvány, amely születésének 130. évfordulója és fél évszázaddal ezelőtti halála alkalmából jelent meg.⁴ A Nemzeti Közszerzői Egyetem a jeles közjogász emlékét egy emléktáblával és egy róla elnevezett teremmel is őrzi, valamint személyéről kiállítással is megemlékezett.⁵ E sorba illeszkedik jelen kiadvány is, amely e nagy elődöt idézve buzdítja olvasásra a kései utódokat.

Egyed István pályaképe

Egyed István 1886. július 11-én született Budapesten, és 1966. július 14-én hunyt el, szintén a fővárosban. Édesapja id. Egyed István kerületi rendőrkapitány, édesanyja Búzay Erna. Testvére Lóky Ferencné Egyed Erna grafikusművész. A Budapesti Tudományegyetemen jogtudományi (1908) és államtudományi doktori oklevelet szerzett (1909). Egy egyetemi pályázaton még joghallgatóként dicséretet nyert a vármegyei önkormányzat bírói védelmét biztosító 1907. évi LX. törvénycikk⁶ jelentőségét méltató tanulmá-

³ EGYED István (2016): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. (A könyv eredetileg 1943-ban jelent meg, kiadója a Magyar Szemle Társaság volt.)

⁴ A konferencia előadásait a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2016. évi 4. lapszáma tette közzé.

⁵ SZŐÖR Ádám (2016): *Helyretolni a kiközlent időt – Egyed Istvánra emlékeztek*. Forrás: http://akk.uni-nke.hu/kutatas-es-tudomanyos-elet/esemenyek_konferenciak/2016/06/22/helyretolni-a-kizokkent-idot-egyed-istvanra-emlekeztek (A letöltés dátuma: 2017. június 1.).

⁶ 1907. évi LX. törvénycikk a magyar királyi Közigazgatási Bíróság hatáskörének kiterjesztéséről.

nyával; a virilizmusról írott értekezése alapján pedig tanulmányi ösztöndíjat kapott. 1908 és 1911 között Budapesten bírósági joggyakornok volt, majd 1911-ben és 1912-ben külföldi tanulmányúton volt német nyelvterületen. Visszatértekor törvényszéki jegyzőként kezdett dolgozni 1913-ig, amikor is bírói vizsgát tett. A következő évben kúriai tanácsjegyző, majd albíró lett. 1915 és 1923 között törvényszéki bíróként, ezt követően ítéletáblai bíróként dolgozott. Két évtizedet töltött bíróként, de ez idő alatt sem szűnt meg érdeklődni a közigazgatás és különösen a vármegyei önkormányzat kérdései iránt. 1919-től az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Osztályának fontos közjogi javaslatok szakelőadója volt egészen 1927-ig. 1922-ben az önkormányzati igazgatás tárgykörből magántanári képesítést szerzett, amelynek révén a Budapesti Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karának magántanára lehetett, emellett az ipari közigazgatási jog megbízott előadója volt 1922 és 1927 között (nyilvános rendkívüli tanár 1927–1928 között, illetőleg nyilvános rendes tanár 1928–1935 között). A budapesti József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán a közigazgatási jog nyilvános rendes tanára volt 1935-től 1948-ig. Közben a Közgazdaságtudományi Kar dékánja is volt két alkalommal (1938–1939 és 1947–1948 között).

Tudományos pályafutásának kezdetén elsősorban közigazgatási joggal, a közigazgatósági hatóságok és bíróságok jogkörével és az önkormányzatok törvényhatósági jogaival foglalkozott. Az összeomlás után érdeklődése az új határok között kialakult magyar állam és a szomszédos országok jogi konfliktusai, a nemzeti kisebbségek jogai, a magyar állameszme, a Szent Korona-története és aktualitása, valamint az új államrendszerek alkotmányjogi kérdései felé fordult. Az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítési Osztályán számos jelentős közjogi törvényjavaslat előadója volt. Neki volt köszönhető, és egyben szakelőadói pályája csúcspontját jelentette az alkotmányosság helyreállításáról szóló törvény (1920);⁷ a választási bíráskodás reformjáról szóló törvény (1925);⁸ valamint a felsőházi reformról szóló törvény (1926)⁹ is. Részt vett a trianoni békediktátummal (1920. június 4.) kapcsolatos tárgyalások előkészítésében.

⁷ 1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.

⁸ 1925. évi XXVI. törvénycikk az országgyűlési képviselők választásáról.

⁹ 1926. évi XXII. törvénycikk az Országgyűlés felsőházáról.

Számos tudományos társaság és egyesület vezetője volt. Tisztséget viselt az Országos Gyakorlati Közigazgatási Vizsgabizottságban és a Statisztikai Vizsgabizottságban. A Szent István Akadémia rendes tagja volt (1937), majd annak elnökévé választották (1947–1952), ez utóbbi időponttól a Szent István Társulat elnöke is volt. Emellett a Magyar Jogászegylet titkáráként is helytállt közel negyedszázadon át (1921–1944). A neves római katolikus szervezet, az Actio Catholica Országos Elnökségének tagja volt. (1945 után is publikált a ma is megjelenő római katolikus hetilap, az Új Ember hasábjain.) A Magyar Családvédelmi Szövetség Családjogi Szakosztályának elnöke volt. A hágai *Institut intermédiaire internationale* is levelező tagjává választotta.

Egyed István örökösei a jogász gazdag hagyatékát az MTA Kézirattárának adományozták. *Kárpátaljai autonómia* című dossziéja alapján (ő volt az autonómiáról szóló törvényjavaslatot előkészítő jogász) állította össze Vasas Géza a ruszin autonómia kérdésének 1939–1940 közötti kezeléséről kiadott két tanulmányát is. Szellemi hagyatékának másik része a Budapesti Corvinus Egyetemen található.¹⁰

Szerző és műve

„Példa, példakép, minta és hős.” Torma András professzor ezekkel a hívószavakkal jellemezte Egyed Istvánt és életművét.¹¹ Úgy gondoljuk, mind a fentebb írtak, mind pedig az alább olvashatóak megerősítik ezt a jellemzést. Egyed István Ereky Istvánnal, Tomcsányi Móriccával, Csekey Istvánnal és Molnár Kálmánnal együtt a Horthy-korszak vezető közjogászaiknak egyike volt a magyar jogtudomány 1920 és 1945 közötti jelentős időszakában. Szókimondása és bátorsága e korban is sajátja volt: rámutatott a kor parlamenti államai (Belgium, Franciaország, Nagy-Britannia, Svájc, USA), illetve az autoriter államok (Németország, Olaszország, Szovjetunió) közötti kü-

¹⁰ A pályakép az alábbi forrásokon alapul: PATYI András (2016): *Heti gondolat – Egyed István*. Forrás: www.uni-nke.hu/hirek/2015/01/26/heti-gondolat-egyed-istvan (A letöltés dátuma: 2017. június 1.); HORVÁTH Attila (2016): Megemlékező gondolatok Egyed Istvánról. In HORVÁTH Attila – KOI Gyula: *In memoriam Egyed István*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 5.; KOI Gyula (2016a): Egyed István életéről. In HORVÁTH Attila – KOI Gyula: *In memoriam Egyed István*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 2.

¹¹ TORMA András (2016): Egyed István életműve: minta a mai közjogászok számára. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 4–16.

lönbségekre, több pályatársához hasonlóan.¹² Érzékeny volt a női jogok iránt: oktatói kiválóságát is mutatja, hogy 1941-ben ő dolgozta ki az Egyetemet és Főiskolát Végzett Nők Egyesülete által kérelmezett javaslatot a nők közígazgatási szakképzettsége témában, és az egyetem 1942-ben az ebben írtakat el is fogadta.¹³ Számára a súlyos, döntő fordulatot 1948–1949 jelentette, amely elhallgattatást és eltávolíttatást jelentett gyakorlatilag a korábbi magyar jogászprofesszori és akadémikusi elit teljes köre számára, hogy helyükbe az új rend jogászai reprezentánsai kerülhessenek. Így oktrojáltak a magyar történeti alkotmány helyébe oroszból fordított papirosalkotmányt, a magyar nemzeti helyi önkormányzat helyébe sztálinista bolsevik tanácsrendszert, a jogállamiság helyébe szocialista törvényességet.

Az 1945 és 1949 közötti időszak a magyar közígazgatás-tudomány és közígazgatási jogtudomány még műveket érlelő, átmeneti korszaka, mely után még sokáig majd csak vázlatos, ideologikus egyetemi jegyzetek születnek az új érában, amely a korábbi magyar közígazgatási jognak az elnevezésével is szembefordul, államígazgatási jogra változtatva azt. Egyed professzor 1947-ben az utolsók közé tartozott – Szontagh Vilmos,¹⁴ Csizmadia Andor és Karcsay Sándor mellett¹⁵ –, akik még tankönyvet publikáltak, publikálhattak a magyar közígazgatási jogról. Művének címe: *A magyar közígazgatási jog alaptanai*. 1949 után egészen 1966-ig, sajnálatosan épp Egyed professzor haláláig váratott magára az első államígazgatási jogi általános részi tankönyv.¹⁶

Hogy a fenti átmeneti korszak művelői nem számíthattak kíméletre az új érában tudományosan sem: tény. Egyed professzor közígazgatási jogi kései kötetét az új időszakban vázlatosnak és közígazgatási jogi helyett közjogi jellegűnek mondták. Személyét pedig a közígazgatási jog egyes kisebb kortárs

¹² Ilyenek voltak többek között: Csekey István, Ereky István, Magyar Zoltán vagy Moór Gyula. KOI Gyula (2013): *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közígazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyar Zoltán (1888–1945)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 143. 544. lj.

¹³ DARÁK Péter (2016): A közígazgatási bírászkodás Egyed István elemzésében. *Pro Publico Bono – Magyar Közígazgatás*, 4. évf. 4. sz. 44–54. 47.

¹⁴ SZONTAGH Vilmos (1948): *A közígazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda.

¹⁵ CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közígazgatása*. Budapest, Budapest Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet.

¹⁶ BERÉNYI Sándor – Id. MARTONYI János – SZAMEL Lajos (szerk.) – SZATMÁRI Lajos (1966): *Magyar államígazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó. Ez volt valamennyi (ekkor szám szerint három) jogi karon (a budapesti ELTE, a szegedi JATE és a pécsi JPTE keretei között) oktatott „egységes tankönyv”, amelyet a három tanszékvezető, illetve a hozzájuk csatlakozott Szatmári Lajos – az ELTE docense – írt. A felállás az 1972-es különös részi tankönyv esetében is hasonló volt.

szerzőihez képest is háttérbe tolták. Holott az újabb életrajzi és bibliográfiai kutatások kimutatták, hogy közel 200 publikációja és 10 monográfiája (ebből két könyv két kiadásban is) nemcsak a közjog és a közigazgatási jog szokásos területeit dolgozták fel.¹⁷ Az alkotmány és a közigazgatás alapkérdései mellett a vármegyei és a fővárosi igazgatás,¹⁸ a közigazgatási bírászkodás, az országgyűlési összeférhetetlenség és a jogalkotástan kérdéseinek is teret szentelt. Az 1945 előtti korszakban kevesen foglalkoztak annyit a szakigazgatásokkal, mint ő. Szakigazgatási érdeklődése főleg az iparjogra, iparigazgatásra irányult,¹⁹ ezt 1925-ös monográfiája²⁰ és annak 1948-as, jelentősen átdolgozott kiadása is bizonyítja.²¹ Tudását halála előtt – 17 év publikációs szilenciumot követően – az új rendszer élete alkonyán igénybe vette, melynek eredménye egy kismonográfia terjedelmű, közel 115 oldalt megtöltő tanulmánykézirat lett.²² Nyelvi felkészültségét francia, német és olasz publikációi is mutatják.

Közigazgatási jogi felfogása Tomcsányi Móric dogmatikai irányultságával rokon. Ennek foglalatata tankönyve, melyet negyedszázad publikációs és előadói tapasztalatai alapján írt. Azaz a kötet előadásainak rövid összegzése. Az előszóban is kiemeli a szerző, hogy nem a részletszabályok útvesztőiben elakadó munkát kívánt alkotni, hanem egységes és teljeskörű áttekintést adva a „közigazgatás különleges képét” kívánja megfesteni, amely az elméleti vonatkozások kifejtése mellett bemutatja az adott jogintézmény fejlődését, valamint kijelöli a haladás irányát is. Nem is titkolja, hogy e munkában összesűritette a vármegyei önkormányzattal,²³ a budapesti önkormányzattal,²⁴ valamint a tisztviselőképzéssel foglalkozó²⁵ monográfiái és több jelentősebb

¹⁷ KOI Gyula (2016b): Egyed István élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. évf. 12. sz. 1–12. Forrás: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/2016_evi-12_szam-koi-gyula-egyed-istvan-elete-es-munkai.original.pdf (A letöltés dátuma: 2017. június 1.).

¹⁸ BALÁZS István (2016): Közjogi berendezkedésünk: a helyi önkormányzatok. Egyed István a helyi önkormányzatokról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 72–82.

¹⁹ IMRE Miklós (2016): Iparpolitika, iparjog, iparigazgatás Egyed István munkásságában, a kiegészítéstől az 1948-ig tartó időszak gazdaság- és iparpolitikai változásainak tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 4. sz. 84–135.

²⁰ EGYED István (1925): *Iparjog*. Budapest, Franklin.

²¹ EGYED István (1948): *Iparjog*. Budapest, Egyetemi Nyomda.

²² EGYED István (1965): *Az osztrák ipar és állami irányítás. Tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete megbízásából*. Kézirat. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete. A kéziratra utal: IMRE (2016): i. m., 132.

²³ EGYED István (1929): *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Eggenberger.

²⁴ EGYED István (1936a): *Budapest önkormányzata*. Székesfővárosi Házinyomda.

²⁵ EGYED István (1936b): *A közigazgatási tisztviselők képzése és képesítése*. Budapest, Pápai Nyomda.

közigazgatási szervezeti joggal, valamint a közigazgatási bíráskodással foglalkozó tanulmányait, és a kötetet részben ezek esszenciájaként írta.

Mit jelképezhetett 1947-ben ez a kötet? Mit érezhetett az az olvasó, aki kézbe fogta? Azt, hogy a magyar közigazgatás tudománya él. Ezt jelképezte az 1946-ban, az Egyed-kötet előtt megjelent Csizmadia–Karcsey-féle válalkozás, és ezt hirdette 1948-ban a Szontagh-féle összegzés is. Concha (közel 90 esztendősen) 1933-ban, még a háború előtt elhunyt. Ereky István 1943-ban, élete 67. évében meghalt. Magyary Zoltán a hatvanadik életévét sem haladhatta túl, mert a háborús testi szenvedés és lelki nyomás áldozata lett 1945-ben. Vegyük számba: kik élnek meg az új érárt? (Azt az új érárt, amely annak ellenére bocsátott el szinte minden egyetemről csekély kivétellel minden olyan jogtudóst, aki 1945 előtt kapott katedrát, hogy nem volt közöttük olyan, akit az igazoló bizottság ne mentesített volna.) Márffy Ede 62 esztendősen 1947-ben, Tomcsányi Móric 1951-ben 73 évesen hunyt el. 1952-ben halt meg Vasváry Ferenc 80 esztendősen, és a közigazgatási bíráskodással foglalkozó id. Boér Elek szintén ilyen korában a kitelepítés megaláztatásaiba halt bele. Őt 1954-ben, élete virágában, 55 esztendősen követi életének önkézével véget vető gyermeke, a szintén közigazgatási és pénzügyi jogász Boér Elek, akitől az új rendszer 42 esztendősen szerzett MTA levelező tagságát vont meg, és bocsátotta el 1949-ben a Szegedi Tudományegyetemről. Szontagh Vilmos 1962-ben 77 évesen, Egyed István pedig 1966-ban, 80 évesen hunyt el. A Magyary-iskola tudósjelöltjei jószerével fel sem tudtak nőni, mivel a Mester halála után az iskola szétszórásra ítéltetett. A régi nemzedék tagjai közül Mártonffy Károly (1890–1979) maradhatott a helyén 1960-as nyugalmaztatásáig (1949 után csökkenő intenzitású alkotókedvvel dolgozott), illetve Csizmadia Andor (1910–1984)²⁶ elsősorban jogtörténészként működött. Új nevek határozzák meg a közigazgatási (államigazgatási) jog tudományát. Mindezeket összegezve az is nagy eredmény, hogy 1945 és 1948 között összesen három tankönyv-monográfiát megalkottak a megmaradtak.

²⁶ Csizmadia Andor a magyar közigazgatás fejlődését összefoglaló több mint 550 oldalas művét ugyan elsősorban nem a hazai közigazgatás-tudomány bemutatására szánta, de még a tematikának adatott rövid fejezetben belül is kiemelt terjedelmet szánt annak, hogy Egyed munkásságát ismertesse. CSIZMADIA Andor: *A közigazgatás-tudományok a magyar felsőfokú oktatásban*. In CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 11–20. (A 14–18. oldal foglalkozik az 1854 és 1945 közötti művelőkkel, jellemezve Récsi Emilől Magyary Zoltánig a közigazgatás tudományos művelésének hazai fejlődését. Egyedről lásd a 16. oldalt.)

Mit jelent, mit hordoz ez a kötet ma? Tétélei, nézőpontjai ma is értékes inspirációt adhatnak az olvasó számára. Egy olyan átmeneti korszakban mutatta fel a közigazgatási jogot élő valóságként, amikor ez bátor tett volt. Egyed professzor munkássága a klasszikus közigazgatás-tudomány továbbélését és továbbvitelét szolgálta.

Alapvetés

Mind az 1949–1989 közötti,²⁷ mind az újabb közigazgatási jogirodalomban²⁸ az 1947-es Egyed-kötetet alig vizsgálták. Ha a könyv alapvetését tekintjük, láthatjuk, hogy rövid, de jól rendezett összegzése különféle, a korábbi korszakban ismert, közigazgatásról vallott nézeteknek, nem egyszer egy-egy sajátos elemmel, megállapítással gazdagítva. Egyed 198 oldalas munkájában az elméleti megalapozás közel 30 oldalt foglal el.²⁹ (Ez a 182 oldal terjedelmű Csizmadia–Karcsey-féle könyv esetében 7 oldal,³⁰ míg a 148 oldalra terjedő Szontagh-munka³¹ esetében az elvi kifejtés terjedelme Egyedével megegyező). Egyed professzor kötete nem alkalmaz lábjegyzeteket, illetve nem tünteti fel a felhasznált irodalmat sem, alapvetően saját korábbi munkásságát foglalja itt össze.

A megalapozó részek örök problémája a közigazgatás fogalmáról való gondolkodás, amelyet Egyed egy pozitív meghatározással, egy negatív meghatározással és egy elhatárolással old meg.³² A közigazgatást (adminisztrációt) feladatként, működésként, valamint szervezetként fogja fel, és ebben az elgondolásban a hangsúly a közigazgatás működésjellegén van. Azaz szerinte a közigazgatás a közügyek ellátására vonatkozó működés. Vagyis – negatív módon – nem közigazgatás a magánügyek intézése, illetve több személy

²⁷ SZAMEL Lajos (1977): *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 100–101.

²⁸ KOI Gyula (2017): Vázlat Egyed István helyéről a magyar közigazgatási jogtudományban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 4. sz. 1–11. Kézirat (megjelenés alatt). A kötetről a 9–11. oldal szól.

²⁹ EGYED (1947): *i. m.*, 8–37.

³⁰ CSIZMADIA–KARCSAY (1946): *i. m.*, 5–12.

³¹ SZONTAGH (1948): *i. m.*, 5–35.

³² A megelőző korszakban nemzetközi mércével is igen magasan mérhető, összehasonlítható alapú, a közigazgatás fogalmával kapcsolatos legrészletesebb hazai összefoglalás: EREKY István (1939): *A közigazgatásról*. In EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA Jogtudományi Bizottság. 7–191.

(a család, a kereskedelmi társaság, az egyesület) ügyeinek intézése sem, ugyanis ezek az érdekeltek szabad tevékenységének tárgyát képezik. A közigazgatás az állam tevékenysége, de esetenként ezeket az ügyeket a polgárok önkormányzati testületei (törvényhatóságok, községek), társadalmi alakulatok (érdekképviselők), néha bizalmi emberek (házmegebízottak, mai szóval társasházi közös képviselők) vagy maguk a polgárok intézik.³³ Az elhatárolást pedig a végrehajtó (közigazgatási) hatalom vonatkozásában a törvényhozó hatalom és az igazságszolgáltató (bírói) hatalom irányában teszi meg, megjegyezve, hogy a háború válságos időszaka (értve ezen az I. és a II. világháborút együttesen) miatt az államhatalmak egyensúlya megingott, és a törvényhozás és a bírászkodás jelentősége a közigazgatással szemben háttérbe szorult. Hozzájárult ehhez a tekintélyi (autoriter) kormányzat, szemben a parlamentarizmussal, amelynek „mutakozó hibáit” kihasználták, és az előbbi típusú államok a kormányzó hatalom megerősítését tekintették fő céljuknak. Egyed István hitet tett amellest, hogy a békés viszonyok visszatérte és a demokrácia uralma a három hatalom egyensúlyát helyreállítja.³⁴

Az alkotmány és a közigazgatás viszonyában³⁵ is tesz a szerző figyelemreméltó megállapításokat. Ugyanis míg az államélet alapiránya van lefektetve az alkotmányban, addig a közigazgatásban az államcél „már feladatokra szabadaltan” jelentkezik. Szerinte az alkotmányt és a közigazgatást sem szervezeti, sem működési tekintetben sem lehet egymástól elválasztani. Az alkotmány és a közigazgatás között számos „közös vagy érintkező rész” van. Ilyennek tartja az államfő vagy a parlament intézményét, amelyet hiába oktatnak alkotmányjogból önmagában, ugyanis közigazgatási jogra való hatásukat sajátos szempontokból közigazgatási jogból is szükséges megvilágítani. Hasonló a minisztérium problémája: az alkotmányjog a parlamenthez és az államfőhöz való viszonyát (politikai szerep) ismerteti, míg a közigazgatási jog a kormányzati és a közigazgatási funkciókat vizsgálja jobban a minisztérium vonatkozásában. Lényeges megállapítása, hogy az alkotmányjog fontos fejezetét képező

³³ EGYED (1947): *i. m.*, 8–9.

³⁴ EGYED (1947): *i. m.*, 10–11.

³⁵ A kérdés újabb irodalmából: PATYI András (2010): *Közigazgatás – alkotmány – bírászkodás*. Győr, Universitas Győr Nonprofit Kft.

állampolgári szabadságjogok terjedelme jórészt azon múlik, hogy a közigazgatási szabályok e jogokat mennyire engedik érvényesülni.³⁶

A közigazgatás jelentőségének vizsgálata körében fontos megállapítás, hogy a közigazgatás nem működhet gépiesen, sablonszerűen. A közigazgatás nem anyagokkal áll szemben, amelyek mennyisége és minősége előre megállapítható, hanem emberekkel, akik eltérők, és ezekre a különbözőségekre való odafigyelés nélkül a közigazgatás célt tévesztene, vagyis figyelemmel kell lenni az eltérő életviszonyokra. Ugyanakkor szintén elvitathatatlan megállapítás, hogy a jogszabályok végrehajtásába a „közigazgatás viszi be a színt, a szellemet”, így – következtet a szerző – a közigazgatási tevékenység „jelentősége a jogalkotási tevékenység fontosságánál nem alacsonyabb”.³⁷ A szerző emberközpontú közigazgatás- és közigazgatási jogfelfogása (azaz mély humanizmusa) jól tetten érhető a közigazgatás jósága körében írtakban is. A tanulmányunk címéül választott kijelentés folytatásában leszögezi, hogy (a közigazgatás jóságának) jelentősége vetekszik a törvényhozás jóságával, majd hangsúlyozza, hogy „a közigazgatás jósága így általános érdek és egyetemes jelentőségű.”³⁸ Egyed István jó közigazgatással összefüggő gondolatai vagy akár a bürokratizmusról – mint a tulajdonképpen „nem jó közigazgatásról” – írtak is mutatják, hogy közigazgatási jogtudományunk és államtudományunk nemhogy nem volt lemaradva a kor színvonalától, de például ebben a két értéktelített, modern igazgatástudományi kategóriában (jó közigazgatás – *good administration*; nem-bürokratikus közigazgatás – *non-bureaucratic administration*) talán előtte is járt.

A közigazgatás területi „tagosulásának” (azaz tagozódásának)³⁹ ismertetése Concháig (illetve Kautz Gyuláig) vezet minket vissza (a reálrendszer és a provinciálrendszer elemzése Conchánál igen aprólékos), de a kérdés legrészletesebb feldolgozását (a német közigazgatás-tudományból kiindulva) Concha Győző végezte el.⁴⁰ Némileg leegyszerűsíti Egyed az elméletet, amely valóban arról szól, hogy általában egy országon belül a közigazgatási ügyek

³⁶ EGYED (1947): i. m., 14–15. Magyary Zoltán szerint a közigazgatás válsága az alkotmány válságát jelenti. Mindez jelzi a közigazgatás és az alkotmány szétválaszthatatlanságát is, azaz ugyanazt jelentik különböző oldalról nézve. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*. Budapest, Egyetemi Nyomda. 639–640.

³⁷ EGYED (1947): i. m., 16.

³⁸ Uo.

³⁹ A probléma elemzése a legújabb irodalomban: KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyary-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 214–219.

⁴⁰ CONCHA Győző (1905): *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill. 22–55.

intézését meg kell osztani, hogy az ügyek intézése a lakossághoz minél közelebb történjék. (Lehetnek persze olyan ritkán előforduló ügytípusok, amelyek megosztása több hatóság között nem célszerű.) Tehát szükségesek olyan szervek, amelyek nagyobb területen látják el a ritkább ügytípusokat, illetve az alsófokú szervekkel szemben a felügyelet és a felülvizsgálat jogkörét gyakorolják.⁴¹ Egyed röviden, de igen tartalmasan dolgozza fel a magyar közigazgatás fejlődését, főként a vármegye problémájára koncentrálva.⁴² A közigazgatási reformok⁴³ kérdésének előtérbe állítása Magyary munkásságát idézi emlékeztünkbe.⁴⁴

Nagyon fontos mindaz, amit Egyed István a közigazgatás demokráciája⁴⁵ alcím alatt elmond. Elég itt a népképviselői demokratikus alkotmányra és a polgárok teljes egyenjogúságának követelményére utalni. Ilyen demokratikus intézmény a helyi önkormányzat is. Aláhúzza a közigazgatási bíráskodás kiépítésének szükségességét, amely a demokrácia feltétlen követelménye, illetőleg következménye is egyben. A közigazgatási bíráskodás – írja Egyed – ugyanis biztosítja a népakarat közigazgatásban való érvényesülését, az egyéni jogok védelmét és az önkény kizárását egyaránt. Továbbá a demokrácia megkívánja a szabályok és a határozatok világos szövegezését. A közigazgatás nyilvános működése, gyorsasága, az ingyenes (de legalábbis olcsó) ügyintézés követelménye is a demokratikus közigazgatás része. A demokratikus közigazgatásnak szociális jellege is van.⁴⁶

A közigazgatás és a jog; illetőleg a közigazgatás eredményességének témakörét vizsgáló alpontokban vannak a tárgykörön túlmutató, a közigazgatás mibenlétét meghatározó gondolatok. Semmiféle életviszony, így a közigazgatás sem lehet meg jogszabályok nélkül. Helyesen mutat rá a szerző, hogy a jogszabályok visznek rendet a közigazgatásba. A közigazgatás nemcsak annyi-

⁴¹ EGYED (1947): i. m., 19. Némileg más formában, de e körbe tartozik az a probléma, hogy egy adott országon belül egyetlen központi kormány vagy esetleg több, autonóm központi kormány is működjön-e. Minderre a Magyarország és Erdély 1848-as uniójával kapcsolatos viták tükrében lásd: PATYI András (2001): Magyarország vagyunk? 1848-as adalékok Magyarország és Erdély egyesítésének kérdéséhez. In MEZEY Barna – VÖRÖS Imre szerk.: *150 év – A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténetesek 1848-ról*. Budapest, Logod Bt. 73–104.

⁴² EGYED (1947): i. m., 24–26.

⁴³ EGYED (1947): i. m., 26–28.

⁴⁴ Gondolhatunk az államtudományi oktatás reformjára vagy a közigazgatási minősítés reformjára vonatkozó írásaira egyaránt.

⁴⁵ Ma inkább a közigazgatás demokratizmusa kifejezést használjuk. LŐRINCZ Lajos (2010): A közigazgatás demokratizmusa. In LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-Orac. 73–79.

⁴⁶ EGYED (1947): i. m., 28–29.

ban jogi jelenség, hogy működésének alapját jogszabályok biztosítják, de jogi művelet is, mivel az alkotmányban és az egyéb törvényekben megállapított jogszabályokat alkalmazza. Ugyanakkor a közigazgatás mégsem csupán jogi művelet, mivel a közigazgatásban a jogalkalmazás bár jelentős, de nem egyedüli szempont. Ennek alátámasztására a nem jogi természetű feladatok közül a termelés fokozását vagy a nép műveltségi színvonalának emelését hozza példaként. Így tehát a közigazgatás nem csupán jogtudomány, mivel a közigazgatást kitevő életviszonyok széles körét ismerni szükséges. Azonban nagyon fontos – és különösen a napjaink különféle alternatív elméletei felé kacsintgatóknak ajánlott megjegyzésre –, hogy helytelen lenne megtagadni a közigazgatás jogi természetét.⁴⁷

A közigazgatás eredményességgel⁴⁸ kapcsolatos problémái közül a jogszerűség versus eredményesség vitában kimutatja, hogy helytelen az a premissza, mely szerint a jogszerűség az eredményességet korlátozza. Ugyanis az egyéni jogok védelme és a jogbiztonság fenntartása örök eszmény, és megfelelő jogszabályok esetében nem lehet akadálya a közigazgatás eredményes voltának, hiszen a különféle érdekek helyes arányát és a közérdekkel való összhangot biztosítani kell, ennek pedig jogsértő eljárás nem tehet eleget.⁴⁹

A kötet a közigazgatás racionalizálásának ismertetése során sokban támaszkodik Magyary Zoltán korábbi munkásságára.⁵⁰ Itt Frederick Winslow Taylor (1856–1915) tudományos üzemvezetési elmélete (*scientific management*)⁵¹ mellett John Edgar Hoover (1895–1972; 1924–1935 között az Amerikai Egyesült Államok elnöke) az ipari munka veszteségeinek minimalizálásával kapcsolatos munkássága körében⁵² a megfelelő főnöki tulajdonságokra hívta fel a figyelmet. Ugyanígy utal Egyed a francia Henri Fayol (1841–1921) igazgatási műveletekkel foglalkozó alapművére,⁵³ valamint (a szervezés-

⁴⁷ EGYED (1947): i. m., 29.

⁴⁸ Az újabb irodalomból: LŐRINCZ Lajos szerk. (2009): *Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.

⁴⁹ EGYED (1947): i. m., 30–31.

⁵⁰ MAGYARY Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Budapest, Egyetemi Nyomda.; MAGYARY 1942, 30–31., 59–60., 98–99., 552–554. Az újabb irodalomból: SALLAI János (1999): *Racionalizálási törekvések a magyar közigazgatásban*. Budapest, Magyar Honvédség Tájékoztatási és Médiaközpont.

⁵¹ Frederick Winslow TAYLOR (1911): *The Principles of Scientific Management*. New York, Harper and Brothers.

⁵² John Edgar HOOVER (1920): *Waste in Industry*. s. l., s. n.

⁵³ Henri FAYOL (1916): *Administration industrielle et générale*. Paris, Dunod.

és vezetéstudományi jellegű) igazgatáselméletének (*doctrine administrative*)⁵⁴ kialakítására is.⁵⁵

A közgazgatás tudományával foglalkozó következő pont átvezet a közgazgatás-tudományok teljesebb körű történetének bemutatásához. Fontos, hogy a közgazgatás tudománya az államtudományok része.⁵⁶ A közgazgatástan-tudomány legkiválóbbjaként a német Lorenz von Steint jellemzi (az 1945 előtti korszak szokásainak megfelelően a magyaros Stein Lőrinc néven), akinek okkal és joggal emeli ki *Die Verwaltungslehre* (azaz *Közgazgatástan*) című fő művét,⁵⁷ hiszen az egyetemes közgazgatás-tudomány egyik legfontosabb alapkönyve.⁵⁸ A közgazgatástan a közgazgatási működés belső tartalmára, gazdasági, kulturális, szociális jelentőségére helyezi a hangsúlyt, kiemelve a feladatok és azok megvalósítása közötti kapcsolatot. A közgazgatással kapcsolatosan nyomatékosítja a közgazgatás-történet, valamint a közgazgatási statisztika jelentőségét, valamint a közgazgatás-politikát. A közgazgatás-politika az állam közgazgatási tevékenységének programját elméleti nézőpontból vizsgálja, és a közgazgatás jövőbeni fejlődési útját igyekszik feltárni (azaz vannak benne jövőkutatói elemek is).

Fontos, hogy a közgazgatás-tudomány anyagát lehet osztályozni szakigazgatási ágak (azaz a különös részi felosztás) alapján is. Concha nyomán mutat rá arra, hogy a szakigazgatási ismeretek annyira megszorodtak, hogy egyes ágak tudományai (amely addig csak a közgazgatás-tudományban volt jelen) önálló szaktudomány tárgyává váltak. Így lett szerinte a pénzügyi igazgatástudományból pénzügyi jog, pénzügytan, államszámviteltan. Ez a folyamat folytatódott a szociális igazgatás, az iparigazgatás, a földművelésügyi igazgatás esetében. Nyilván ezen új tudományok (pl. szociálpolitika, szociológia, közlekedéstudomány) megjelenése nem kisebbíti az egyes szakigazgatások jelentőségét, inkább szélesíti az egyes ilyen jellegű, különös részi területekkel közgazgatási alapon foglalkozó kutatók látómezejét. A közgazgatás segédtudományaiként utal a bölcsélet- és társadalomtudományokra a közgazgatási és közszolgálati etika, valamint az igazgatáspszichológia vonatkozásában; a földrajzra a közgazgatási földrajzot illetően; a közgazdaságtanra és a gazda-

⁵⁴ A *doctrine administrative* tételes megfogalmazása Fayol azonos nevű fiától származik. Fils Henri FAYOL (1925): *La Doctrine administrative*. Lille, L. Daniel. A témáról lásd: Henri VERNEY (1925): *Henri Fayol et la doctrine administrative*. Paris, Théolier.

⁵⁵ EGYED (1947): i. m., 31–32.

⁵⁶ EGYED (1947): i. m., 32.

⁵⁷ Lorenz von STEIN (1865–1868): *Die Verwaltungslehre I–VII*. Stuttgart, Cotta.

⁵⁸ EGYED (1947): i. m., 33.

ságpolitikára a gazdasági közigazgatás szempontjából. A magánjog és a büntetőjog szerepét ott szükséges figyelembe venni, ahol az adott jogágak feladatait a közigazgatás végzi (a büntetőjog esetében ilyen a kihágási bíraskodás, ez ma a szabálysértési ügyek bíróság általi elbírálását vagy felülvizsgálatát jelenti, a magánjog esetében ilyen példa lehet a gyámügyi igazgatás). Rámutat a közigazgatás-tudomány fejlesztésének és népszerűsítésének szükségességére. Ez a szakirodalom fejlesztésével, szakfolyóiratok megjelentetésével, tudományos egyesületek létrehozatalával érhető el.

Némileg mostohán bánik a hazai tudományfejlődéssel. A magyar közigazgatás irodalmát kései fejlődésűnek, illetve a tételes jog összeállításainak mondja. Nyilván a legfejlettebb közigazgatási jogi és közigazgatástani, tudományos irányú kontinentális államokhoz (Franciaországhoz, Németországhoz, Olaszországhoz) képest kezdetben van időbeli lemaradás, de a legtöbb országgal szemben ez nem teljesen így van, és már korán megmutatkoztak önálló gondolatok, az erős dogmatikai alapozás és a hazai közigazgatási jog intézményeihez való ragaszkodás (elég Zsoldos Ignác reformkori munkásságára vagy Récsi Emil egy évtizeddel Zsoldost követő kutatásaira utalni). A közigazgatási jogot „igazi jogtudománnyá” fejlesztőként említi a történeti-összehasonlító irányultságú Ereky Istvánt és hazai közigazgatási jogi jogdogmatika nagy építőjét, Tomcsányi Móricot. A közigazgatástan csúcsát, „új lendületét” pedig Concha Győző jelentette. Magyary Zoltán esetében a gazdasági szempontokat előtérbe helyező racionalizálási irány szerepét emeli ki.⁵⁹

A közigazgatási jog jellemzőinek vizsgálata során az egyik legfontosabb megállapítás, hogy a közigazgatási jog anyaga két fő szempontból osztható fel. Az anyagi jog és alaki jog szerinti felosztás szempontjából igen jelentős, hogy az alaki közigazgatási jognak nemcsak a közigazgatási eljárásjog, hanem a közigazgatási szervezeti jog is része. Ugyanakkor az anyagi jogba nyilván bele kell érteni egy adott terület (például egészségügyi igazgatás) teljes anyagi jogi joganyagát. Ezzel szemben a közigazgatási jog általános részre és különös részre osztása nagyobb és gyakorlatibb jelentőségű. Az általános részen a közigazgatás legkülönbözőbb, széleskörű feladataiban eljáró közigazgatási szervek működését kell érteni (minisztérium, törvényhatóság, község), illetve ide tartozik a közszolgálati jog, valamint a közigazgatási eljárásjog is. A különös rész ezzel szemben elkülönítve dolgozza fel az egyes szakigazgatási ágakat – mutat rá Egyed –, és példaként a földművelésügyi, pénzügyi, ka-

⁵⁹ EGYED (1947): i. m., 33–34.

tonai és ipari közigazgatási jogot hozza. Egyed professzor szerint az anyagi, szervezeti és eljárásjog típusú feldolgozás a szakigazgatási ágak anyagának szétszakadását jelentené, így feldolgozhatatlanná válna. (Például Egyed korábban a statisztikai igazgatás esetében az anyagi jog, a szervezet és az eljárás a lehető legszorosabban összefonódott.) Ő ezzel szemben azt javasolja, hogy az általános részre és különös részre való felosztás mellett csak az egyes szakigazgatási jogok anyagában érdemes érvényesíteni az anyagi jogi – alaki jogi felosztást. A problémát nyilván az is okozta, és okozza még ma is, hogy a közigazgatási jogi normákon belül gyakran egyszerre jelentkeznek anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti jogi szabályok, és nincs meg az anyag felosztásának az a lehetősége, amely a büntető tudományok és a civilisztika esetében adott. Egyed saját könyve vonatkozásában is utal rá, hogy a joganyag szervezeti és eljárási részét olyan módon kívánja összefoglalni, hogy az egyes szakigazgatások anyaga erre könnyen ráépíthető legyen.⁶⁰

A közigazgatási szervezeti jog

A kötet következő része a főbb témaköröket illetően a minisztériumot, a más országos közigazgatási szerveket, a vármegyét, a járást, a községet (ezen belül a tanyai közigazgatást), a várost dolgozza fel. Ezzel kapcsolatban szükséges megállapítani, hogy az általános közigazgatási szervezet – Egyed kifejezésével élve – első fokozata a minisztérium,⁶¹ a második fokozata a törvényhatóság (ez magában foglalja a vármegyei törvényhatóságot,⁶² a vidéki városi törvényhatóságot,⁶³ valamint Budapestet).⁶⁴ A harmadik fokozatba tartoznak a járások,⁶⁵ a megyei városok, valamint a budapesti kerületek. A negyedik fokozatot a községek.⁶⁶ nagyközségek és a kisközségek alkotják. Fontos megállapítás, hogy a tanyák közigazgatási helye, szerepe még rendezetlen.⁶⁷ A könyv megjelenését követő események ismeretében nagyon is kiemelő, hogy a szerző a minisztériumról írtakat a parlamentáris kormányrendszer

⁶⁰ EGYED (1947): *i. m.*, 34–35.

⁶¹ EGYED (1947): *i. m.*, 43–59.

⁶² EGYED (1947): *i. m.*, 76–103.

⁶³ EGYED (1947): *i. m.*, 141–154.

⁶⁴ EGYED (1947): *i. m.*, 147–151.

⁶⁵ EGYED (1947): *i. m.*, 104–106.

⁶⁶ EGYED (1947): *i. m.*, 107–140.

⁶⁷ Vö. EGYED (1947): *i. m.*, 36.

nemzetközi és hazai történetének ismertetésével kezdi.⁶⁸ A minisztérium összetétele körében utal arra, hogy a hivatalos szóhasználatban a jelző nélküli minisztériumon 1947-ben is a kormányt (téves kifejezéssel „összminisztériumot”) kellett érteni a független felelős magyar minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. tc. 15. §-a alapján, amely szerint a miniszterek a minisztérium (azaz a kormány) egyes ügyosztályainak élén állnak. Ezeket az ügyosztályokat „az újabb gyakorlat” kezdte el minisztériumoknak nevezni. Az ügyszakot (reszortot) megjelölő tárca kifejezésből adódott a tárca nélküli miniszter elnevezés is.⁶⁹ A kormányalakítás körében a korszak sajátos helyzetét tükrözi, hogy a régi gyakorlat értelmében az új minisztérium (azaz a kormány) hivatalba lépését a külföldi kormányokkal, valamint a törvényhatóságokkal is közölni szokta. A törvényhatóságok álláspontjukat kinyilváníthatják, például felirati üdvözlést adhatnak ki.⁷⁰ A kérdéskörben jelentős a minisztertanács szerepének ismertetése is.⁷¹

A korban más országos közigazgatási szervnek még a régi közigazgatás szervei számítottak: az 1870-ben létrejött Legfőbb Állami Számvevőszék, az 1867-ben létrejött Központi Statisztikai Hivatal, illetve a már 1723-tól létező, de 1870-ben újraszabályozott Kincstári Jogügyi Igazgatóság és Közalapítványi Ügyigazgatóság. Ugyanitt olvashatunk a Közigazgatási Bíróságról.⁷² Ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy az 1883. évi XLIII. tc.-kel⁷³ állították fel a Pénzügyi Közigazgatási Bíróságot. A nem pénzügyi természetű ügyekre is kiterjedő hatáskörrel rendelkező közigazgatási bírósággá ezt a testületet a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. szervezte át. A magyar törvényhozás – mutat rá Egyed – elutasította a közigazgatáson belüli felülvizsgálat francia intézményét, illetve az ezen felülvizsgálatot rendez bíróságokra bízó angol intézményt, és ehelyett a német–osztrák közigazgatási joghoz hasonlóan önálló közigazgatási bíróságot állított fel. A közigazgatási bíráskodás rendeltetését a szerző abban látja, hogy az egyén jogot nyer arra, hogy a jogaira nézve sérelmesnek tartott közigazgatási határozatot független bíróság vizsgálja felül.⁷⁴

⁶⁸ EGYED (1947): i. m., 43–44.

⁶⁹ EGYED (1947): i. m., 45.

⁷⁰ EGYED (1947): i. m., 47.

⁷¹ EGYED (1947): i. m., 55–56.

⁷² A közigazgatási bíráskodás újabb irodalmából: PATYI András (2003): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról.* Budapest, Logod Bt.

⁷³ Az 1947-es kiadványban nyomdahibából eredően az 1883. évi XXIII. tc. szerepel.

⁷⁴ EGYED (1947): i. m., 67–71.

A közszolgálati jog

Egyed a közszolgálat és a közszolgálati jog feldolgozását⁷⁵ a francia és a német irodalomban megszokott jogállás, kötelezettségek/jogok, felelősség felosztásban adja meg. A közszolgálati alkalmazottakról, azok csoportosításáról, a közszolgálati alkalmazás (alkalmaztatás) feltételeiről írtak ezekhez képest többletet jelentenek. Fontos megállapítás, hogy a közszolgálat személyi oldala, a közszolgálat „személyi eszközei” is emberek, közszolgálatot végző személyek, nemcsak az igazgatott állampolgárok. Azaz a közigazgatásnak nemcsak az érdekeltje, tárgya emberi személy, hanem végzője, alanya is az. A közigazgatást végző személyekre – 1947-ben is – a közalkalmazott kifejezést alkalmazták (szélesebb értelemben, mint ma, jelenkori értelme közszolgálati dolgozó). Magyary nyomdokain haladva kiemeli, hogy a közigazgatás jósága a kiválasztáson, az alkalmasságon múlik. Rámutat, hogy nem szabad engedni azt, hogy a hivatal (a hivatal viselésének ténye) elválassza az igazgatást végzőket és az igazgatottakat (Egyed a „közönség” szót használja, hasonlóan Magyaryhoz, Mártonffyhoz). Érdekesek a közszolgálattal kapcsolatos felosztásai. Általános szolgálat például a kötelező katonai szolgálat, míg különös szolgálat az egyes közigazgatási tisztségek, hivatalok betöltése. Az alkalmazás módja lehet soros szolgálat vagy alkalmasság alapján történő kiválasztás. Lehetséges a közszolgálatot köteleességi (törvényi vagy választási) alapon ellátni (községi bírói tisztség) vagy önkéntes elhatározásból. A szolgálat lehet főfoglalkozás (köztisztviselői állás) vagy mellékes jellegű (törvényhatósági bizottsági tagság). Lehetséges ingyen vagy ellenérték (illetmény) fejében végzett szolgálat is.⁷⁶ Utal arra, hogy 1946-tól ismételten használt a közszolgálati alkalmazott kifejezés mellett a köztisztviselő, illetve a közhivatalnok kifejezés is,⁷⁷ de a pontos elhatárolást 1947-ben az 1949-től a munkajogba olvasztott közszolgálati jog nem tette meg, később pedig már nem tehetette meg a „dolgozók országában”.

⁷⁵ EGYED (1947): i. m., 166–175.

⁷⁶ EGYED (1947): i. m., 164.

⁷⁷ EGYED (1947): i. m., 167.

A közigazgatás dologi oldala

A közigazgatás személyi oldalát a dologi oldalnak kell követni. A közigazgatás dologi eszközeinek vizsgálatát a Magyary előtti szerzők elhanyagolták, a kérdést Magyary tette fontossá.⁷⁸ Egyed a közigazgatás eszközei kifejezést használja, és külön beszél a dologi eszközökről (ingó és ingatlan dolgok), valamint a technikai eszközökről és a pénzügyi alapokról (pénzeszközök).

A közigazgatás működésében a szerző kiemeli az ingatlanok szerepét. Ezek szolgálhatnak a közhivatalok elhelyezésére, vagy intézetek, üzemek létesíthetők bennük. (E körben a kisajátítást szükségképpen ismertetni kellett.)⁷⁹ A működtetéshez szükséges ingóságok köre felleltározhatatlan, ezeket a közigazgatási szervek magánfélként (adásvétel keretei között) szerzik be. Érdeklenség ma olvasni, de a kötet írása idején az élő valóság nem túl távoli emléke volt, hogy helye lehet átmeneti igénybevételnek (rekvirálásnak) – például közigazgatási célra hatósági személy szállítására igényelhetőek voltak különféle korabeli személyszállító eszközök. Építkezéskor alkalmazhatta a közigazgatás az ún. közszállítás intézményét.⁸⁰

A technikai eszközöket a közigazgatási „segédkönyvek” (lajstromkönyv, iktatókönyv, mutatókönyv, előadói könyv, kiosztási jegyzék), a nyilvántartások (anyakönyvek, bűnügyi nyilvántartás, választási névjegyzék), a statisztikai anyag (lehet a hatóság által előállított vagy a KSH által szolgáltatott), illetve a jogszabálygyűjtemények alkották.⁸¹

A pénzügyi alapokkal foglalkozó rész pedig a közigazgatás költségvetési kérdéseit tárgyalja.⁸²

A közigazgatási eljárás

Foglalkoztak ugyan a közigazgatási eljárással a korábbi magyar jogirodalomban, tehát voltak ennek előzményei, de jóval kisebb szerepet játszott ennek kutatása, mint ma, így az ezzel viszonylag csekély terjedelemben való fog-

⁷⁸ Vö. *A közigazgatás dologi eszközei* című fejezetet: MAGYARY (1942): i. m., 441–512.

⁷⁹ EGYED (1947): i. m., 178–179.

⁸⁰ EGYED (1947): i. m., 179.

⁸¹ EGYED (1947): i. m., 179–180.

⁸² EGYED (1947): i. m., 181–182.

lalkozás nem szokatlan.⁸³ A közigazgatás működése – tehát a közigazgatási eljárást a közigazgatás működési módjaként jellemzi – több közigazgatási tény vagy cselekedet (aktus) egymásutánja, folyamata. A közigazgatási eljárás szerinte sokféle lehet és sokféle célt követhet, így csupán a fő működési módokat vázolja fel. Ilyen értelemben olvashatunk a közigazgatási eljárás mozzanatairól,⁸⁴ a közigazgatási fellebbvitelről,⁸⁵ a közigazgatási fórumrendszerről,⁸⁶ valamint a közigazgatási határozatok jogerejéről,⁸⁷ emellett a közigazgatási végrehajtásról,⁸⁸ a kihágási bíráskodásról,⁸⁹ a közigazgatási ügyvitelről⁹⁰ és a közigazgatás nyelvéről.⁹¹

Ez utóbbiról érdekes meglátásokat olvashatunk. Közismert tény, hogy 1844-ig a latin volt a hivatalos nyelv Magyarországon. Az azonban már kevéssé tudott, hogy ezt elsőként a magyar nyelv használatáról szóló 1805. évi IV. tc. törte át annyiban, hogy a törvényhatóságok felterjesztéseikben a latin mellett párhuzamosan a magyar nyelvet is használhatták. Fontos megállapítások olvashatók a hivatali nyelvhasználat, a közigazgatás nyelve tekintetében is. A hivatali stílus a tiszti írásmódból (*stylus curialis*) fejlődött ki, amely latinizmusoktól és germanizmusoktól terhelten nehezen érthetővé vált. A helyzet 1947-re sem javult. Egyed is javasolta a határozatok megfogalmazásait olyanná tenni, hogy az egyszerűbb képzettségű emberek is magyarázat nélkül is megértsék azokat. Az Európai Unió napjainkban is ajánlja az uniós szabályok tekintetében az ilyen egyszerűbb megfogalmazásokat, a világos stílust. A jövő erre a problémára is megoldást hozhat.⁹²

Budapest, 2017. június 4. (a Nemzeti Összetartozás Napján)

⁸³ EGYED (1947): i. m., 183–198. Vö. MAGYARY (1942): i. m., 592–608.

⁸⁴ EGYED (1947): i. m., 185–186.

⁸⁵ EGYED (1947): i. m., 186–188.

⁸⁶ EGYED (1947): i. m., 188–190.

⁸⁷ EGYED (1947): i. m., 190–191.

⁸⁸ EGYED (1947): i. m., 192–193.

⁸⁹ EGYED (1947): i. m., 193–195.

⁹⁰ EGYED (1947): i. m., 195–197.

⁹¹ EGYED (1947): i. m., 197–198.

⁹² EGYED (1947): i. m., 198. A probléma korábbi összefoglalása: RÁBEL László (1914): *Hivatalos nyelvünk. A közhivatalok magyartalanságainak megjavítása*. Sopron, saját kiadás. A téma újabb megvilágítása: DEME László (1982): *Közigazgatásunk nyelvi arculata*. Budapest, Magyar Nyelvtudományi Társaság.

A MAGYAR
KÖZIGAZGATÁSI JOG
ALAPTANAI

IRTA

EGYED ISTVÁN

BUDAPEST

A SZENT ISTVÁN-TÁRSULAT KIADÁSA

1947

A kiadásért felelős : Dr. Takáts Ernő.
Stephaneum nyomda Budapest, VIII., Szentkirályi-utca 28.
Felelős : Ketskés János.

TARTALOMJEGYZÉK.

Előszó	Oldal 7
--------------	------------

I. Alapvetés.

1. §. A közigazgatás fogalma	8
2. §. A közigazgatás elhatárolása	9
3. §. A közigazgatás feladatkörei	11
4. §. Kormányzat és tulajdonképeni közigazgatás	12
5. §. Közigazgatás és rendészet	13
6. §. Alkotmány és közigazgatás	14
7. §. A közigazgatás jelentősége	16
8. §. A közigazgatásra ható tényezők	17
9. §. A közigazgatás területi tagosulása	19
10. §. Közigazgatási szervezet	20
11. §. Közigazgatási rendszerek	21
12. §. A magyar közigazgatás története	24
13. §. A közigazgatás reformja	26
14. §. A közigazgatás demokráciája	28
15. §. Közigazgatás és jog	29
16. §. A közigazgatás eredményessége	30
17. §. A közigazgatás racionalizálása	31
18. §. A közigazgatás tudománya	32
19. §. Közigazgatási jog	34
20. §. A magyar közigazgatás felépítése	35

II. A nemzeti képviselő és az államfő közigazgatási szerepe.

21. §. A nemzeti képviselő és a közigazgatás	38
22. §. Az államfő és a közigazgatás	39

III. Minisztérium.

23. §. Parlamentáris kormányrendszer	43
24. §. A minisztérium összetétele	45
25. §. A minisztérium kinevezése és felelőssége	46
26. §. A minisztérium politikai és kormányzati tevékenysége	48
27. §. A minisztérium rendeletalkotási hatásköre	50
28. §. Miniszteri rendeletek	52

	Oldal
29. §. A minisztérium közigazgatási tevékenysége	54
30. §. A minisztertanács és hatásköre	55
31. §. A miniszterek hatósága és hivatala	57

IV. Más országos közigazgatási szervek.

32. §. Más országos szervek	60
33. §. Legfőbb állami számvevőszék	61
34. §. Központi statisztikai hivatal	62
35. §. Kincstári jogügyigazgatóság, közalapítványi ügyigazgatóság	64
36. §. A közigazgatási bíróság rendeltetése és szervezete.	65
37. §. A közigazgatási bíróság hatásköre	67
38. §. A közigazgatási bíróság eljárása	70
39. §. Hatásköri bíróság	71

V. A kerületi rendszer a közigazgatásban.

40. §. A kerületi rendszer a közigazgatásban	74
--	----

VI. Vármegye.

41. §. A vármegye	76
42. §. A középfokú közigazgatás jellegzetes külföldi rendszerei	78
43. §. A vármegyei önkormányzat kifejlődése	80
44. §. A mai vármegye kialakulása	83
45. §. Vármegyei beosztás	84
46. §. A vármegye hatásköre és jogállása	86
47. §. A vármegyei törvényhatósági bizottság	88
48. §. A vármegye többi bizottságai	91
49. §. Vármegyei tisztviselők	92
50. §. A vármegye háztartása	94
51. §. Vármegyei szabályrendeletek	96
52. §. A vármegye közigazgatási tevékenysége	98
53. §. A vármegyék politikai és alkotmánybiztosító hatásköre	99
54. §. Közigazgatási bizottság	100
55. §. Főispán	102

VII. A járás.

56. §. A járási beosztás	104
57. §. A járás hatósága	105

VIII. A község.

58. §. A falusi település	107
59. §. A község fejlődése	109
60. §. A község fogalma és fajtái	111
61. §. A községek száma, területe és lakossága	112
62. §. A községek keletkezése, átalakulása és megszűnése	114
63. §. A községek neve	116
64. §. A község hatósága és működési köre	117

	Oldal
65. §. Községi illetőség	119
66. §. A községi képviselőtestület	120
67. §. A községi eljáróság	122
68. §. A község bírása és jegyzője	125
69. §. A község egyéb szervei	129
70. §. A község bevételei	130
71. §. A község háztartás-vitele	132
72. §. Községi szabályrendeletek	134
73. §. Tanyai közigazgatás	135
74. §. A község ellenőrzése	137
75. §. Községpolitika	139

IX. A város.

76. §. A városról általában	141
77. §. Megyei városok	143
78. §. Vidéki törvényhatósági jogú városok	145
79. §. Budapest főváros	147
80. §. A fővárosi kerületek	149
81. §. Nagy-Budapest	151
82. §. Várospolitika	152

X. Testületi önkormányzat.

83. §. Hitfelekezetek	155
84. §. Kulturális testületek	157
85. §. Gazdasági testületek	158

XI. A vidéki kormányhatósági szervek.

86. §. A vidéki kormányhatósági szervek	160
87. §. Államrendőrség	161

XII. Közzolgálat.

88. §. Közzolgálati alkalmazottak	164
89. §. A közzolgálati alkalmazottak csoportjai	166
90. §. A közzolgálati alkalmazottak jogállása	167
91. §. Közzolgálati alkalmazás	169
92. §. Közzolgálati kötelezettségek	171
93. §. A közzolgálati alkalmazottak jogai	173
94. §. A közzolgálati alkalmazottak felelőssége	175
95. §. A közzolgálat megszűnése	176

XIII. A közigazgatás eszközei.

96. §. A közigazgatás dologi eszközei	178
97. §. A közigazgatás technikai eszközei	179
98. §. A közigazgatás pénzügyi alapjai	181

	Oldal
XIV. Közigazgatási eljárás.	
99. §. A közigazgatási eljárásról általában	183
100. §. A közigazgatási eljárás mozzanatai	185
101. §. A közigazgatási fellebbvitel	186
102. §. Közigazgatási fórumrendszer	188
103. §. A közigazgatási határozatok jogereje.....	190
104. §. Közigazgatási végrehajtás	192
105. §. Kihágási bírászkodás	193
106. §. Közigazgatási ügyvitel.....	195
107. §. A közigazgatás nyelve	197
Függelék.	
Magyarország területének közigazgatási beosztása	199

ELŐSZÓ.

Nem könnyű feladat az állam közigazgatásáról egy tankönyvnek is szánt munka szűkre szabott keretei között teljes képet adni. Képet, amely minden kérdéscsoportról könnyen áttekinthető, rövid tájékozást ad, de a súlyt az egységes benyomás kialakítására helyezi. Képet, amely nem vész el a részletszabályok útvesztőiben, hanem ellenkezőleg: élesen domborítja ki közigazgatásunk különleges jellegét. Képet, amely legalább a fontos kérdéseknél azért kiterjed a fejlődés megvilágítására, az elméleti vonatkozások kifejtésére és a haladás irányának megjelölésére is.

Ezek a szempontok lebegtek e munka írója előtt, amikor egy negyedszázad előadási tapasztalatai alapján egyetemi előadásainak kiadására határozta el magát. Munkájába összesűrítette azoknak a közigazgatási tárgyú monografiáknak eredményeit is, amelyeket a negyedszázad alatt közreadott. (Vármegyei önkormányzat ; Budapest önkormányzata ; Közigazgatási tisztviselők képzése és képesítése ; több tanulmány a községről, városokról, közigazgatási és hatásköri bíráskodásról stb.)

Az anyag elhatárolásánál az volt a főszempont, hogy a közigazgatás minden ágához nélkülözhetetlen általános ismeretek nyerjenek összefoglalást ; ezért figyelmen kívül maradt az egyes szakigazgatási ágak külön joganyaga. Utóbbi a közgazdaságtudományi kar közigazgatási osztályának tanulmányi rendjében több külön kollégium tárgyát teszi és külön-külön részesült tudományos feldolgozásban is (pl. a szerzőtől az «Iparjog» c. kézikönyv).

A munka célját elérte, ha csak valamennyire is meg tudta könnyíteni a közigazgatás hatalmas területén való eligazodást, elő tudta mozdítani a közigazgatás fontosságának a felismerését és a közigazgatás tudományának a megkedvelését.

Budapest, 1947 tavaszán.

I. ALAPVETÉS.

1. §. A közigazgatás fogalma.

A közigazgatás *fogalmának* tisztázása összetett művelet és így a fogalmat csak lépésenként előre haladva tudjuk teljes világításba helyezni. Elsősorban elemezzük a szó tulajdonképeni jelentését (pozitív meghatározás); másodsorban elhatároljuk más állami tevékenységektől (negatív meghatározás); harmadsorban tisztázzuk a közigazgatásnak két összefüggő fogalommal: a kormányzattal és rendszettel való kapcsolatát; azután kifejtjük a közigazgatásnak az alkotmányhoz való viszonyát; és végre megállapítjuk a közigazgatásnak az államéletben való jelentőségét.

A *közigazgatás* (latinus szóval: adminisztráció) meghatározott célt, működést és berendezést foglal egységbe; tehát a közigazgatást fel lehet fogni: mint feladatot, mint működést és mint szervezetet. A közigazgatás *célja*, amint a szó nyelvtanilag is kifejezi, a köz igazgatása, a közügyek intézése. A közigazgatás mint *működés*: folyamat, munka, bizonyos tények egymásutánja, mozzanatok sorozata az említett cél elérése érdekében. Végre a közigazgatás, mint *berendezés*: összessége azoknak a szervezeteknek, amelyek a közügyeket igazgatják.

Habár a közigazgatás ezek szerint meghatározott feladatoknak, működéseknek és szervezeteknek összekapcsolása, rendszere, a szó elsődleges értelmében inkább a *tevékenységként* való felfogás domborodik ki. Ezt a felfogást támasztja alá a szó képzési módja is, de azonfelül is a működés a közigazgatásnak leglényegesebb alkatrésze. Hiszen a feladatok kitűzése önmagában még nem közigazgatás, ha nem követi a feladatokat megvalósító munka; viszont a közigazgatás — különösen fejletlenebb viszonyok közt — elképzelhető külön e célra szolgáló szervezetek nélkül is, tehát külön közigazgatási szervek hiányában. Ma azonban általánosan elterjedt a közigazgatásnak szervezetenként való felfogása is, pl. magyar közigazgatás alatt értik az ország területén közigazgatási feladatokat ellátó szervek összességét, rendszerét is.

Ha a közigazgatást elsősorban működésnek is fogjuk fel, ezt a működést csak úgy tudjuk közelebbről megjelölni, ha a működés célját és alanyát is figyelembe vesszük; ebből a két szempontból iktatódik be a közigazgatás fogalmába a feladat és szervezet eleme, tehát egyrészt a közfeladatok elérése, másrészt az állami szervek által való ellátása.

Tehát a közigazgatás a *közügyek* ellátására vonatkozó működés. Ez választja el a közigazgatást más ügyek igazgatásától. Tehát nem közigazgatás a magánügyek intézése, sőt több személy (a család, a kereskedelmi társaság, az egyesület) közös ügyének intézése sem; ezek intézése ugyanis az érdekeltek szabad tevékenységének a tárgya. Közigazgatásról csak akkor beszélünk, ha a közösségnek, illetőleg a lakosság jelentékeny részének olyan közös

ügyéről van szó, amelynek intézése az ügy közérdekű voltára tekintettel hatósági feladattá vált. Hogy melyek az ilyen közös ügyek, azt az ügyek pontos és kimerítő megjelölésével meghatározni és felsorolni rendkívül nehéz, állandó érvénnyel lehetetlen is. A közügyek és magánügyek határa ugyanis térben és időben gyakran mutat eltolódásokat. Így más az irányadó felfogás e tekintetben az individualisztikus, és más a szocialisztikus alapon berendezett közösségekben. Továbbá sok olyan ügy, amely rendes körülmények között az egyének szabad tevékenységi körébe tartozik, válságos viszonyok között átmenetileg hatósági feladattá válhatnak; így váltja fel pl. a szabad anyagbeszerzést a háború alatt az anyagigénybevétel és -kiutalás.

A közügyek elhatárolásánál, és ennek következtében a közigazgatás meghatározásánál is, tehát nem annyira az a döntő, hogy természetükre nézve az ügyek mely csoportjairól van szó, hanem, hogy azokat az állam bevonta-e intézési körébe. Az elmondottakból következik, hogy a közigazgatás az állam tevékenysége. Ne tévesszen meg azonban bennünket az, hogy bizonyos közügyeket nem valamely kormányhatóságként felállított szerv (pl. a pénzügyigazgatóság) intéz, hanem az illető ügycsoportnak intézését az állam a polgárok önkormányzati testületeire (törvényhatóságokra, községekre stb.) vagy társadalmi alakulataira (érdekképviselőtekre), néha bizalmi embereire (házmegbízottakra), sőt magukra az egyes polgárookra bízta; ilyen esetekben ugyanis ezek a szervek és egyének beállanak a közigazgatás munkájába és működésük kétségtelenül állami közigazgatási tevékenység.

Azáltal, hogy valamely igazgatási tevékenységet az állam lát el, nemcsak az ügy tárgya válik magánügyből közüggé, hanem rendszert az illető tevékenység jellege is megváltozik. Az állam szervei ugyanis általában nem úgy lépnek fel a polgárokkal szemben, mint az a magánügyek intézésénél, pl. egy vállalat vagy egyesület vezetésénél lehetséges. Az állam a közigazgatásban hatalmat (imperiumot) gyakorol a polgárokkal szemben, mint felsőbb-ség lép fel, parancsol és tilt, — míg pl. az üzem vezetésében ily hatalomról szó nem lehet és csak az érdekelték megegyezése adhatja meg az igazgatási tevékenység alapját. Eltérnek a magán- és közigazgatás eszközei is, pl. az államnak kényszereszközök is rendelkezésre állnak, — eltérnek az esetleg felmerülő viták kiegyenlítésére vonatkozó eljárások, pl. az államnak nem kell a rendes bírósághoz fordulnia stb. A közigazgatást tehát nemcsak a feladatok természete és az állami szervek által való ellátás különbözteti meg a magánigazgatástól, hanem *minőségi* eltérés is van az ügyek intézéséhez rendelkezésre álló hatalom és eszközök tekintetében.

Az ismertetett eltérések ellenére a közigazgatás mutat bizonyos hasonlóságot különösen a nagyobb üzemek igazgatására vonatkozó tevékenységgel és így utóbbinak elvei és módszerei bizonyos korlátok közt értékesíthetők a közigazgatás megszervezésénél.

2. §. A közigazgatás elhatárolása.

Láttuk, hogy a közigazgatás állami tevékenység, azonban az államnak nem a közigazgatás az egyetlen tevékenysége. Így a közigazgatás fogalmát csak úgy tudjuk teljesen tisztázni, ha el tudjuk *határolni más állami tevékenységektől*. Ezt leginkább szemléltetően úgy tehetjük, ha az állam működését az egyéni életfolyamatok szerint különböztetjük. Az állam — a természetes személyek tömege — elképzelésünkben maga is személyiséggé válik, amely a természetes személyekéhez hasonló életet él és ugyanolyan életfolyamatai vannak; nevezetesen az állam is 1. akar és 2. cselekszik. Míg azonban az egyes életében ezek az életfolyamatok — habár külön szervek útján, de — egy

szervezet keretében bonyolódnak le, az állam életében ezekre az életfolyamatokra külön kiépített szervezetek szolgálnak: az akarásra a törvényhozó szervezet, a cselekvésre a közigazgatási szervezet; azonkívül az állam az egyesek magatartásának szabálytalanság vagy vita esetében való felülbírlására külön szervezetet alkotott a bírói hatalomban.

A *törvényhozó és a végrehajtó* hatalmat az különbözteti meg, hogy az első az állam akaratát kialakítja (törvényt alkot), — a második azt végrehajtja, tehát a törvényeket alkalmazza; a törvényhozó hatalom az állami célokat és azok elérési módját meghatározza, a végrehajtó hatalom az állami célokat az előírt módon megvalósítja. A végrehajtó hatalom működésében belül ismét meg lehet különböztetni a *közigazgatást* és az *igazságszolgáltatást*; az első inkább az alkotó, tevékenykedő, az utóbbi a már véghez vitt cselekedeteket jogi szempontból felülbírló működés.

A *közigazgatás tehát olymódon intézi a közügyeket, hogy az állam akaratát: a törvényt alkalmazza, végrehajtja és ezzel az állam célját megvalósítja.* A törvényekben kifejezett államakaratot átviszi az életbe, így a törvények betűjét élővé, az államot működővé teszi. A közigazgatás a működő, tevékeny állam; a közigazgatás tartalma tények végzése, a közfeladatok megvalósítása a közszükségletek kielégítése végett.

Az *államhatalmak elválasztása* hosszabb fejlődés eredménye. A kezdetleges államban a különféle állami működések még nem különültek el vagy legalább is összekeverve jelentkeztek; a modern állam szervezetének már jellemző ismérve a különféle természetű tevékenységi körök megkülönböztetése és elhatárolása. Az államhatalmak elválasztását indokolja az állami teendők megszaporodása is. Ez az elválasztás teszi lehetővé, hogy az államhatalom minden ága természetének megfelelő külön szervezetet nyerhet; ez a berendezés biztosítja az államhatalmak egyensúlyát és zárja ki a zsarnokságot; ez teszi lehetővé az állami funkciók szakszerű és sikeres elvégzését. A minden állami funkciót egy kézben (az uralkodó vagy a nemzetgyűlés hatáskörében) egyesítő primitív államtól a fejlődés az államhatalmak elválasztásával jutott el a mai modern alkotmányos államberendezésig. Az államhatalmak elválasztásának elvét Montesquieu dolgozta ki és az átment a legtöbb állam jogrendszerébe; nálunk az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztását az 1869: IV. t.-c. iktatta törvénybe.

A végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalomtól és a közigazgatásnak az igazságszolgáltatástól való elválasztását azonban a gyakorlatban még *a modern állam sem viszi mindig mereven keresztül.* Így előfordul pl., hogy a törvényhozó testület a törvényeket nemcsak alkotja, de végre is hajtja (pl. államfőt választ, a miniszterek felett bíraskodik); viszont a végrehajtó hatalom szervei szűkebb körben fel vannak jogosítva jogszabály (rendelet, szabályrendelet) alkotására is. Épígy előfordul, hogy a közigazgatás kisebb ügyekben (pl. kihágások felett) bíraskodik, viszont a bíróság sokszor közigazgat (pl. telekkönyvet vezet, földet oszt).

Mikor tehát az államhatalmak elválasztásáról beszélünk, nem annyira a főbb állami tevékenységek szigorú elhatárolását, mint inkább az illető tevékenységet elsősorban ellátó *szervezetek* (törvényhozási, közigazgatási és bírói szervezet) *szétválását* értjük alatta. Amíg a bírói szerveket a teljes függetlenség jellemzi, addig a közigazgatásban a központi hatalom részére érdemleges utasítási, illetőleg ellenőrzési jog van biztosítva.

Nem lehet tagadni, hogy az *államhatalmak egyensúlyára* felépített államrendszer az utolsó idők eseményei megingatták. A törvényhozás és a bíraskodás jelentősége a közigazgatással szemben háttérbe szorult. Okozta ezt a több mint három évtizeden át tartó háborús és válságos időszak és előmoz-

dította az az irányzat, amely a parlamentarizmus mutatkozó hibáira és a tekintélyi kormányzat túlzott előnyeire hivatkozással a kormányzó hatalom megerősítését tartotta fő céljának. Hisszük, hogy a békés viszonyok visszatérte és a demokrácia uralma a három államhatalom egyensúlyát helyreállítja.

3. §. A közigazgatás feladatkörei.

A közigazgatás, mint szervezet és eljárás, csak eszköz az egyes állami célok szolgálatában; rendeltetése az állam céljainak elérését biztosítani. A közigazgatási szervezet és eljárás ismertetése előtt meg kell határoznunk tehát azokat a *feladatokat* is, amelyek megvalósításán a közigazgatás dolgozik. Nem lenne teljes ugyanis a közigazgatásról adott rajz, ha legalább vázlatosan nem látnánk azokat az államcélokat, amelyek elérésén az állam munkálkodik, amelyek tehát közfeladatok.

A közigazgatás feladatköreit elsősorban az illető feladatok természete, *szakiránya* szerint lehet osztályozni. E feladatkörök nem határozhatók meg elvi alapon; különböző korok és államok felfogása e tekintetben másként alakul. A *kezdetleges állam* jóformán kizárólag önfenntartásra, tehát a saját céljaira szükséges fizikai és anyagi erők megszerzésére, a belső és külső biztonság fenntartására törekszik s így közigazgatása a katonák állításában és adók szedésében, valamint még a belső rend fenntartásában és nemzetközi kapcsolatok létesítésében merül ki; a közigazgatás legkorábban kifejlődött ágai tehát a honvédelmi, külügyi, rendészeti és pénzügyi közigazgatás. A *modern állam* tudatára ébred, hogy nem önmagáért van, hanem polgáraiért, feladata tehát biztosítani polgárainak jogait és szolgálni azok különféle érdekeit. A modern állam azért az állampolgárok jogai mellett azok fizikai, kulturális, gazdasági és szociális jólétét is igyekszik minél jobban biztosítani, e célból mindig több és több feladatnak közigazgatási jellegét elismeri s lassan olyan kiterjedt közigazgatást szervez, amely a magán- és társadalmi életet teljesen behálózza és az egyénnek jóformán minden lépését kíséri. A feladatkörök e kiterjesztése és átalakulása hozta előtérbe az állam fiskális érdekeivel szemben a közösség érdekeit (pl. ingyenes népoktatás).

A közigazgatás feladatainak jelentékeny és folytonos sokasodása természetesen a jogszabályok és hatósági ténykedések megszorodását vonja maga után. A közigazgatásnak ez az állandóan észlelhető terjedése az egyéni szabadság és a magánjogok terjedelme szempontjából aggályosnak minősíthető ugyan, de az általános szociális jólétet szolgálja; az élet javait eljuttatja azoknak is, akik magukra hagyva azokat megszerezni nem tudnák. Az egyéni szabadságot a közszabadság váltja fel, a magánjogok helyébe részben a közigazgatási jogok lépnek, amelyek nem adnak ugyan korlátlan lehetőségeket, de bizonyos életszínvonal elérését mindenki részére biztosítják. A modern állam közigazgatása azért nem is merül ki pusztán hivatali ügyintézésben, hanem épít, gyógyít, tanít, kultúrát fejleszt, munkát szerez, a gazdasági életet erősíti stb.

Ha a modern közigazgatás sokirányú feladatait és az azok szolgálatára rendelt eszközöket át akarjuk tekinteni, bizonyos *csoportosításra* kell törekednünk. E csoportosítás az egyes közfeladatok eltérő jellegéből, a gazdasági és egyéb működések elkülönüléséből természetesen következnek. A szokásos kormányzati ágakhoz (miniszteri tárcákhoz) lehetőleg alkalmazkodva, a közigazgatási ügyek következő osztályozása mutatkozik célszerűnek: 1. általános közigazgatási ügyek (rendészet, nyilvántartás, statisztika, felügyelet), 2. kulturális ügyek (vallás- és közoktatás), 3. népjóléti ügyek (egészségügy,

gyám- és gondnokság, társadalombiztosítás, szegényügy), 4. gazdasági ügyek (őstermelés, ipar és kereskedelem, forgalom, közellátás), 5. külügy, 6. hadügy, 7. igazságügy és 8. pénzügy.

A közigazgatási feladatokat azonban nemcsak a feladatok tárgyköre szempontjából lehet osztályozni, hanem a kitűzött cél *országos és helyi jellege* szempontjából is. Vannak feladatok, amelyek az egész ország lakosságát egyformán érdeklik és csak a végrehajtás (kivétel) történik helyileg elosztva, és vannak a céljukra nézve is helyi jelentőségű feladatok (ármentesítés, helyi közlekedés stb.). A két feladatsoportra lehetnek külön hatóságok szervezve, de rendszerint a helyi hatóságok (pl. a községek) a helyi jellegű feladatokon felül ellátják az országos feladatoknak helyi valóítását is (pl. az adóbeszedést). Természetesen az országos feladatok helyi valóításában teljes egyöntetűsége van szükség, míg a helyi feladatok megállapításában és valóításában a helyi szerveknek nagyobb önállóságot lehet engedni és az egyes vidékek külön egyéniségének az érvényesítését minél tágabb körben kívánatos biztosítani. Az országos és helyi feladatok elhatárolása gyakran nem könnyű feladat és eltolódásokat mutathat, pl. a Balaton-kultusz lehet országos feladattá nyilvánítva.

4. §. Kormányzat és tulajdonképeni közigazgatás.

A közigazgatás a végrehajtó hatalom gyakorlása és ezzel a közigazgatási feladatok megvalósítása. A közigazgatás akkor éri el célját, ha az állami akaratot minden egyes esetre végrehajtotta és ezzel az egyes (konkrét) ügyeket elintézte. A tágabb értelemben vett közigazgatáshoz azonban nemcsak az egyes ügyek intézése tartozik. A tulajdonképeni közigazgatásnak szükséges előzménye a közigazgatás ellátásához szükséges erők megszervezése és irányítása. Ez utóbbi munkát nevezik *kormányzatnak*.

A kormányzati munka tehát közvetlenül követi az állami akarat kifejezését, amennyiben lehetővé teszi az állami akarat végrehajtását; viszont megelőzi a tulajdonképeni közigazgatást, azaz a konkrét ügyek elintézését, amennyiben ennek az elintézésnek személyi és anyagi előfeltételeit létrehozza. A kormányzat tehát általánosságban hajtja végre az állami akaratot és ezzel előkészíti a konkrét ügyek intézését. A kormányzat főbb mozzanatai:

a) A *szervezés*, amely a szükséges közigazgatási szervek felállításában és elhelyezésében, hivatali személyek alkalmazásában, beosztásában stb. nyilvánul;

b) a *szabályalkotás*, a mely a törvények végrehajtási rendeleteinek kiadásában, a közönség tájékoztatásában, a hivatali személyek részletes kitanításában jut kifejezésre;

c) az *anyagi erők* előteremtése, felhasználása, a szükséges költségek utalványozása, az államvagyon kezelése és leltározása;

d) a *felügyelet és ellenőrzés* gyakorlása, a felelősség és fegyelem érvényesítése.

Amíg az egyes ügyek intézése a jogszabályok és az általános kormányzati elvek tárgyilagos alkalmazásában áll és így minden politikai, pártos vagy egyéni szempontot ki kell küszöbölni, addig a kormányzatban, tehát a közigazgatás kereteinek és általános elveinek megállapításában a népakarat irányának figyelembevétele indokolt. Ennek következménye, hogy a kormányzati szervek rendszerint függőségi viszonyban vannak a népakaratot kifejező országos és helyi képviselői szervekkel (nemzetgyűléssel, törvényhatósági bizottsággal, képviselőtestülettel) szemben, azaz politikai és bizalmi jellegűek; ezzel ellentétben a közigazgatás tulajdonképeni intézőinél csak

a szaktudás és képesség lehet a kiválasztási szempont. Ezek az eltérő szempontok tulajdonképp a kormányzat és közigazgatás szervezeti elválasztását tennék indokolttá; ez azonban nincs megvalósítva.

A kormányzatot az egész országra kiterjedően a minisztérium látja el, amelyet épp ezért *kormány*nak is szokás nevezni. A minisztérium — bár konkrét ügyekkel is foglalkozik — fontosabb hivatása mégis a kormányzat, azaz a közigazgatásnak a törvények értelmében való megszervezése, felszerelése, működésbe hozatala és működésben tartása; gondoskodás arról, hogy a közigazgatás az ország egész területén akadálytalanul működhessék, a kieső erők haladéktalanul pótolva legyenek, a szervek pénzzel és anyaggal kellően el legyenek látva stb. A kormányzat helyi feladatait (tisztviselő- és előjáróválasztás, szabályrendelet, költségvetés és zárszámadás alkotása stb.) a törvényhatóságok és községek látják el; minthogy ezekben a helyi közönség önmagát kormányozza: e szervezeteket *önkormányzatoknak* nevezük. Ugyane szervezetek szintén a közigazgatás konkrét feladatait is ellájták.

5. §. Közigazgatás és rendészet.

Rendészet (policia) alatt jó ideig számos államban az egész közigazgatást értették. Ez a felfogás az ú. n. rendőrállam gondolatvilágában született meg és azt juttatta kifejezésre, hogy az állam fő feladata az állam érdekeit az egyesek támadásával szemben megvédeni, a közérdeket biztosítani; az állam ebből a célból jóformán korlátlan jogot igényelt az egyesekkel szemben való fellépésre.

A rendőrállammal szemben a mult évszázadban fejlődött ki a jogállam és a jelen évszázadban pedig a szociális államnak a gondolata; ezekkel az új irányeszmékkel egyrészt bevonult a jogvédelem kiépítése is a közigazgatás rendszerébe, másrészt az állam feladatává vált a közrend fenntartásán felül az egyesek különféle érdekeinek biztosítása és megvalósítása is. Ezzel az átalakulással természetesen a közigazgatás tartalma is eltolódott: a közigazgatás egyrészt jelentékenyen kibővült és a régi rendészeti természetű feladaton felül számos új (gazdasági, kulturális, szociális) feladatkört kapott, másrészt viszont az egyéni jogok biztosítása által megállapított korlátok közé szorult.

A rendészet azonban ezentúl is megmaradt a közigazgatás feladatának, csak hogy ma már nem kizárólagos feladata. Azonfelül a rendészet ellátása tulajdonképpen nem is egy közigazgatási feladat, amelyet a többi új feladatok (gazdasági, kulturális, szociális stb. célok) mellé lehetne állítani, hanem olyan *általános* természetű munkakör, amely a közigazgatás egészét áthálozza és minden közigazgatási ágat érint; a rend fenntartása és az illető közigazgatási ágban való biztosítása nélkül ugyanis egy közigazgatási ág különleges feladatait sem lehetne megvalósítani. A rendészet teremti meg a közigazgatás ellátásának nélkülözhetetlen légkörét: a közrendet és azonfelül minden közigazgatási ágban elvégzi a viszonyok rendezését.

Minden közigazgatási ágban találunk olyan tevékenységet, amely csak a rend fenntartására, rendezett viszonyok megvalósítására irányul, — és természetesen találunk olyan tevékenységeket, amelyek az illető ág keretében gondozott érdek szakszerű kiépítését, fejlesztését hivatottak szolgálni. Így állíthatjuk szembe pl. az útrendészetet és útépitést, az iparrendészetet és iparfejlesztést (iparpolitikát), a mezőrendészetet és a mezőgazdaság fejlesztését (agrárpolitikát); de van közlekedési, vásár-, szegényügyi stb. rendészet, sőt még a nemzetgyűlés és államfő mellett is gondoskodni kell megfelelő őrségek útján a rend fenntartásáról. A rendészet tehát nem szorítható be

egy külön közigazgatási ág keretébe, hanem általános természetű közigazgatási feladat.

Habár a jogállam gondolatának előtérbe lépése együtt járt a közigazgatás cselekvésének jogi korlátok közé szorításával, ez a törekvés mégis a rendészet területén tudott legkevésbé érvényesülni. Bűnvádi perrendtartásunk és más jogszabályok igyekeztek ugyan megállapítani a rendőri működés feltételeit és terjedelmét, mégis igen sok vonatkozásban maradt a rendészetet végző hatóságok részére szabad lehetőség az alkalmazandó eszközök megválasztása tekintetében. A rendészetnek ugyanis előre nem látható helyzetekben és sürgősen meg kell tenni a megfelelőnek mutatózó lépéseket és ennek következtében működését kevésbé lehet megkötni az eljárás módját és alakításait előre megállapító jogszabályokkal. Ezért általában a rendészet egyik lényeges ismérveül szokták felhozni a jogszabályokkal kevésbé kötött és szélesebb körű méltatást engedő ú. n. *diszkrecionárius* jellegét.

Természetesen azonban ez a szabad máltánylási jogkör sem jelenthet a rendészet részére korlátlan cselekvési lehetőséget és különösen nem jelenthet önkényes eljárást. A jogszabályok határok közé szorítják a rendészetet is és akkor ezeket a határokat természetesen be kell tartani. Amennyiben pedig válságos időkben a határok betartása az állam fontos érdekét, pl. a háború sikeres befejezését veszélyeztethetné, olyankor átmeneti időre szóló *kivételes* felhatalmazással kell jogot adni a közigazgatás részére az egyéni jogok felfüggesztésére, illetőleg az alaki biztosítékok mellőzésére.

A rendészetnek több ágát szokták megkülönböztetni. Az ú. n. *biztonsági* rendészet a rendet és közbiztonságot általában fenyegető veszélyek elhárítására szolgál, származzanak ezek a veszélyek akár természeti erőkből (pl. vízáradás), akár az emberi jogellenes akarathból (bűncselekmények). A biztonsági rendészet ismét lehet *politikai* és *közrendészet*. Az előbbi a társadalmi élet jelenségeit (gyűléseket, egyesületeket, sajtót stb.) az állam érdekeinek megóvása szempontjából kíséri figyelemmel és lép szükség esetén közbe, — az utóbbi pedig ugyanezt a közveszélyes jelenségek tekintetében a személyi és vagyónbiztonság szempontjából teszi. A biztonsági rendészettől különbözik az *igazgatási rendészet*, amely az egyes közigazgatási ágakkal kapcsolatosan felmerülő rendfenntartási és rendező tevékenységet látja el, pl. ipar-, mező-, vásár-, út- stb. rendészet. Az *igazságügyi rendészet* feladata az igazságszolgáltatás segítségére lenni, főleg a bűncselekmények felderítése és a nyomozás elvégzése által. A *rendőri büntető bíraskodás* kisebb bűncselekmények, ú. n. kihágások esetében gyakorol bíraskodási jogot. Végre a rendészet szolgáltatja a közigazgatási határozatok foganatosítására szükséges *karhatalmat*.

6. §. Alkotmány és közigazgatás.

Az alkotmányban van megszabva az államélet alapiránya, fő célja; a közigazgatásban az állammélt már konkrét feladatokra szabdalva jelentkezik. Az alkotmány az államot a maga fő szerveinek (parlament, államfő, kormány) és fő életnyilvánulásainak (törvényhozás, közigazgatás, bíraskodás) összefüggésében világítja meg és így az állam szervezetéről és életéről összefüggő teljes képet ad; a közigazgatás az államot már az egyes államméltok (pénzügyi, rendészeti, szociális stb. feladatok) megvalósulásában, tehát mindennapi életében mutatja be. Az alkotmány az államot inkább nyugalmi, stabilis helyzetében rajzolja meg, a közigazgatás a folyton alakuló, változó államméltok valóstításában, tehát inkább működésben állítja elénk. Az alkotmány inkább az államélet legfőbb irányításában és az államakarat kifeje-

zésében résztvevő szerveket és azok működését ismerteti, míg a közigazgatás az egyes állami feladatokat, az azok megvalósítására szolgáló szerveket és működést írja le. Szokták is mondani — bár nem egész szabatosan —, hogy a közigazgatás az alkotmány gyakorlata, a tevékeny, cselekvő állam. Ebből következik, hogy a közigazgatás szorosan *csatlakozik* az alkotmányhoz és azzal belső összefüggésben van.

Az alkotmány és közigazgatás szoros kapcsolatát mutatja, hogy az államélet e két jelenségét egymástól sem szervezeti, sem eljárási tekintetben pontosan *alig lehet elválasztani*. Az alkotmány érvényesülése, pl. a népképviselői választások megtartása számos közigazgatási természetű eljárást (pl. a szavazók előzetes összeírását) tesz szükségessé; viszont a közigazgatás mikénti megszervezésének több vonatkozásban nagy alkotmányos jelentősége van. Tehát az alkotmány is, a közigazgatás is tulajdonképpen az államélet egészét áthatja; míg azonban az alkotmány ugyanazt az intézményt az állam fő céljához hozza kapcsolatba, a közigazgatás részletes megvalósulásában mutatja be.

Az alkotmánynak és közigazgatásnak sok a *közös vagy érintkező része*. A parlament és államfő intézményeinek tárgyalása például a maga egészében az alkotmányjog keretébe tartozik, mégis ezen állami főszerveknek a közigazgatásra való hatását és közigazgatási működését a teljesség kedvéért a közigazgatási jognak is meg kell világítania. A minisztérium intézményét feltétlenül ismertetni kell úgy az alkotmányjog, mint a közigazgatási jog keretében; ott inkább a parlamenthez és államfőhöz való viszony, tehát a politikai szerep, — itt inkább a kormányzati és közigazgatási funkciók vannak előtérben. Az önkormányzat a közigazgatásnak szerves nyilvánulási módja, de közjogi jelentősége sem maradhat említés nélkül. A közigazgatási és hatásköri bíróság szerepének fontosságát sem az alkotmányjog, sem a közigazgatási jog nem hagyhatja említés nélkül.

Az *állampolgári szabadságjogok* tárgyalása kétségtelenül az alkotmányjog fontos fejezetét teszi; e szabadságjogok terjedelme azonban gyakorlatilag tulajdonkép jórészt azon múlik, hogy a közigazgatási szabályok e jogokat milyen mértékben engedik érvényesülni. Az ú. n. politikai rendszet kiterjed a sajtó, az egyesületi és gyülekezési ügyek intézésére, ellenőrzésére és egyúttal e fontos szabadságjogok korlátozására is. A vallás- és nemzetiségi szabadság tartalma az etekintetben érvényben lévő közigazgatási szabályokon és azok mikénti alkalmazásán múlik. Hogy a rendőrség a személyes szabadságnak, az egyéni titkok (levéltitok stb.) megóvásának, a lakhely sérthetlenségének korlátozására mikor, milyen természetű intézkedéseket tehet, annak az egyéni alapjogok szempontjából való (tehát alkotmányos) jelentősége kétségtelen. Viszont az alkotmányjog tárgyalja azokat az alkotmánybiztosítókat, amelyek a közigazgatás törvényességét is megállapítják és védik.

Az elmondottak alapján nem lehet kétséges az alkotmány és közigazgatás benső kapcsolata. A közigazgatás tulajdonkép kisugárzása, életre hívása az alkotmánynak. Az államélet csak úgy mutat egységes szellemet, ha alkotmány és közigazgatás *ugyanazon államszemlélet* nyilvánulása. Szabadszellemtű alkotmánynak demokratikus közigazgatás, parancsuralomnak közigazgatási zsarnokság felel meg.

7. §. A közigazgatás jelentősége.

A közigazgatás — amint láttuk — az állam szerveinek az a tevékenysége, amellyel a törvényekben és egyéb jogszabályokban kifejezett állami akaratot végrehajtják és ezzel az állam célját megvalósítják. Abból azonban, hogy a közigazgatás csak *végrehajtja* a törvényeket, nem szabad a végrehajtó hatalomnak a törvényhozó hatalommal szemben való alárendelt jelentőségét megállapítani.

Elsősorban is a törvényeket és egyéb jogszabályokat nem lehet teljesen gépiesen (sablónosan) alkalmazni. A közigazgatás nem anyagokkal áll szemben, mint az üzem — amelyben az anyagok mennyisége és minősége előre pontosan megállapítható —, hanem emberekkel s az egyes emberek rendkívül eltérők; ha a közigazgatás nem lenne figyelemmel a helyenként és egyénenként eltérő életviszonyokra, teljesen célját tévesztené. Azonfelül a végrehajtandó jogszabályok sokszor homályosak, egymásnak ellentmondók, hézagosak; a közigazgatásnak ilyenkor is meg kell találnia a megfelelő megoldást. A jogszabály igen gyakran szándékosan szabad kezet, megkötöttségtől mentes (ú. n. diszkrecionárius) hatáskört ad a közigazgatási szerveknek, hogy a különös viszonyokra minél nagyobb mértékben lehessenek figyelemmel és az adott esetben legjobb eredményt korlátozástól mentesen érthessék el. Az élet végre igen gyakran vet fel olyan természetű ügyeket, amelyekre a jogszabály még nem gondolt — hisz a szabályozás csak követi, de sohasem éri el teljesen az élet alakulását —, és a közigazgatás az ilyen új természetű ügyek elintézését sem tagadhatja meg a jogszabály hiányára való hivatkozással. A jogszabályok végrehajtásába tehát a közigazgatás viszi be a szellemet, a színezetet, — jogszabályok hiányában pedig egyenesen a közigazgatás fejezi ki még az állam akaratát is és így jelentősége a jogalkotási tevékenység fontosságánál *nem alacsonyabb*. Nem gépi szervezet a közigazgatás, amely csak az előre megállapított keretekben mechanikusan és sablónosan — az aktákat meghatározott típus szerint gyártva — végzi munkáját, hanem lélek, szellem, amely a jogszabályokat úgy varázsolja élővé, hogy az állam célja is megvalósuljon, az egyéni érdekek is védelmet kapjanak.

Az egyes állampolgár szempontjából a jogszabályok jósága mellett rendkívüli jelentősége van a közigazgatás jóságának. Hisz a jó közigazgatás még az elavult vagy hiányos jogszabályok hibáit is a végrehajtás során enyhíteni, kiküszöbölni képes, míg a legjobb jogszabály is írott malaszt marad, a gyakorlatban megbukik, ha az alkalmazó szervek nem állanak hivatásuk magaslatán. A *közigazgatás jósága egyéni életünk elsöranjú követelménye*, amelynek jelentősége a törvényhozás jóságával vetekedik; a községek fejlődése, a községi lakosság boldogulása például nem kis részben függ tisztviselőinek kiválóságától, a közigazgatás zökkenésmentes, gyors működésétől. A közigazgatás hibái viszont rengeteg akadályt gördíthetnek az élet útjába, elgáncsolhatják az indokolt egyéni érdekek érvényesülését is. A közigazgatás jósága így általános érdek és egyetemes jelentőségű.

A közigazgatás jelentősége az utóbbi időben *rendkívül megnövekedett*; ez összefüggésben van a közigazgatási feladatok nagymérvű megszorodásával. Az egyéni termelés mind szélesebb és szélesebb körben lesz közérdekűvé és az államra hárul az irányításnak, ellenőrzésnek, az ellentétek kiküszöbölésének feladata; a szükségletek megnövekedése állami beavatkozást tesz elkerülhetetlenné. De nemcsak rendkívül megszaporodtak az állami közigazgatás teendői, de az új feladatok nagy része a legszorosabb érintkezésben van az egyének érdekkörével. A modern állam polgárainak fizikai,

kulturális, gazdasági és szociális felemelését is feladatául vállalta és ezt a feladatot természetesen csak az egyéni érdekkörökbe való beavatkozással tudja teljesíteni. Az állam társadalmi jólétet kíván biztosítani, de ez csak a társadalom megterhelésével érhető el, a jogszabályok szaporítását, az egyéni szabadságok korlátozását teszi szükségessé.

A közigazgatás munkája ma *teljesen áthálózta az emberi életet*, olyan, mint a levegő, amely nélkül nem élhetünk. A közigazgatás gondoskodik — különösen a városokban — ivóvízről, csatornázásról, világításról, közlekedésről, egészséges lakásról és munkahelyről stb. A közigazgatás végig kíséri jóformán minden lépésünket a bölcsőtől a sirig: a születési anyakönyv kiállítása csak az első közigazgatási aktus, amelyet a gyermekek kötelező oltásán, tanításán és gyógyításán keresztül a szabályok tömege követ. Minden életviszonyunk megvan a maga közigazgatási szabályozása: az üzletek nyitvatartásának épügy, mint az utcai közlekedésnek vagy a lakásviszonyoknak. Azonfelül minden foglalkozási ágának vannak különleges közigazgatási szabályai, amelyeknek ismerete nélkül a foglalkozást nem lehet folytatni. A közigazgatási jog így a legszükségesebb és leggyakorlatibb jogággá vált, mert egy más jogággal sincs az ember oly sűrű kapcsolatban és így egynek ismerete sem annyira nélkülözhetetlen.

A közigazgatási jog általános ismeretének jelentősége *a demokratikus államban még fokozottabb*, minthogy az ilyen állam a közigazgatást csak részben bizza szakképzett tisztviselőkre és a közigazgatási munka jelentékeny részének végzésére az önkormányzati és egyéb társadalmi szervezetek révén vagy azok nélkül is tömegesen veszi igénybe a társadalom elemeit (pl. igazoló bizottságok, házmegbízottak stb.). A közigazgatásba ily módon bevont egyesek tehát a közigazgatás munkásai lesznek és közigazgatási ismeretek nélkül helyüket meg nem állhatják.

A modern államéletben a végrehajtó hatalom jelentősége általában fokozódik. A törvényhozás a közigazgatásnak csak a főbb szabályait tudja megállapítani (kerettörvények) és még a szabályozás terén is mindig több hatalmat enged át a végrehajtás szerveinek; a jogszabályok egyszerű végrehajtásán túl folyton terjed az alkotások, a diszkracionárius jellegű cselekvések köre és jelentősége. Ezzel a rendszerrel a kormány és a többi *közigazgatási szervek szerepe*, súlya az államéletben természetesen nagyon megnő; különösen válságos időkben a nemzeti képviselőre csak az ellenőrzés szerepe marad és az élet valóságos irányítója a legtöbb vonatkozásban a kormányzat lesz.

8. §. A közigazgatásra ható tényezők.

A közigazgatás nem légius térben dolgozik s ennél fogva eihibázott lenne valamely elméletileg kidolgozott rendszert minden államban egyformán alkalmazni. A közigazgatás az életviszonyokat rendezi és irányítja, és ennek folytán alkalmazkodnia kell azokhoz a viszonyokhoz, amelyek az illető államban adva vannak; alkalmazkodnia kell pedig nemcsak térben, hanem időben is, tehát figyelembe kell vennie a helyi eltéréseket és a viszonyok időközi alakulásait és változásait is.

Szinte lehetetlen felsorolni mindazokat a tényezőket, amelyekre a közigazgatás berendezésénél és ellátásánál figyelemmel kell lenni. A *terület* kiterjedése, természetes megoszlása, tájegységei, hegy- és vízrajzi jellege, az éghajlat és talaj minémősége olyan adottságok, amelyek a közigazgatás területi beosztását és feladatköreit nagyon befolyásolhatják. Még nagyobb jelentősége van közigazgatási szempontból természetesen a *népességi* viszo-

nyoknak ; a népesség száma, eloszlása, települési módja, szaporasága, sűrűsége, nemzetiségi és foglalkozási viszonyai, életformája, belső vándorlása, műveltsége stb. mind döntőleg kell, hogy hassanak úgy a közigazgatás megszervezési módjánál, mint célkitűzéseinél. Nem maradhatnak figyelmen kívül *a gazdasági* tényezők sem ; a birtokeloszlás, a föld termékenysége, a termények minéműsége, az állatállomány mennyisége és minősége, az ipar fejlettsége és megoszlása, a nép vagyoni és jövedelmi viszonyai, a közlekedési lehetőségek, sok más körülménnyel együtt számba veendőek. Mindezek tekintetében a statisztika adhat nagyvonalú tájékoztatást.

De legkevésbé szabad elhanyagolni a közigazgatás felépítésénél a *nemzet egyéniségét*, azaz lelki alkatát, jellemét. A közigazgatás a nemzetért van, azt a nemzeti célok szolgálatába kell állítani, a nemzeti igényekhez méretezni, a nemzet közreműködésével megvalósítani. A közügyek iránt való érdeklődés fokán, a közösségi munkára való készségen, az áldozatokra való hajlandóságon múlik például, hogy mennyire lehet életképes önkormányzatot fejleszteni. Minthogy a nemzeti hagyományoknak a legtöbb nemzet gondolatvilágában lényeges szerep jut, a közigazgatásban sem lenne helyes elhanyagolni a történelmileg kialakult szokásokat, teljesen mellőzni a hagyományos beosztásokat, formákat és elnevezéseket ; ez adja a közigazgatástörténet jelentőségét.

A közigazgatás is a nemzeti lélek nyilvánulása és így a közigazgatásnak összhangban kell lennie a nemzeti lélek egyéb nyilvánulásaival : alkotmányos felfogásával, jogérzékével, világszemléletével, vallásos gondolkodásával. A közigazgatás akkor éri el legegyszerűbben célját, ha maradék nélkül illeszkedik be a nemzet lelki világába és elkerül minden surlódási felületet ; különben az érdemben helyes reformok is könnyen megbukhatnak, amit az ú. n. felvilágosodott abszolutizmus kísérletei Magyarországon eléggé igazoltak. A közigazgatás jóságát tehát nem szabad elszigetelten, elméletileg mérlegelni, hanem a mértéket mindig az illető nemzet igényeihez kell szabni.

A közigazgatásra az egyes államokban ható különleges tényezők eredményezik, hogy az illető állam közigazgatása többé-kevésbé *nemzeti színezetet* nyer. Tehát nemcsak az alkotmány folyamánya a nemzeti jellemnek, de a közigazgatásnak is kapcsolatban kell lennie az állam területi, népességi, gazdasági adottságaival, a nemzet gondolkodásmódjával. A közigazgatásban az utóbbi időben érvényesülő racionalizálási irányzat talán sok tekintetben tompítja a nemzeti jellegű eltéréseket, de nem lenne helyes, ha teljesen megszüntetné. Hiszen az eltérésekben sok gyakorlati célszerűség, a különleges viszonyokhoz való alkalmazkodás is van és e szempontokat nem lenne helyes feláldozni.

Amit a közigazgatás nemzeti jellegéről mondtunk, az irányadó a *helyi közigazgatás* különleges sajátosságaira is. Bár az országos érdekek érvényesítését biztosítani és a közigazgatás egyöntetűségét megóvni szükséges, nem lenne helyes teljesen elnyomni az egyes vidékek különleges sajátosságainak érvényesülését és vidéki központok kialakulását ; nem lenne helyes teljesen egyenlő elbánásban részesíteni pl. sokszor egész eltérő jellegű városainkat (tanya-, paraszt-, munkás-város, Budapest elővárosai stb.).

Közigazgatási beosztásunk területi és népességi adatairól a kötethez csatolt táblázat ad tájékoztatást.

9. §. A közigazgatás területi tagosulása.

Vannak olyan közigazgatási feladatok, amelyek rendkívül ritkán fordulnak elő és így megosztásuk több hatóság között nem célszerű; vannak olyanok is, amelyek különleges természetük miatt leghelyesebben együtt (központosítva) intézhetők. E kivételes eseteket nem számítva, az ügyek intézését az ország területén általában meg kell osztani. E megosztás célja, hogy a közigazgatás közel legyen a lakossághoz, amelynek ügyeit intézi, — viszont a lakosság lehetőleg helyben vagy aránylag közel találja meg azokat a közigazgatási szerveket, amelyekhez az ő mindennapos vagy sűrűbben előforduló ügyeiben fordulhat. Ez a «népközelség» a jó, gyors és olcsó közigazgatásnak igen fontos feltétele. Természetesen azonban a lakossággal közvetlen érintkezésben működő szervek mellett kellenek olyan szervek is, amelyek már nagyobb területre látják el az aránylag ritkábban előforduló ügyeket és az alsófokú szervekkel szemben a felügyelet és felülvizsgálat jogkörét gyakorolják. Így keletkezik a közigazgatási szervezet *területi elosztása és hierarchiája*.

A közigazgatás területi alapegységeinek kikerekítése természetesen nem történhetik tisztán mértani vagy számtani alapon, hanem annak alkalmazkodnia kell a lakosság eloszlásához és települési viszonyaihoz. A lakosság településének három jellegzetes formája van: 1. a kis csoportokban elszórtan, 2. a nagyobb csoportban szomszédosan és 3. a tömegesen összezsúfolva való elhelyezkedés, azaz a tanyai, falusi és városi telepedés. Mindegyik telepedési módnak más közigazgatási berendezés felel meg; más pedig nemcsak az érdekelt lakosság számának nagy különbözőségére figyelemmel, hanem a közigazgatás lényegesen eltérő feladatkörére és az előforduló ügyek különböző természetére tekintettel is. A közigazgatás területi beosztásánál rendszerint a középső típus: a falu van kiinduló pontul választva és községgé, azaz a közigazgatás alapegységévé nyilvánítva; a zárt településű falu közigazgatása ugyanis a legegyszerűbb, mert lehetővé teszi az ügyeknek helyben és külön hatóság által való közvetlen intézését, kisebb közművek emelését stb. A tanya (puszta, telep) a lakosság és az ügyek kisebb számára tekintettel még teljes jogú közigazgatási tagozat nem lehet; a városok pedig már nemcsak az alsófokú, hanem részben a magasabbfokú közigazgatás feladatait is ellátják s a lakosság nagyobb számára tekintettel esetleg maguk is kisebb közigazgatási egységekre (kerület, körzet) oszlanak.

Több község a magasabb közigazgatási és kormányzati feladatok ellátására kisebb-nagyobb községi csoportokba, vidéki közigazgatási körzetekre van összefoglalva. Ilyen csoportok lehetnek: a községi körök, a járások, a vármegyék és a kerületek vagy tartományok. Az azonos jellegű körzetek kikerekítésénél arra kell törekedni, hogy területük nagysága, illetőleg lakosságuk száma lehetőleg (megközelítőleg) egyenlő legyen; ebben az esetben van ugyanis leginkább biztosítva az egyes szervek egyenlő munkamennyisége és a közigazgatás gazdaságos volta. A területi beosztásnál azonban figyelemmel kell lenni a tájegységekre, a lakosság különböző jellegére (pl. kúntság), a történeti hagyományokra és a közlekedési viszonyokra is. Az is megfontolandó kérdés, hogy a különböző szakigazgatási ágak területi egységei mennyiben essenek össze; vajjon a különböző beosztások egyöntetűségének vagy a szakszerűség különleges kívánalmainak kell-e inkább előnyt biztosítani (reál- és provinciálrendszer). Az egymás felé helyezett fokozatok számát, különösen kisebb államban, nem célszerű túlságosan szaporítani, mert ez a közigazgatási szervezet áttekintését nehezíti, az ügyek elhúzását, a közigazgatás költségesebb voltát eredményezi és önkormányzati berendezés mellett a lakosság

túlságos megterhelését vonja maga után. Az egyes közigazgatási fokozatok között továbbá az ügyeket úgy kell lehetőleg elosztani, hogy a sűrűbben előforduló ügyeknek a lakossághoz közel való, alapos és gyors elintézése lehetőleg biztosítva legyen.

10. §. Közigazgatási szervezet.

A közigazgatási ügyek rendkívül nagy száma és sokfélesége kiterjedt *közigazgatási szervezet* felállítását teszi szükségessé. Az ország területén tekintélyes számban működnek közigazgatási szervek, amelyek közt a közigazgatási ügyek intézése meg van osztva.

A közigazgatási szervezet *rendje* és áttekinthetősége megkívánja, hogy a közigazgatási ügyek beosztása a közigazgatási szervek között határozott és világos legyen olyan módon, hogy minden ügy valamely szerv működési körébe tartozzék, viszont meghatározott vonatkozásban minden ügyben csak egy szerv legyen jogosult eljárni. Ellenkező esetben lennének egyrészt ügyek, amelyeket egy szerv sem akar elintézni, — másrészt ügyek, amelyekben ugyanazon vonatkozásban több szerv esetleg eltérő és ellentétes értelmű határozatot hoz. Természetesen mindkét lehetőséget el kell kerülni.

Az ügyek elosztása a közigazgatási szervek között a *hatáskör és illetékesség* megállapításával történik. Az ügyek természete (tanügy, pénzügy stb.) szerint való megosztás a szerv hatáskörében, a terület (megye, járás stb.) szerinti megosztás az illetékességben jut kifejezésre. A hatáskör és illetékesség körülményei adja meg a szervnek azt a jellegét, amelyről egész mivolta felismerhető. Két szervre nézve vagy a hatáskörnek, vagy az illetékességnek, vagy mindkettőnek el kell térnie; pl. két alispánt egymástól az eltérő illetékesség, ugyanazon vármegye tanfelügyelőjét és pénzügyigazgatóját az eltérő hatáskör különbözteti meg. Néha a szerv elnevezése úgy hatáskörére, mint illetékességére következtetést enged (pl. pestvidéki tanfelügyelőség), néha azonban különösen a hatáskör elhatárolását csak a jogszabályokból lehet megállapítani (pl. a főispánnál vagy alispánnál).

Hatáskör szempontjából vannak *szakszervek*, amelyek működése csak bizonyos természetű ügyekre terjed ki (pl. adóhivatal) és *általános* jellegű szervek, amelyek hatásköre minden olyan ügyre kiterjedt, amely szakszervekhez utalva nincs (pl. járási főjegyző). Illetékesség szempontjából vannak *országos* szervek, amelyekből csak egy van és ezért működésük az ország egész területére kiterjed (pl. a minisztérium), és *helyi* szervek, amelyekből több van és ezért közöttük az ország területe úgy van elosztva, hogy mind-egyikük csak a terület egy részén illetékes (pl. a községi előjáróság).

Azonban a közigazgatási szervezet rendjéhez nemcsak a hatáskör és illetékesség szerint való világos megkülönböztetés tartozik, hanem annak elengedhetetlen feltétele a közigazgatási gyakorlat egyöntetűségének és a szervek *összeműködésének* a biztosítása is. Ha minden szerv csak az ő gondozására bízott érdekek egyoldalú kielégítésével foglalkoznék, gyakran jönnének létre ellentétes szellemű, az egyenlő elbánás elvét áttörő, az egymás hatását rontó határozatok, — holott a hatóságoknak egymást ki kell egészíteniük és támogatniuk a közigazgatási célok szolgálatában, az egyéni érdekek kielégítésében. Ezt a fontos összeműködést két rendszer alkalmazása biztosítja a közigazgatásban: a hierarchia és az integrációs rendszer. A *hierarchiai rendszer* megállapítja az ugyanazon hatáskörben működő szervek fölé — és alárendeltségi viszonyát s az alsóbbakat a felsőbbek utasításának és ellenőrzésének veti alá; ezáltal a közigazgatás egyöntetű intézése az ország-terület különböző részein biztosítva van. Az *integrációs rendszer* viszont az

ugyanazon területen működő különböző hatáskörű szervek eljárásába az összhangot hivatott biztosítani; az integrációs rendszer eszköze pl. a központban a minisztertanács, a tárcaközi bizottságok, — a törvényhatóság területén a közigazgatási bizottság.

A közigazgatási szervek lehetnek hatóságok, közhivatalok, közintézetek és közüzemek. A *hatóságnak* önálló jogköre (impériuma) van a polgárokkal szemben, az államhatalom egy részét gyakorolja; a hatóságok útján fejezi ki az állam a maga akaratát kormányzati és közigazgatási ügyekben. A *közhivatalok* vagy csak támogatják a hatóságokat működésükben előkészítéssel, tanáccsal, de maguk nem határozhatnak (pl. segédhivatal stb.), — vagy különféle érdekek gondozását (pl. dohánybeváltás, mérlegHITELESÍTÉS stb.) látják el anélkül, hogy a polgárokkal szemben felsőbbbségként lépnének fel. A miniszter hatóság, a minisztérium hivatal, — a polgármester hatóság, a tisztii ügyészség hivatal. A közigazgatási szervek elnevezése e szempontból néha nem következetes, pl. az adóhivatal, illetékkiszabási hivatal hatóságok. A *közintézet* — bár a közigazgatás szervezetébe tartozik — fő hivatása nem az igazgatás, hanem pl. a tanítás, gyógyítás stb. (pl. az iskola, kórház, múzeum), de mellékesen járulékos természettel, igazgatással is foglalkozik. A *közüzem* hivatása valamely gazdasági tevékenység, de szintén igazgatással is foglalkozik (pl. posta, államvasút stb.); az üzem lehet az állam (köztestület) tulajdona vagy állhat állami (hatósági) kezelésben.

A közigazgatási szervek lehetnek *testületi* (kollégiális) és *egyedi* jellegűek. A testületi szervnél a határozás joga több személyből álló testületet (pl. a minisztertanácsot, törvényhatósági bizottságot stb.) illeti, és az esetleg szavazattöbbséggel dönt. Az egyedi jellegű szerv — bár szintén több személyből áll —, a határozás joga egy embert (a hivatalfőnököt) illeti, pl. az egyes minisztériumokban a minisztert. A testületi szervezés előnye az alaposabb, több irányú megfontolás, az egyedi szervezése a nagyobb gyorsaság és a személyes felelősség.

A testületi közigazgatási szervek egy része, nevezetesen a törvényhatóság, község, kamara, egyes közintézetek (pl. a Nemzeti Múzeum), továbbá a közüzemek egy része (a kereskedelmi társaság formájában szervezettek) egyúttal *jogi személy*, azaz önálló vagyoni jogi alany, amelynek következtében külön vagyonuk lehet, külön szerződéseket köthetnek, saját bevételeik és kiadásaik vannak és önálló háztartásukról külön költségvetésük van. Különde néha az állami költségvetésbe felvett — költségvetésük van az ú. n. *alapoknak*, amelyeket vagy az állam általános bevételeiből vagy külön járulékból táplálnak és külön kezelnek; ilyen pl. a Nemzeti Önállósítási Alap, az Országos Tisztviselői Betegsegélyző Alap (OTBA) stb. Az *alapítványok* ellenben már valamely magánszemély elhatározásában és adományában bírják létezésük okát; a közalapítványok állami kezelésben állnak, pl. a vallás- és tanulmányi alap, Nemzeti Múzeum stb.

11. §. Közigazgatási rendszerek.

A közigazgatási szervezet felépítésében többféle rendszer fordul elő.

a) *Központosítás* (centralizáció) és *decentralizáció*. A közigazgatás munkáját alsó és felső hatóságok egymást kiegészítve végzik; a szervek e két csoportjának a viszonyát fejezi ki a centralizáció mérve. A központosítás a közigazgatás oly megszervezési módja, amely mellett a közigazgatás valószínűs hatalma nagyrészt a központi közigazgatási hatóság, tehát rendszerint a minisztérium kezében van összpontosítva, — míg a decentralizáció mellett e hatalom az alsóbb hatóságokkal meg van osztva és utóbbiak az ügyek

nagy részében önállósággal vannak felruházva. A centralizáció vonatkozhatik csak a szabályalkotásra, vagy a szervezésre és háztartásvezetésre, vagy kiterjedhet a kormányzat egész körére, sőt a tulajdonképeni közigazgatásra is. A centralizáció vonatkozhatik a feladatokra is s jelentheti a különféle szakigazgatási ágaknak egységes irányító akarat alá foglalását (koncentráció), amit a központban a minisztertanács vagy a miniszterelnök, a vidéken a tartományi főnök (dekoncentráció, prefekt-rendszer) valósíthat meg. A centralizáció lehet burkolt, amikor az ügyek intézése ugyan formailag az alsóbb hatóságok jogkörébe tartozik, de az előzetes felsőbb engedély kikötése, a jogorvoslatok széleskörű lehetősége és még inkább a hivatalból felülvizsgálat általános megengedése következtében gyakorlatilag mindig a központi hatóság akaratára érvényesül és az alsó hatóságok valóságos gyámság alatt működnek. Az alsóbb hatóságok pénzügyi függősége szintén leplezett központosítást eredményezhet.

A központosítás előnye az államakarat egységének határozottabb biztosítása, a jogegység és államérdek feltétlen megóvása, a parlamenti felelősség könnyebb érvényesítése; viszont a decentralizáció előnye a közigazgatás olcsóbb és gyorsabb volta, a helyi sajátosságok nagyobb figyelembe vétele, vidéki centrumok kialakulása stb. Természetesen a legerősebb decentralizáció is módot adhat meghatározott esetekben a felsőbb hatóságnak közbelépésére és esetleg bírói döntés kieszközlésére; viszont a legerősebb központosítás sem szüntetheti meg a helyhatóságokat és nem zárhatja ki azok hatáskörét. Decentralizáció kormányhatósági rendszer mellett is lehetséges, de önkormányzati rendszer mellett nagyobb mérvű lehet.

b) *Bürokratizmus* a szó eredeti értelmében a közigazgatási ügyeknek az irodában (büro), illetőleg hivatalban írásban való intézése; szemben áll a felekkel való közvetlen érintkezés, szóbeli tárgyalás alapján való igazgatással. Utóbbi igazgatási mód előnyei nyilvánvalóak, de az írásbeliséget semmilyen közigazgatás nem nélkülözheti, irodára a tárgyaló közigazgatásnak is szüksége van.

Amit köznapi értelemben bürokratizmus alatt értenek, az már a bürokratizmus túlhajtása, elfajulása. Jelenti a hivatal falai között való elzárkózást, az élettől való elszakadást. A bürokrata az ügyirat szabályszerű kezelésére és formai elintézésére helyezi a súlyt, a felek érdekeit figyelmen kívül hagyja, a határozatok hatása, eredménye már nem érdekli; szívesen használ fel hasonló (precedens) eseteket, szokásos formásokat (sablonokat) és nem látja eléggé az élet rendkívül gazdag változatait; gyakran megelégszik formai elintézéssel is, ezért halasztó vagy áthárító intézkedéseket tesz; célja nem az érdemleges megoldás, hanem az ügyintézési statisztika kedvezővé alakítása. A rossz értelemben vett bürokrata kiinduló szempontja általában az államnak a polgárok javától elvonatkoztatott, tehát rosszul felfogott érdeke, ami által választalat emel a hivatal és a közönség közé. A tisztviselői kar ily felfogás mellett külön zárt kasztvá alakul, amely magát helytelenül uralkodó osztálynak képzei és a közönséggel szemben nem a szolgálat, hanem a hatalom szempontját helyezi előtérbe. A bürokratizmus túlhajtását az érdekeltségeknek a közigazgatásba való bevonása (az önkormányzat) ellensúlyozhatja.

c) *Kormányhatósági és önkormányzati rendszer*. A kormányhatósági rendszer a közigazgatásnak a központi kormányhatalom részéről, az önkormányzati rendszer pedig a helyi közönség, illetőleg az érdekeltség részéről való megszervezése és irányítása. A kormányhatósági rendszerben a tisztviselők alkalmazási módja a kinevezés, az önkormányzati rendszerben rendszerint a választás. Az önkormányzati testületeknek saját háztartásuk,

szabályalkotási joguk van, külön feladatokat tűzhetnek ki, — a kormányhatóságokra ellenben az utasítás, utalványozás, irányítás jogát a központi kormányhatalom gyakorolja. Míg a kormányhatósági közigazgatásra a nemzet csak a parlament útján gyakorolhat befolyást, addig az önkormányzati rendszerben a nemzet a közigazgatást közvetlenül intézi, illetőleg irányítja.

A kormányhatósági rendszer előnye, hogy a közigazgatás egy kézben való központosítása a tisztviselők jobb kiválogatását, célszerűbb elosztását, egyenletesebb érvényesülését, a munka nagyobb szakszerűségét és egységesebb szellemét jobban biztosítja. Viszont az önkormányzati rendszer előnye közigazgatási szempontból, hogy a szabályok önkéntes végrehajtását előmozdítja és így a közigazgatásnak erkölcsi tartalmat ad; jobban beviszi a közigazgatásba az életviszonyok ismeretét, a mindennapi élet gyakorlati tapasztalatait, az egyéni érdekek tiszteletét; jobban engedi érvényesülni az egyes vidékek helyi sajátosságait, történelmi hagyományait, külön érdekeit; elkerüli a közigazgatás és közönség ellentétét és így előmozdítja az állami és társadalmi élet összhangját; módot ad ingyenes közmunkára és így elkerülhetővé teszi a közigazgatási költségek rendkívüli felduzzadását. Az önkormányzati rendszernek előnye azonfelül, hogy a közigazgatásban is érvényesíti a szabadság gondolatát, hogy az állampolgári nevelés alkalmas eszköze és hogy az állami élet jó előiskolája.

Az önkormányzat lehet területileg és személyileg megszerelve. A *területi* megszerzés eredménye a helyi vagy területi önkormányzat, amelynek alapja az az egymásrautaltság és érdekközösség, amelyet a közelebbi szomszédság természetesen fejleszt ki. Az azonos természeti viszonyoktól függés, az egyenlő életfeltételek, az állandóan egymás mellett élés és az ebből kifejlődő kapcsolatok közös lelkesítést, közösségi érzést ébresztenek és alapot adnak arra a törekvésre, hogy viszonyaikat összefogva igyekezzenek javítani, a közös feladatokat közös akarattal és erővel megvalósítani. A helyi érdekek gyakran ellentétesek más vidékek érdekeivel, eltérhetnek az országos, egyetemes érdekektől, mégsem lenne helyes azokat elnyomni vagy háttérbe szorítani. Az egészséges lokálpatriotizmus az egyes vidékek fejlesztésének legnagyobb rugója és ezt a rúgót a területi vagy helyi önkormányzat hozza a legtermészetesebben működésbe. A helyi önkormányzat két fő faja a törvényhatóság és község.

A *személyi* alapon felépített (testületi) önkormányzat az azonos vallást követőket, ugyanazon foglalkozást űzőket, a közös érdekek által összekapcsolt egyéneket szervezi meg. Ilyen önkormányzatok a szellemi és gazdasági élet köztisztületei, az érdekképviselők (kamarák, ipartestületek, szakszervezetek stb.).

A legjobb közigazgatási eredményt a kormányhatósági és önkormányzati rendszer célszerű összekapcsolása biztosíthatja. Természetesen az önkormányzati rendszer mellett szükség van hatályos kormányfelügyeletre, amely a helyi vagy szakmai érdekek túlzott érvényesülését ellensúlyozza, amelynek azonban nem szabad az önkormányzat jelentőségét megsemmisítenie. Különböző korokban hol az egyik, hol a másik rendszer lép előtérbe; az önkormányzati rendszerről a kormányhatósági rendszerre való áttérést szokás államossításnak nevezni.

d) *Reál- és provinciálrendszer.* Reálrendszernek a közigazgatásnak olyan berendezését nevezzük, amelynél kizárólag vagy elsősorban az illető közigazgatási feladat természete a vezető szempont. A reálrendszernek tehát területi beosztás, anyagi és alaki jogszabályok, a szervezet és eljárás mind alkalmazkodik a feladat különleges igényeihez és ennek következtében lehetőleg úgy van megállapítva, hogy a feladat a lehető legeredményesebben,

legcélszerűbben, legolcsóbban legyen elérhető. A reálrendszerben ezért a különböző szakigazgatási ágakban rendszerint eltérő jellegű szervezetek különleges eljárási rend szerint működnek.

A provinciálrendszerben a helyi adottságok játszáka a döntő szerepet. A provinciálrendszer megtartja az ország egyes vidékein történelmileg különbözőképp kialakult különleges közigazgatási beosztásokat, szervezeteket és eljárási módokat és azokat felhasználja nemcsak a régi, de az új közigazgatási feladatok megoldásában is. A közigazgatás szabályozása nem annyira a feladathoz, mint a meglévő szervekhez alkalmazkodik, figyelembe veszi az egyes területrészek különleges szempontjait és igényeit, a polgárok érzelmeit és ily módon a közigazgatási feladatokat a meglévő szervek felhasználásával, a kialakult gyakorlat figyelembevételével a lehető legkisebb ellenállás mellett igyekeznek elérni.

A reálrendszer ezek szerint az egyöntetűséget inkább az egyes szakigazgatási ágakon belül, a provinciálrendszer pedig inkább az ország egyes területrészein valósítja meg. Minthogy a közigazgatásnak úgy a szakszerűsége, mint a helyi adottságokra figyelemmel kell lennie, a két rendszer megfelelő összekapcsolása célszerű.

12. §. A magyar közigazgatás története.

A magyar szellemnek a közigazgatás terén legjellemzőbb alkotása kétségtelenül a *vármegyei önkormányzat*. A vármegye alakulásában nemcsak végig kíséri ezer éves multunkat, de amellet eredeti magyar intézmény, amely a Szent István király által megvetett alapokon az ő várispánjainak alávetett területeken már a XIII. századtól kezdve önkormányzati irányú fejlődésnek indul és önkormányzati hatáskörében mindig erősödve a XIX. század közepéig virágkorát éri el. A vármegye demokratikus jellege nem lehet kétséges; hiszen a nemzet azt a saját jogainak védelmére a királlyal szemben fejlesztette ki és abban teljesen egyenlő jogot biztosított az ország vezetésében az oligarchiával szemben háttérbe szorított kisebb birtokú köznemesi osztálynak. A közigazgatás ellátása a vármegyében ingyenes közteher (*nobile officium*) volt, amelyre a polgártársak szabad választása hívta el az arra alkalmasakat. A vármegye jelentősége tülelmelkedett közigazgatási szerepén; századokon át az igazságszolgáltatás rendes hatósága, a követküldés és követválasztás rendszere révén a politikai hatalom birtokosa, a törvénytelen rendeletek végrehajtásának mellőzése által az alkotmány biztosítóka volt.

A vármegye fejlődésében a XIX. század közepén áll be megtorpanás, sőt visszaesés. A közszolgálatnak tiszteletbeli alapon való rendszeres ellátása nem volt többé fenntartható; a közigazgatásnak folyton új és új feladatai lettek és a régi nemesi vármegye ezekre még nem volt eléggé felkészülve; a miniszteriális rendszerrel való összeegyeztetés szintén megrázkódást okozott. De a vármegye alapgondolata ma is életképes, minthogy a közigazgatást a nemzet akarására építi.

A vármegyéken felül külön közigazgatási egységként szerepeltek már a XV. századtól kezdve a *városok*, amelyek saját jogukkal és saját tisztviselőik vezetése alatt éltek és a vármegyék hatósága alól kivéve a tárnokmester felügyelete alatt állottak. Az ország területén azonfelül időnkint nem kis számban voltak külön kerületek (jász-kun, hajdú kerület, határőrvidék stb.), amelyek azonban lassanként vármegyékké lettek átszervezve és minthogy a szabad városok is a vármegyeihez hasonló, azaz törvényhatósági jogállást nyertek: a *törvényhatóság* lett a vidéki magyar kormányzat és közigazgatás

általános és teljes hatáskörű egysége. A központi kormányzatnak a főispánokon és az országos jogállást élvező területrészek vezetőin (bán, vajda) kívül vidéki szervei, közegei nem voltak. A községek legnagyobb részt földesúri hatóság alatt állottak.

Ami a *központi kormányzatot* illeti, azt az első korszakban (XI—XIII. század) maga a *király* személyesen látta el a királyi tanácsnak és udvari tisztviselőinek támogatásával. A tanács a király udvari tisztviselőiből és egyéb bizalmasaiból állott. A király egyik ispánja az udvarban székelte és mint nádorispán emelkedett jelentőségre; mellette még az udvarban működött az udvarbíró, tárnokmester és kancellár, akik nemcsak résztvettek a királyi tanácsban, a legfelsőbb bírásokban, de közreműködtek a felmerült közigazgatási és kormányzati ügyekben is. Ebben a korszakban a királyi magánjavak kezelése és az országigazgatás még nem különült el élesen.

A második korszakban (XIII—XVI. század) az említett udvari tisztviselők közjogi fontosságot nyertek és országos szerepre jutottak. A *nádor* (palatinus), aki eredetileg az udvartartás főnöke, később a király helyettese, a haderő főkapitánya, Pestmegye főispánja, a királlyal szemben felmerült viták bírója, akit a király jelöltjei közül az országgyűlés életfogytiglan választott. A nádorhoz hasonló jogállást foglalt el az erdélyi *vajda* és a társországok *bánja*. A *tárnokmester* (tavernicus) eredetileg a királyi kincsek és javak őrzője és a király háztartásának vezetője, később általában a királyi jövedelmek és birtokok kezelője, akinek hatósága alatt állottak egyrészt a vám- és adószedők, másrészt a szabad városok. A *kancellár* (cancellarius) a királyi okiratokat állította ki és látta el pecséttel; a kancellár a király legközvetlenebb tanácsadója, bizalmi embere; legfőbb hiteles hely. A kancellári hivatalban dolgoztak a jegyzők és levéltárnokok; a kancellária vált fokozatosan az államkormányzat központi szervévé. A tárnokmesteri és kancellári tiszt is csak az országgyűlés hozzájárulásával volt betölthető. Az országgyűlés befolyása a központi tisztviselők betöltésére, valamint a király tanácsosainak választására és felelősségére alkotott szabályok (az ú. n. tanácstörvények) már ebben a korban a parlamentáris kormányzat kifejlesztésére való törekvést mutatják. A királyi magánjavak kezelése a kincstárnokokra ment át.

A harmadik korszakot (XVI—XIX. század) a *központi kormányzások* kifejlődése jellemzi. E fejlődésre tagadhatatlanul hatással voltak a Habsburg-uralkodók által közvetített új nyugati közigazgatási rendszerek (hivatalnokállam). A királyi tanács átalakult *helytartótanáccsá* a nádornak, mint királyi helytartónak vezetése alatt. E tanácsnak már voltak rendes fizetést élvező állandó tanácsosai, akik a felmerült ügyekben testületileg határoztak; a tanács székhelye Pozsony volt. Pénzügyi főhatósággá az előbb Budán, majd Pozsonyban székelő *kamara* lett, a főkincstartó, majd kamarai elnök vezetésével és szintén testületi szervezettel; tagjai a rendszeres fizetést élvező kamarások. A *kancellária* a királyok tartózkodási helyére tekintettel Bécsbe került; tanácsosainak száma idővel szaporodott.

A kormányzati rendszerrel kapcsolatban honosodott meg nálunk tulajdonképpen a hivatásos és fizetett *hivatalnoki kar* és a bürokratikus eljárás. A kormányzások a nemzet részéről nem élveztek nagy népszerűséget. Ennek oka idegen eredetük és szellemük; a Bécsben székelő osztrák kormányzások irányítása gyakran érezte reájuk hatását; végre — minthogy csak a királytól függtek — az országgyűlési határozmányok végrehajtása általuk nem volt feltétlen biztosítva. Így tulajdonképpen kellő összhang nélkül szemben állott egymással két közigazgatás; a kormányzásoké volt sokszor talán a modernebb, de nemzetietlen, — viszont a vármegyei néha talán az elmaradtabb, de feltétlen nemzeti szellemű. A két rendszer közül a vármegyei volt erősebb

annyiban, hogy ez rendelkezett az ország egész területét behálózó szervezettel; a királyi kormányrendszer kísérletei a megyei ellenállás (passiv resistentia) leküzdésére (pl. adminisztrátor-rendszer) előbb-utóbb megbuktak.

A központi kormányzat negyedik korszakát a *miniszeriális rendszer* bevezetése nyitja meg. Az 1848. év e nagy reformja hozta meg az összhangot a megyei rendszerrel is, de — természetesen — a központi kormányzat túlsúlyának biztosítása által. A központi kormányzat függő helyzetbe jut az országgyűléstől és ezáltal demokratizálódik, viszont népszerűségében megerősödve megkezdi «államosító» törekvéseit a vármegyei önkormányzat hatáskörének rovasára. Egymásután fejlődnek ki a kormánytól függő szakigazgatási ágak (pénzügyigazgatás stb.) és a vármegye megmaradt hatásköre is túlzott kormányfelügyelet alá került; a vármegyei tisztviselőség szintén nagyrészt bürokratizálódik. A földesúri hatóság alól felszabadult község önkormányzati alapon a magyar közigazgatás fontos szervezete lesz. A közigazgatás jelentős fejlődésnek indul.

13. §. A közigazgatás reformja.

A közigazgatás reformja iránt való törekvések oly régiak, mint maga a közigazgatás; a közigazgatás fejlődését végig kíséri az a felfogás, hogy a közigazgatást meg kell javítani. És ez természetes is; az élet ugyanis folyton fejlődik, alakul és így mindig új és új feladatokat állít a közigazgatás elé. A közigazgatás rendszerint nem tudja lépésről-lépésre nyomon követni a fölmerülő új igényeket, sőt néha erősen elmarad; így gyakran áll elő az a helyzet, hogy az előző korok felfogását tükröző szervezet és eljárás nem áll többé hivatása magaslatán és nem elégíti ki az új korok új követelményeit. A közigazgatás elmaradottsága, korszerűtlensége szinte állandó panasz, a közigazgatás lesújtó bírálata folyton visszatérő tünet és ezzel párhuzamosan állandó program a közigazgatás megreformálása. Így a közigazgatás reformálásában jóformán soha sincs nyugvás: a közigazgatás tökéletessé sohasem lehet, csak mindig jobb és jobb.

A középkori magyar közigazgatásban a *hatalmi* szempont volt előtérben és a küzdelem azért folyt, hogy a hatósági jogkörök a király és megbizottainak hatásköréből a rendek és olyan tisztviselők kezébe menjenek át, akiket a nemesség választ vagy akiknek kijelölésére legalább befolyása van; ez a küzdelem a vármegyékben teljes sikerre vezetett, de eredményeket mutatott fel a központi kormányzatban is és leginkább a királyi tisztségek országos tisztségekké való átalakulásában és a királyi tanács törvényes szabályozásában domborodott ki.

A Habsburg-uralom idejében a küzdelem súlya közigazgatásunk *nemzeti* jellegének fenntartására esett. A bécsi udvari hatóságok hatáskörének kizárása és a magyar ügyeknek magyarok által való intézése országgyűléseink állandóan visszatérő követelése és e követelések elterelték a figyelmet a közigazgatás javításának minden egyéb szempontjáról; sőt az időnként (pl. II. József alatt) felülről érvényesülő és a nyugati fejlettebb rendszereket közvetítő közigazgatási reformtervekkel szemben határozott ellenállás fejlődött ki, aminek azután közigazgatásunk erős elmaradása volt a következménye.

Maga a nemzet a XVIII. század elejétől kezdett közigazgatási *reformtervekkel* komolyabban foglalkozni. Az 1715: LIX. t.-c. először küldött ki a közigazgatási rendszer kidolgozására bizottságot; hasonló módon járt el az 1790: LXVII. t.-c., majd az 1827: VIII. t.-c.; e bizottságok érdemes munkát is végeztek, de javaslataik tárgyalásra nem kerültek, minthogy a nemzeti szellemű munkálatok az uralkodónál és a főrendiháznál nem találtak meg-

értést. A XIX. század első felének reformtörvényhozása így a közigazgatás terén elég szűkkörű; az 1836: IX. t.-c.-be foglalt községi törvény az egyetlen kiemelkedőbb alkotás. Az 1848. évi törvényhozásnak a közigazgatás terén a felelős minisztérium bevezetésén felül csak néhány kerettörvényt volt módjában alkotnia (XVI., XVII. és XXIII. t.-c.).

A kiegészítés után az első feladat közigazgatásunk törvényes alapra helyezése, *kodifikálása* volt. E feladatot a hetvenes évek törvényhozása kielégítően oldotta meg; egymásután születnek meg a törvényhatósági, községi és fővárosi törvények, külön törvény a közmunkatanács, számvevőszék, közigazgatási bizottság felállításáról, az önkormányzati fegyelmi jogról, a kihágásokról (1870: X., XVIII., XLII., 1871: XVIII., 1872: XXXVI., 1876: VI., VII. és 1879: XL. t.-c.-ek), de ebből a korból valók a szakközigazgatási ágak első és igen kiváló törvényei is (gyámtörvény, ipartörvény, közegészségügyi törvény stb.). Az alapvető gondolat a municipális rendszernek a minisztériális rendszerrel való összeegyeztetése volt. E korszakból (1872) való a területi rendezés első javaslata is, abból azonban csak kis töredék valósult meg.

A második kodifikációs hullám a közigazgatás terén a nyolcvanas években érvényesült törvényhozásunkban. A törvényhatósági és községi törvény, valamint a fegyelmi jog új szövegezésén (1886: XXI., XXII. és XXIII. t.-c.-ek) felül említendő a csendőrség szervezése, a rendőrség államosítása, a minősítés, a vármegyei háztartás stb. szabályozása. E korban a kormányhatalom erősítése és az *államosítás* volt a törvényhozás vezető motívuma; ez iránynak torzóban maradt betetőzése az 1891: XXXIII. t.-c. (Lex Szaparyana) elvi kijelentése.

Az eddig előtérben volt hatalmi és politikai szempontokkal szemben a századforduló hozta meg a közigazgatás színvonalának emelésére és javítására vonatkozó reformgondolatokat. A közigazgatás *jogszerűségét* volt hivatva fokozni a közigazgatási bíraskodás bevezetése és kiépítése (1896: XXVI. és 1907: LX. t.-c.). A közigazgatási eljárás *egyszerűbbé* és egyöntetűvé tételét főleg az 1901: XX. és 1929: XXX. t.-c.-ek szolgálták; utóbbi törvény emeli a közigazgatási képesítést, megjavítja a fegyelmi eljárást és több szervezeti kérdést is újra szabályoz. A lendületnek induló *városi* élet közigazgatási kerekeit fejlesztik a budapesti kerületi előljárásságokat szervező 1893: XXXIII., a városok fejlesztéséről szóló 1912: LVIII., Budapest új szervezetét megállapító 1930: XVIII., valamint a városrendezésről szóló 1937: VI. t.-c.-ek.

Közigazgatásunk *demokratikus* jellegét a parlamentáris kormányzat és az önkormányzat rendszerei 1848 után elvileg megadták volna, de a népakaratnak a közigazgatásban való érvényesülését gyakorlatilag az országos és önkormányzati választójog kiterjesztésének lassú üteme és a virilizmus korszerűtlen intézményének fenntartása erősen mérsékelte. E korlátok teljes kiküszöbölését a második világháború után uralomra jutó demokratikus irányzat hozta meg; ugyanez az irány a laikusoknak a közigazgatásban való erősebb érvényesülését intézményesen biztosította s a közigazgatás ellátásába új népi szerveket állított be.

Közigazgatásunk reformjának kérdése természetesen ma sincs lezárva. Számos reformkérdés vár már hosszabb ideje és sokszor megfelelően előkészítve megoldásra. Ezek közül csak példaképp említjük a következőket: egyes területi rendezések (Nagy-Budapest, Pest megye kettéosztása stb.), tisztviselői pragmatika, eljárási törvénykönyv, tanyai közigazgatás, a bírói védelem kiterjesztése, alsófokú közigazgatási bíróságok felállítása, kormányzat és közigazgatás elválasztása, az önkormányzati háztartások önállósítása stb.

E reformtervekkel a közigazgatási jog anyagában a megfelelő helyen foglalozni fogunk ; már itt reá kívánunk azonban mutatni a közigazgatás reformjának következő *vezető szempontjaira*: a demokrácia, a jogszerűség, az eredményesség és a gazdaságosság (racionalizálás).

14. §. A közigazgatás demokráciája.

A közigazgatás *demokráciája* azt jelenti, hogy a közigazgatásban a nemzet akarata érvényesül. A nemzeti akarat érvényesülésének több biztosítéka van ; nemcsak a nemzet alkotja a közigazgatás által végrehajtott szabályokat, de a nemzet a közigazgatásban maga is részt vesz ; így a nép érdekeinek érvényesülése minden tekintetben biztosítottnak mondható.

A közigazgatás által végrehajtott törvények megalkotására az alkotmány tartalmazza az irányadó szabályokat ; ezekre itt kitérni felesleges, csak azt emeljük ki, hogy a demokratikus alkotmány a törvényalkotás hatalmát teljes joggal a *nép képviselőinek* biztosítja és így a nemzet szab képviselői útján törvényt a közigazgatás részére is és a közigazgatásban a nemzeti akarattól eltérő szabályok nem érvényesülhetnek. Az 1946 : XVI. t.-c. szerint még a kormány kivételes hatalma sem terjed ki a közigazgatás szervezetének a megváltozására, de a közigazgatás zavartalan menetének biztosítása érdekében rendelettel átmenetileg a törvénytől eltérő szabályokat is megállapíthat.

A nemzet által alkotott szabályokat demokratikus közigazgatásban újra csak a nemzet hajtja bizalmi emberei útján végre. A nemzet befolyása a végrehajtásra egyrészt azáltal van biztosítva, hogy az egész közigazgatást a népképviselőtől függő és annak bizalmát élvező személyek : a *felelős miniszterek* vezetik — másrészt azáltal, hogy a helyi, illetőleg a szakszerű végrehajtás jó részben a nemzet érdekelt része által választott testületekre és tisztviselőkre van bízva, tehát önkormányzatilag megszervezve.

Az *önkormányzat* útján a nemzet a közigazgatás gyakorlásában a helyi közönség, illetőleg az érdekeltek közreműködésével közvetlenül vesz részt. Az önkormányzatban a nemzet tagjai — mint az állam szervei — beállanak az állam szolgálatába és maguk hajtják végre magukra az állam akaratát ; ezzel a nemzet a végrehajtóhatalom alanya lesz. Az önkormányzat a szabadság gondolatát viszi be a közigazgatásba ; lehetővé teszi, hogy a nemzet felfogása ne csak a szabályok alkotásánál, de azok végrehajtásánál is érvényesüljön. Az önkormányzat így a parlamentáris rendszerrel párhuzamos, ugyanannak a demokratikus nemzeti felfogásnak a folyománya.

A demokratikus közigazgatás csak a polgárok *teljes egyenjogúságán* épülhet fel, vagyis kizárja az egyes ügyek intézésében a pártszempont érvényesülését, a részrehajlást és közbenjárást.

A demokrácia azonban irányítja a közigazgatás *célkitűzéseit* is és különösen biztosítja elsősorban a nép jólétét szolgáló közigazgatási feladatok erélyes felkarolását, továbbá a gazdaságilag gyengébb néposztályok fokozottabb támogatását és ezzel a társadalmi ellentétek lehető kiegyenlítését. A demokratikus közigazgatás tehát erősen szociális jellegű.

A demokrácia megkívánja a közigazgatás szerveinek a nép lakóhelyén való elhelyezését (*népközelség*). A néppel való közvetlen érintkezés nemcsak nagy idő- és költségmegtakarítást jelent, de a dolog természete szerint a viszonyok alaposabb ismeretét és a kitűzött feladatok jobb megoldását biztosíthatja ; nevezetesen lehetővé teszi például a népies tulajdonságok és szokások figyelembe vételét, továbbá a néppel való érintkezés közvetlenségét stb.

A demokrácia kívánja a szabályok és határozatok világos és könnyen érthető megszövegezését, a közigazgatási működés lehető nyilvánosságát és gyorsaságát, a felesleges formások kiküszöbölését, a felekkel való előzékeny bánásmódot, a közigazgatási eljárások ingyenességét, illetőleg olcsóságát stb. Így a demokrácia a közigazgatásnak úgy szervezetét, mind feladatait, mind pedig működési módját befolyásolja.

Végre a demokrácia természetes következménye és feltétlen követelménye a *közigazgatási bíráskodás* kiépítése; ez a bíráskodás ugyanis a népakaratnak a közigazgatásban való érvényesülését, az egyéni jogok védelmét, az önkény kizárását biztosítja.

15. §. Közigazgatás és jog.

Az emberi élet — legyen az egyéneknek, a családnak, a társadalomnak vagy az államnak az élete — irányelvekre, *szabályokra* szorul, amelyek meghatározzák az egyesek magatartását és lehetővé teszik összeműködésüket. Éppen ezen a szabályozott összeműködésen : a renden épül fel a társadalom és az állam. Az emberi élet fő irányítója az erkölcsi szabályok (lelkiismereti, vallási, természeti, bölcséleti elvek) mellett a jog. A jog szabályait a szervezett közösség : az állam állapítja meg.

Az *állam és jog* szorosan összefügg. Az állam az az erő, az a hatalom, amely a jogot alkotja és szükség esetében kényszerrel is érvényesíti. Viszont maga az állam is jogi szervezet, a közösségi hatalom gyakorlásának jogilag szabályozott módja. Az állam a jogszabályokban a saját szervezetét és működési rendjét is megállapítja és ezzel önmagát életre kelti. Ezek a szabályok kiterjednek természetesen az állam fontos tevékenységi ágára : a közigazgatásra is.

Semmiféle életviszony, tehát a közigazgatás sem lehet meg jogszabályok nélkül ; ezek a jogszabályok visznek rendet a közigazgatásba, ezek állapítják meg a közigazgatás feladatait, az eljáró szerveket, azok hatáskörét és működési módját. De a közigazgatás nemcsak annyiban *jogi jelenség*, hogy működésének alapját a jogszabályok biztosítják, de jogi művelet is, minthogy az alkotmányban és más törvényekben megállapított jogszabályokat alkalmazza; enniben a közigazgatás az igazságszolgáltatáshoz hasonló tevékenység.

De tévedés lenne mégis a közigazgatást kizárólag jogi műveletnek minősíteni ; sőt a közigazgatási működésben a *jogalkalmazás* nem az egyedüli szempont. Míg ugyanis az igazságszolgáltatás feladata egyenest a jog végrehajtása, addig a közigazgatás különféle, nem jogi természetű feladatokat (pl. a termelés fokozása, a népműveltség emelése stb.) tűz ki és valósít meg. Azonfelül a közigazgatásban nagy szerep jut az olyan működésnek, amelynek céljai és rendje nincsenek teljes pontossággal megállapítva, amely működés során tehát az eljáró szervek bizonyos mértékig szabadon kereshetik meg a közérdeknek leginkább megfelelő megoldást és eljárást (szabad méltánylás, diszkréció). Az igazságszolgáltatás már megtörtént cselekedeteket von a jog mértéke alá, a közigazgatás új tényeket produkál ; az igazságszolgáltatás a jogrendet rendszerint csak helyreállítja, a közigazgatás gyakran új helyzeteket teremt és e működésben a sikeresség szempontja van előtérben.

A közigazgatás tudománya így nemcsak jogi tudomány ; a közigazgatás gyakorlása nemcsak a közigazgatási jogszabályoknak, de a közigazgatás anyagát tevő életviszonyoknak ismeretét is nélkülözhetetlenné teszi. Mégis helytelen lenne megtagadni a közigazgatás *jogi természetét*. Bármily feladatot valósítson is meg a közigazgatás, bármily széleskörű is legyen szabad mél-

tányló jogköre, vannak jogszabályok, amelyeket figyelembe kell vennie —, korlátok, amelyeket be kell tartania és így eljárása soha nem lehet önkényes —, eljárásáért a felelősséget mindig viselnie kell.

Amíg az ú. n. rendőrállamban az államecélok megvalósítására minden eszközt megengedettnek tartottak és ezért a hatósági tevékenység lehetősége minden irányban biztosítva volt, addig az ú. n. jogállam szabályozza a hatóság és egyén viszonyát, megállapítja az egyes jogkörét, amelyet a közigazgatásnak nincs joga megsérteni. Így alakulnak ki az egyeseknek a közigazgatási szabályok által is tiszteletben tartott jogosítványai és ezek között az ú. n. *alanyi közigazgatási jogok*. E jogosítványok egy része a közigazgatási jogszabályok természetes folyamányai, visszaverődései, pl. jog az újonnan épült háznál bizonyos ideig való házadómentességre; a jogosítványok más része külön hatósági határozat (engedély) eredménye (pl. iparengedély). Az egyszer szabályosan megszerzett jogosítványt visszavonni, korlátozni természetesen megint csak a jogszabályok által megállapított esetekben és módon lehet. Az alanyi közigazgatási jogok hatályos védelmét a függetlenül megszervezett közigazgatási bíraskodás biztosíthatja.

16. §. A közigazgatás eredményessége.

A közigazgatás a legkülönfélébb állami célok megoldásán dolgozik és természetesen akkor megfelelő, ha a kitűzött feladatokat meg is tudja valószínűsíteni; a közigazgatás ugyanis nem öncél, hanem eszköz a közszükségletek kielégítésében. A közigazgatás jószágának a fokmérője tehát az eredmény elérése; eredmény nélkül nemcsak a közszükséglet nem nyer kielégítést, de az ügy sem jut végleges befejezéshez, hanem az újabb és újabb gondot ad és költséget okoz a közigazgatásnak. Az eredménytelen közigazgatás így tulajdonképpen céltalan, az ilyen közigazgatást a közvélemény indokoltan rossznak minősíti és joggal követeli átszervezését. Célhoz kell tehát érnie a közigazgatásnak, mégpedig lehető gyorsan és a legkisebb erőfeszítéssel, azaz a jó közigazgatásnak *eredményesnek, gyorsnak és olcsónak* kell lennie. A lassú vagy túl költséges közigazgatás kockáztatja az eredményességet is, mert ami későn jön, annak az értéke erősen mecsökken vagy teljesen karba vész és ha az eredmény nem áll arányban a reá fordított munkával és költséggel, azaz nem gazdaságos, többé eredményesnek sem minősül.

A közigazgatás eredményes voltának természetesén igen sok feltétele van. A közszükségletek helyes felismerése, a közérdek és egyéni érdekek helyes aránya, célszerű közigazgatási területi beosztás, a közigazgatási ügyek észszerű csoportosítása, megfelelő közigazgatási szervezetek, jól kiválogatott közigazgatási tisztviselők, kellő szakértelem, praktikus eljárási szabályok és közigazgatási ügyvitel és talán nem utóljára: megfelelő szellem, a közön-séggel való együttérzés szükséges ahhoz, hogy a közigazgatás kifogástalanul működhessen. Az eredményes, azaz jó közigazgatásnak tehát *jogi és erkölcsi feltételei* vannak; egyrészt számoljanak a jogszabályok a jó közigazgatás minden követelményével és igényével, másrészt a közigazgatás gyakorlói legyenek áthatva hivatásuk magasztosságától és legyenek teljes tudatában annak, hogy a közigazgatás az egyesekért, az összességért van és tulajdonképeni végső célja az egyesek jogos és méltányos érdekeit kielégíteni.

Sokan szembeállítják a közigazgatás *jogszerűségét* az eredményességgel és azt vitatják, hogy a jogszerűség az eredményességet korlátozza. Azonban az egyéni jogok védelme és a jogbiztonság fenntartása örök eszmény és ez az eszmény megfelelő jogszabályok esetében nem lehet akadály a közigazgatás eredményes voltának; hisz épp a jog feladata a különféle egyéni érdekek

helyes arányát és a közérdekkel való összhangot biztosítani és ha a jogsértő eljárás bizonyos szempontból talán eredményesnek is látszik, bizonyára számos más érdeket sért és így a közérdeket sem elégítheti ki. A jogszerűség szempontjának háttérbe szorítása csak a közigazgatási önkénynek nyitna szabad utat, az állam életében visszaesést jelentene. Különösen nagy jelentősége van a jogszerűség biztosításának ma, a közigazgatás oly nagyfokú kiterjedésének korszakában, hogy a hatóságoknak biztosított széleskörű hatáskör ne semmisíthesse meg az egyéneknek törvényben biztosított jogait.

A közigazgatásnak gyakori hibája, hogy a közigazgatásban öncélt lát és elfelejti az *élettel való kapcsolatot*; nem lehet kétséges, hogy eredményes közigazgatás az élettel való állandó és benső kapcsolat nélkül nem lehetséges. A közigazgatási határozatot egyrészt meg kell előzni a közigazgatási eljárás alapját tevő életviszonyok gondos feltárásának, másrészt követnie kell a hatás megállapításának.

Mert ha a jó közigazgatás elengedhetetlen feltétele az eredményesség, a közigazgatásnak meg is kell állapítania, hogy van-e és milyen eredmény. Ennek kivizsgálása nélkül a közigazgatás tulajdonkép a sötétben tapogat, mert nem ismeri működésének jó és esetleg rossz következményeit. Viszont az eredményesség vagy eredménytelenség megállapítása igen értékes tapasztalatokat és iránymutatást jelent a jövő működés szempontjából. Azonban a közigazgatás *eredményességi fokának megállapítása* gyakran nem könnyű feladat. A felekkel való közvetlen érintkezés, az életviszonyok alakulásának szemmel kísérése, a tett intézkedés hatásának megfigyelése, az utólagos felszólalások meghallgatása, a közvélemény és a sajtó bíráló megjegyzéseinek számbavétele (közvéleménykutatás), megfelelő statisztikai adatgyűjtések stb. sok értékes támpontot adhatnak az eredményesség megítéléséhez. Természetesen rendkívül fontos, hogy az eredmény megállapítása ne elfogult egyéni vagy hivatali szempontból, hanem tárgyilagosan történjék; e téren találkozunk ugyanis a legtöbb egyoldalúsággal. A közigazgatással szemben hangoztatott kifogások jelentékeny része alig tekinthető tárgyilagosnak; rendszerint az érdekeltek vagy egy társadalmi osztály nézőpontjából fakadnak és ezért téves következtetésre szolgálnak kiinduló pontul.

17. §. A közigazgatás racionalizálása.

Racionális (lat. rationalis) annyi, mint ésszerű, tehát *racionalizálás*: ésszerűvé tétel, az az irányzat, amely a gazdaságosság és eredményesség elveit a munka minden terén, tehát a közigazgatásban is érvényesíteni kívánja.

A racionalizálás gondolatköre a nagy ipari vállalatok (nagy üzemek) kialakulásának korszakában lépett előtérbe s annak kutatására irányult, hogy az *üzemen* belül helyes szervezéssel miképen lehet a legnagyobb munkateredményt elérni. Először az amerikai Taylor végzett ezirányban kísérleteket és ezek eredményeit 1911-ben tette közzé «A tudományos üzemvezetés elvei (The Principles of Scientific Management)» címmel; kutatásai főleg a fizikai munka legjobb kihasználására vonatkoztak. Hoover, az Unió volt elnöke «Az ipar veszteségei (Waste in Industry)» című, 1920-ban közzétett hatalmas jelentésében az ipari munka veszteségi forrásait csoportosítja és ezek megszüntetése céljából főleg a főnöki tulajdonságok megfelelő voltára hívta fel a figyelmet. A francia Fayol 1916-ban adta ki «Az ipari és általános igazgatás (Administration Industrielle et Générale)» című művét, amely az igazgatási műveletek: előrelátás, szervezés, parancsadás, összhangbiztosítás és ellenőrzés mozzanatainak fontosságát emeli ki és ezért a főnöki tulajdonságok

kiképzésére helyezi a súlyt; e célból megírta az igazgatás elméletét (Doctrine Administrative). Ugyanő már az 1923. évi brüsszeli közigazgatástudományi kongresszuson síkra szállt a racionalizálási elveknek az állami közigazgatásban való alkalmazásáért. Taylor, Hoover és Fayol törekvéseinek nyomán a racionalizálás körül széleskörű irodalom keletkezett.

Az üzemi igazgatásban szerzett gyakorlati tapasztalatoknak, az ott uralkodó gazdaságossági elvnek és kialakult technikai fogásoknak a *közigazgatásban* való alkalmazása minden esetre jótékonyan hathat a közigazgatásban az erők jobb kihasználása, az eljárás lehető rövidítése, a közigazgatás olcsósága tekintetében. Azonban tévedés lenne azt hinni, hogy az üzemigazgatás szabályai a közigazgatásban maradék nélkül alkalmazhatók. A közigazgatás fogalmával kapcsolatban láttuk a magán- és közigazgatás lényegesen eltérő természetét, adottságait és eszközeit. Az állam nem üzem és gépezet, az állami közigazgatásban a gazdasági és technikai szempontokkal szemben elsőbbséget kell adni az eszmei és erkölcsi szempontoknak. Ami gazdasági szempontból energia-pazarlás számba megy, az gyakran indokolt lehet valamely közigazgatási berendezés erkölcsi értéke, politikai és nevelő hatása következtében (pl. az önkormányzat).

Mikor tehát a közigazgatásban racionalizálásról beszélünk, nem is csak az üzemi tapasztalatok egyszerű átvételéről van szó, mint inkább önálló kidolgozásáról a közigazgatásban megvalósítható egyszerűsítéseknek és könnyítéseknek. És ilyen irányú törekvések nem kis számban merültek fel, mégpedig a közigazgatásnak jóformán minden viszonylatában. Így a jogszabályok tekintetében az ú. n. egységes szerkezetbe foglalás, területi beosztás szempontjából a közigazgatási egységek lehető egyenlősítése, a hasonló feladatkörű közigazgatási szervezetek összevonása, a közszolgálati alkalmazottak létszámcsökkentése, a különféle közadók együttes kezelése, a közigazgatási eljárás rövidítése, a jogorvoslatok korlátozása, stb.; leginkább azonban a közigazgatási ügyvitel és ügykezelés egyszerűsítését értik racionalizálás alatt és e vonatkozásban lehet talán leginkább értékesíteni az üzemigazgatásban szerzett tapasztalatokat és felhasználni az üzemi racionalizálás által előszeretettel alkalmazott grafikus módszert.

18. §. A közigazgatás tudománya.

A *közigazgatás tudománya* az államtudományok keretébe tartozik és a közigazgatásra vonatkozó ismeretek rendszeres és szakszerű feldolgozása. A közigazgatás tudománya nagy terjedelménél fogva ma már nem is egy tudomány, hanem egész tudománykör (éppúgy, mint pl. az orvosi vagy műszaki tudományok), amely számos tudományágra, önmagukban is önálló tudományokra tagozódik.

A közigazgatási tudományágak egyik osztályozása az anyag *feldolgozása* szempontjából indul ki és különbséget tesz közigazgatási jog, közigazgatástan, közigazgatástörténet, közigazgatási statisztika és közigazgatási politika között.

A közigazgatás tudományának egyik jelentékeny része a *közigazgatási jog*, amely a közigazgatásra vonatkozó anyagi és alaki, szervezési és eljárási szabályokat foglalja rendszerbe. Ez a tudomány tárgyalja meghatározott államban a közigazgatás feladatait, azok megoldási módját, valamint a közigazgatási szerveket, azok működési körét és eljárását.

A közigazgatás tudománya azonban nem merülhet ki pusztán a jogszabályok feldolgozásában, hanem ismertetnie kell a közigazgatásban ható erőket, a közcselekvésnek nemcsak jogi formáját, de rugóit és érdemi tar-

talmát is, kiemelni a közigazgatási működés gazdasági, kulturális, szociális jelentőségét. A közigazgatás tudományának ki kell térnie a közigazgatási cselekvés tárgyát tevő életviszonyokra, hogy a jogszabályok háttére megvilágosodjék és a közigazgatási tisztviselőket képesítse arra, hogy a viszonyok gyógyításában, irányításában, fejlesztésében közreműködhessenek és így a közigazgatást ne csak az előírt szabályok szerint, de érdemben eredményesen végezhessek. A közigazgatás tudománykörének ez a része a *közigazgatástan*. A közigazgatástan tehát a közigazgatási működés belső tartalmát, a kitűzött feladatok természetét és fontosságát, a megvalósítás különféle eszközeit ismerteti, a különféle megoldások előnyeit és hátrányait kimutatja és így nélkülözhetetlen a közigazgatás gyakorlati sikeréhez; a közigazgatástan tanítása ébresztheti fel a jövő közigazgatási tisztviselőiben a különleges közigazgatási érzéket és képességeket. A közigazgatástan tudományának megalapítója az angol Bentham, legkiválóbb munkása a német Stein Lőrinc (*Verwaltungslehre* 1865—1868).

A *közigazgatástörténet* a közigazgatás fejlődését mutatja és ezzel a mult közigazgatásának értékes tapasztalatait közli a jelen nemzedékkel. Különösen oly államban, amelynek közigazgatása történelmileg alakult, van jelentősége a fejlődés megismerésének. A magyar vármegye jelentőségét például ezeréves multjának ismerete nélkül lehetetlen lenne megállapítani.

A *közigazgatási statisztika* a közigazgatásilag jelentős adatokról állít össze kimutatást s ily módon tájékoztat pl. az alkalmazottak és ügyek számáról, az önkormányzati háztartások bevételeinek és kiadásainak összegéről stb. A közigazgatási statisztika alapjai: a hivatalokban készült lajstromok (pl. iparlajstrom, anyakönyv stb.), hivatalos kimutatások és összeállítások, valamint a különféle adatfelvételek és összeírások (pl. az üresen álló lakásokról stb.).

A *közigazgatáspolitiká* az állam közigazgatási tevékenységének programját elméleti alapon tárja fel és a közigazgatás jövő fejlődésének útját jelöli meg. Természetesen szó lehet egyes államok vagy egyes korszakok közigazgatási politikájáról is, amely esetben a közigazgatásban adott helyen és időben gyakorlatilag követett irányelvek rendszerét értik alatta.

A közigazgatástudomány anyagát osztályozni lehet az egyes *szakigazgatási ágak* szerint is. Az egyes szakigazgatási ágakra vonatkozó ismeretek ugyanis lassan annyira megszorodtak, hogy az illető igazgatási ág tudománya az egész anyagból kiválva önálló kutatás tárgya lett. Így legkorábban kivált a pénzügyi igazgatási tudomány (pénzügyi jog, pénzügytan, állam-számvitel), majd ez folytatódott több más igazgatási ágra nézve (földmívelésügyi, iparügyi, közlekedésügyi igazgatás, szociálpolitika stb.).

A közigazgatás tudományának nagy számban vannak *segédtudományai*. Így a bölcséleti és társadalomtudományok a közigazgatás erkölcsi elvei, társadalmi alapjai és lélektani hatásai tekintetében szolgáltatnak irányelveket; a földrajz a közigazgatás területi, népességi és gazdasági alapjait mutatja be; a közgazdaságtan és közgazdaságpolitika a gazdasági közigazgatáshoz nélkülözhetetlen; a magángazdaságtan a közüzemi igazgatások alapelveit állapítja meg, amellet analógiákkal szolgál a közigazgatás racionalizálása tekintetében; a magánjog és büntetőjog annyiban jelentős, hogy e jogágak anyagát részben a közigazgatás hajtja végre (pl. gyámügy, kihágási bírászkodás) stb.

A közigazgatás tudományának a *fejlesztése és népszerűsítése* nemcsak tudományos jelentőségű, hanem annak nagy gyakorlati haszna is van. A fejlesztésnek és népszerűsítésnek jelentékeny tényezői: a közigazgatási szakirodalom, a közigazgatási szakfolyóiratok és tudományos egyesületek, a külön-

féle közigazgatási kutató intézetek (rendszerint egyetemekkel kapcsolatban), a közigazgatási szakkönyvtárak, a közigazgatás tudományának a tanítása (iskolákban és iskolánkívül) és a közigazgatási hatóságok gyakorlata. A közigazgatási ismeretek terjedése az egyeseket önkormányzati munkára képesíti, öntudatosabb állampolgárokká neveli és magasabb politikai feladatokra is előkészíti és így végeredményben elősegíti a demokrácia megalósulását.

A magyar közigazgatás *irodalma* elég későn fejlődött és termékei jó ideig csak a tétéles jog összeállításai, többé-kevésbé sikerült rendszerei voltak. E helyzetből többféle törekvés mozdította ki a magyar közigazgatás tudományát. Ezek közül említendő az az irány, amely a jogelmélet és különösen a magánjog fejlettebb rendszere által megihletve a közigazgatást igazi jogtudománnyá kívánta fejleszteni (Erekly, Tomcsányi stb.). Új lendületet adott a közigazgatási tudomány fejlődésének a közigazgatástan meghonosodása (Concha), minthogy ez a közigazgatás nem jogi természetű alapjaira hívta fel a figyelmet. De termékenyítőleg hatott a közigazgatás gazdasági és technikai szempontjait előtérbe helyező racionalizálási irány is (Magyary). Nem kis számban állanak rendelkezésre egyes közigazgatási kérdéseket külön feldolgozó értékes monografiák, de különösen nagy számban láttak napvilágot olyan kisebb tanulmányok, amelyek aktuális kérdésekhez politikai vagy egyéb szempontból szólnak hozzá.

19. §. Közigazgatási jog.

A közigazgatási jog céljait, szerveit és azok működését jogszabályok állapítják meg; e jogszabályok halmazát nevezzük *közigazgatási jognak* (tárgyi meghatározás); ebből a halmazból az irodalom alakítja ki a maga rendszerező, méltató, összehasonlító, bíráló tevékenységével a közigazgatási jog tudományát.

A közigazgatási jog — amint láttuk — az alkotmányjoghoz csatlakozik és a *közjogi jogterületen* helyezkedik el. A jognak ugyanis két fő jogterülete van: a magánjogi és a közjogi. Amíg a magánjog az egyént mint külön célú lényt tekint és magánviszonyait szabályozza, — addig a közjog középpontjában az állam van és a szabályok a közviszonyokra vonatkoznak. A közjogi jogterület fő részei: az alkotmányjog, a közigazgatási jog, a büntető jog, a nemzetközi jog, a bírósági szervezet és eljárás.

A közigazgatási jognak szabályait ugyanazokban a *jogforrásokban* lehet megtalálni, mint a többi jogágakét. Ilyen jogforrások: a törvények, a minisztérium rendeletei, az önkormányzati testületek szabályrendeletei, valamint a közigazgatási bíróság és a főbb közigazgatási hatóságok gyakorlata, illetőleg az ennek alapján kialakult szokás. A közigazgatási jogszabályok felkeresését megkönnyítik a jogszabálygyűjtemények (törvénytár, rendeletár, döntvénytár) és jogszabálymutatók.

Az említett jogforrások között első helyen a törvény áll, amelyet a nemzet képviselője alkot és a nemzet akaratát fejezi ki. Helyi jelentősége van a szabályrendeleteknek, amelyek — a törvény korlátai között és területileg korlátozott hatállyal — a nemzet egyrészének: egy-egy törvényhatóság, vagy község közönségének akaratát nyilvánítják. A közigazgatási jogforrások között az utóbbi időben rendkívül nagy jelentőségre jutott a miniszteri rendelet, amely a központi kormánynak általános jellegű akaratkijelentése; az állam demokratikus jellege természetesen megkívánja, hogy a rendeleti jogalkotás ne emelkedhessék a törvényhozás fölébe vagy helyébe, hanem — rendkívüli eseteket nem számítva — megmaradjon a törvények korlátai között és a népképviselő ellenőrzése biztosítva legyen.

A közigazgatási jog anyagát két fő szempontból lehet felosztani.

Az egyik felosztás megkülönböztet *anyagi és alaki jogot*. Az anyagi közigazgatási jog az életviszonyok közigazgatási természetű szabályozását, tehát a kitűzött közigazgatási feladatokat és azok megoldására vonatkozó szabályokat foglalja össze; így anyagi jog a közegészség körül felmerülő közigazgatási feladatokat megállapító szabályok összessége (pl. az egészséges ivóvíz, levegő, élelem, lakás, munka, egészséges voltának biztosítása). Az alaki közigazgatási jog szervezeti és eljárási részre tagozódik és a közigazgatási szerveket és a közigazgatási eljárás rendjét ismerteti (pl. a közegészségügyi hatóságokat és azok eljárását).

Nagyjelentőségű az a felosztás, amely a közigazgatási jogot *általános és különös részre* tagozza. Az általános részbe azoknak a szabályoknak a rendszere tartozik, amelyek az ú. n. általános (tehát a közigazgatás legkülönbözőbb természetű feladatainak megoldásában tevékenykedő) közigazgatási szervezetekre (pl. minisztérium, törvényhatóság, község), általánosságban a közszolgálatra és a közigazgatási eljárás általános rendjére vonatkoznak. Ezzel ellentétben a közigazgatás különös része elkülönítve ismerteti az egyes közigazgatási feladatokat, az illető feladatok ellátására létesült külön szerveket és az e feladatok megoldására szolgáló különleges eljárásokat. A közigazgatási jog különös része annyi fejezetre (szakközigazgatási ágra) tagozódik, ahány feladata a közigazgatásnak van (pl. katonai, pénzügyi, földművelésügyi, ipari stb. közigazgatási jog).

Felmerül természetesen a kérdés, hogy a közigazgatási jog tárgyalásánál a két említett felosztási szempont közül melyiknek adjunk elsőbbséget. Célszerűbb a közigazgatási jog anyagát elsősorban általános és különös részre tagozni és csak az egyes szakigazgatási ágak külön anyagában érvényesíteni az anyagi és alaki jogra való tagozást; ha ugyanis az egész közigazgatási joganyagot kívánnánk anyagi, szervezeti és eljárási részre osztani, ezzel szétszakadna az egyes szakközigazgatási jogágak anyaga, márpedig az egyes közigazgatási feladatoknál (pl. statisztika-ügynél) az anyagi jog, a szervezet és az eljárás a legszorosabban összefonódik.

Ez a könyv a közigazgatási jog anyagának általános részét tárgyalja és összefoglalni igyekszik e joganyag szervezeti és eljárási részét. Ezzel olyan alapvetést kíván adni, amelyre az egyes közigazgatási jogágak külön tudománya könnyen ráépíthető.

20. §. A magyar közigazgatás felépítése.

Mielőtt belépünk a *magyar közigazgatás épületébe*, hogy a közigazgatás szerveivel megismerkedjünk, előbb tisztába kell jönnünk azzal a rendszerrel, amely szerint ez az épület be van rendezve.

1848 előtt — amint a magyar közigazgatás történetéről szóló szakaszban láttuk — három fő szervezete volt közigazgatásunknak: a központban a kormányzások, középfokon a törvényhatóságok és alsófokon a községek; de a három szervezet közül a középfokúnak volt a legnagyobb jelentősége. A közigazgatási rendszernek ez az egyszerűsége az utolsó században megszűnt; a központi kormányzások helyébe lépett minisztérium mellett kialakultak más központi szervezetek is (pl. legfőbb állami számvevőszék, közigazgatási bíróság stb.), azonfelül az egyes szakminisztériumok is fokozatosan kiépítették alsófokú szerveiket (pl. a pénzügyminisztérium a pénzügyigazgatóságokat és adóhivatalokat). A közigazgatás *általános jellegű* szerveivel (minisztérium, törvényhatóságok, községek) így párhuzamosan kialakult az egyes *szakigazgatási ágak* szervezete. A szakközigazgatási ágak szervezetének ez a

kiépítése a közigazgatás általános szerveinek, elsősorban a törvényhatóságoknak hatáskörét természetesen részben elvonta és így ma az általános (ú. n. belügyi) szervek csak olyan ügyekben járnak el, amelyek szakhatóságokhoz utasítva nincsenek.

Minthogy a vármegyei törvényhatóságok túlnagyok ahhoz, hogy a községek felett hatályos ellenőrzést gyakorolni és a közigazgatást a lakossághoz elég közel vinni tudják, a vármegye területe *járásokra* oszlik, élükön a vármegye külső tisztviselőjével: a járási főjegyzővel. Budapest törvényhatósága a második helyen említett szempontból szintén közigazgatási kerületekre van osztva.

Ami a közvetlen szomszédságban lakáson alapuló *településeket* illeti, ezeknek közigazgatási szerepe különféle lehet. A tanya, pusztá, telep valamely községhez van csatolva; a kisközségek már önállóak, de bizonyos feladatokra községi körökbe vannak csoportosítva (körjegyzőség, orvosi kör); a nagyközségek minden községi feladatot önállóan látnak el. Amíg a községek a járás hatósága alá tartoznak, a megyei város a járás alól már ki van véve és közvetlen a vármegye alá helyezve; a törvényhatósági joggal felruházott város már a vármegye alól is ki van véve és vele egyenrangba helyezve.

Az általános közigazgatás szervezete ennek következtében a következő *fokokat*oktat tünteti fel: I. a minisztérium; II. a törvényhatóság, amelynek három faja van: a vármegyék, a vidéki városi törvényhatóságok és Budapest; III. a járások, a megyei városok és a budapesti kerületek; IV. nagyközségek és a kisközségekből álló községi körök. A tanya közigazgatási szerepe még rendezetlen.

Az általános közigazgatás egységeinek száma *lefelé fokozatosan nő* annak következtében, hogy az alsóbbfokú egységek a felsőbb fokúak területének felosztásával álltak elő. A közigazgatás épülete így grafikusan gúlának vagy kúpnek lenne ábrázolható, amelynek alapja az ország községekre tagolt területe, csúcsán a minisztérium van, a közbeeső emeleteken pedig a középfokú tagozatok (II. és III.) vannak elhelyezve úgy, hogy a vármegyék mindegyike bizonyos számú járás és esetleg megyei város felett, a járások mindegyike pedig bizonyos számú község és körjegyzőség felett nyer elhelyezést.

A szakközigazgatási szervek viszont felfelé haladva mutatnak nagyobb *elágazást*. A járásban még csak a pénzügyigazgatásnak van külön szerve az adóhivatalban, a többi közigazgatást az általános közigazgatási szerv, a járási főjegyző intézi; a vármegyében az általános hatáskörű alispán mellett ott találjuk már a pénzügyigazgatót, tanfelügyelőt, gazdasági felügyelőt, államépítészeti és folyamtechniki hivatalt stb. A szakigazgatási ágak egy részében a több megyét magában foglaló kerület is területi egység (tankerület, honvédkerület, rendőrkerület, vasúti üzletvezetőség, postaigazgatóság, kamarai kerület stb.), bár a kerület az általános közigazgatásban nem is szerepel; a szakközigazgatási szervek differenciálódása és így száma a legnagyobb természetesen a központban.

Amíg a közigazgatás központi és szakszervezetei nagyrészt *kormányhatósági* összetételűek, addig a közép- és alsófokú általános szervek: *önkormányzatiak*; az előbbieket a minisztériumoknak vannak alárendelve, az utóbbiak a minisztérium felügyelete alatt működnek.

Az a körülmény, hogy ugyanazon a területen, nevezetesen például a törvényhatóságokban különféle: részben általános, részben szakigazgatási jellegű, részben kormányhatósági, részben önkormányzati szerkezetű szervek működnek, szükségessé teszi közöttük az összeműködés biztosítására *vegyes* jellegű szervezetek alkotását; ilyen nálunk a közigazgatási bizottság.

Ez a munka a szakközigazgatással és annak szerveivel — kitűzött feladatának megfelelően — nem kíván részletesen foglalkozni. A közigazgatási jog anyagának általános része a következő rendszerben kerül előadásra: I. Bevezető rész. Alapvetés. II. A nemzeti képviselő és az államfő közigazgatási szerepe. III. A minisztérium. IV. Más országos közigazgatási szervek. V. A kerületi rendszer a közigazgatásban. VI. A vármegye. VII. A járás. VIII. A község. IX. A város. X. Testületi önkormányzat. XI. A vidéki kormányhatósági szervek. XII. Közszolgálat. XIII. A közigazgatás eszközei. XIV. Közigazgatási eljárás.

II. A NEMZETI KÉPVISELET ÉS AZ ÁLLAMFŐ KÖZIGAZGATÁSI SZEREPE.

21. §. A nemzeti képviselet és a közigazgatás.

A nemzeti képviselet (parlament) és az államfő nem közigazgatási szervek; ezeknek a fontos állami intézményeknek ismertetése épp ezért nem is a közigazgatási jog, de a szűkebb értelemben vett közjog, azaz az alkotmányjog keretébe tartozik. Az alkotmányjog állapítja meg e két állami főszerv szervezetét, hatáskörét főleg a törvényhozásban és az állam vezetésében, valamint működési módját. Nem lenne azonban teljes a közigazgatásról adott rajz, ha a közigazgatási jog nem térne ki legalább vázlatosan arra a szerepre, amelyet a parlament és államfő a közigazgatásban betölt és azokra a közigazgatási hivatalokra, amelyek e két főszerv mellé vannak szervezve.

A nemzet — amely demokratikus államban minden jog forrása — az államhatalomra való befolyását az e célra választott képviseleti szerv : a parlament útján gyakorolja. A nemzet képviseletét hazánkban századokon keresztül az országgyűlés látta el, amely 1608 óta törvényesen is két kamarára tagolva működött. Ma épúgy — mint 1920 és 1926 közt — ezt a feladatkört az egykamarás nemzetgyűlés tölti be.

A parlament a nemzeti akarat kifejezésének és nem végrehajtásának a szerve; fő tevékenysége tehát a törvényalkotás. Mégis irányító hatással van a közigazgatásra is. A közigazgatás demokratikus jellegét elsősorban épp az biztosítja, hogy a nemzet befolyása a közigazgatás terén is érvényesül és ezt a befolyást a nemzet a közigazgatás egész területére a parlament útján valósítja meg.

A közigazgatásnak a parlamenttől való függését már az biztosítja, hogy a törvényeket a parlament alkotja és a közigazgatás hajtja végre. A parlament már a törvény alkotása során erősen megkötheti a kormány kezét azáltal, hogy a részleteket is kimeríti s a törvénybe végrehajtási utasításokat is felvesz; a költségvetési törvény a kormány pénzügyi gazdálkodásának részleteit és ezzel a közigazgatás anyagi feltételeit szabja meg. A végrehajtó hatalmat azonban egyébként is minden irányban csak a parlamenttel összhangban lehet gyakorolni. A nálunk is elfogadott parlamentáris kormányrendszer értelmében ugyanis csak olyan kormányt lehet kinevezni és csak olyan kormány maradhat állásában, amely a parlament többségének bizalmával rendelkezik vagy ezt a többséget új választás útján megszerezni képes. E célból az újonnan kinevezett minisztériumnak a parlamentben a kormányzati program ismertetése mellett be kell mutatkoznia és a program el nem fogadása vagy a bizalmatlanság bármi módon való nyilvánítása (pl. a költségvetés megtagadása) esetében helyét el kell hagynia.

A parlament a kormányt működésében állandóan ellenőrzi. A kormány pénzügyi gazdálkodásáról zárszámadást köteles a parlament elé terjeszteni, különféle kormányzati cselekményekről (pl. a kivételes hatalom igénybevételéről) pedig a törvények értelmében jelentést tenni. A kormány a nemzet képviselőit állandóan köteles tájékoztatni a kormányzat irányáról és fontosabb eseményeiről, és egyes fontosabb elhatározásokhoz (pl. hadüzenet) a parlament előzetes hozzájárulását kell kérnie. A parlament kívánságára a miniszterek kötelesek az ülésen megjelenni, a kért felvilágosításokat megadni s a képviselők által hozzájuk intézett kérdésekre (interpellációkra) 30 napon belül válaszolni. A nemzetgyűlés bármily ügy megvizsgálására bizottságot küldhet ki és a hivatalos iratok bemutatását kérheti. Végre a parlamentnek togában áll a kormányt felelősségre vonni, bizalom hiányában megbuktatni, jörvénytelenség esetében pedig vád alá helyezni (1848 : III. t.-c. 29., 30. §§. ; 1945 : XI. t.-c. 14. §.).

Az országos kormányzatra gyakorolt ezen az erős befolyáson felül egyes kormányzati cselekményeket a parlament maga végez. Így választja az államfőt, esetleg annak helyettesét, jelöl az állami legfőbb számvevőszék elnöki állására stb. Itt kell megemlíteni azokat a cselekményeket, amelyeket az országgyűlés a saját szervezetének fenntartása végett végez (választások, tagok igazolása, házszabályok, tiszteletdíjak megállapítása, irodák felállításai stb.).

Az említett kivételeket nem számítva, a nemzetgyűlés maga közigazgatási ügyekben nem határozhat, az ügyeket a törvényes hatóságoktól el nem vonhatja s a hatóságokat a miként való elintézésre nem utasíthatja. A törvények alól kivételt tenni ugyanis a törvény alkotójának is csak törvény alapján lehet joga.

A parlament mellett a szolgálatot a közalkalmazottak létszámába tartozó személyzet látja el, amely több hivatalra (elnöki, háznagyi hivatal, gyorsiroda stb.) tagozódik és a nemzetgyűlést, valamint tisztviselőit működésükben támogatja. A hivatalnokok kinevezése és fegyelmezése a parlament elnökének a joga. A rend fenntartásáról a parlament épületében külön őrség (1912 : LXVII. t.-c.) gondoskodik; az őrség felett a nemzetgyűlés elnöke rendelkezik.

A nemzetgyűlés megszervezése különben más hatóságok részéről is közigazgatási tevékenységet tesz szükségessé; ilyen közjogi természetű közigazgatás a választójogosultak összeírása, a választások előkészítése és vezetése.

22. §. Az államfő és a közigazgatás.

I. Az államfői hatalom kezdetlegesebb viszonyok közt mindenféle állami működést (törvényhozás, bírászkodás, közigazgatás) magában egyesített. Részben az államfői tennivalók szaporodásával együttjáró munkamegosztás, részben a nemzet növekvő befolyása az államhatalomra maga után vonta, hogy egyes tennivalók az államfő személyes intézési köréből fokról-fokra kiváltak és az államfő személyétől mind függetlenebbé váló szervezetet nyertek. Legtovább megmaradt az államfő jogkörében a közigazgatás, illetőleg kormányzat olyan formán, hogy az államfő még ma is számos alkotmány szerinti végrehajtóhatalom birtokosa, tehát a közigazgatás legmagasabb főnöke, míg a közigazgatás tényleges munkáját az államfő által kinevezett és tőle függő tisztviselők látják el. Ez a helyzet a) az abszolút monarchiákban, b) ez volt az utóbbi időkben elterjedt tekintélyi államokban, amennyiben az államfő egyúttal kormányfő is volt és végre c) ez a

rendszer van elfogadva az ú. n. prezidenciális köztársaságokban, ahol a minisztérium csak a köztársaság elnökétől függ és a parlamenttől független (pl. az Északamerikai Unió).

A parlamentáris kormányzat rendszere szerint berendezett modern alkotmányos államban ellenben — legyen az királyság vagy köztársaság — az államfő a végrehajtóhatalmat maga nem gyakorolja; a közigazgatás az államfő személyétől elválasztott külön szervezetet nyert. Az államfő feladatköre inkább az állam belső és külső képviselőjére, az államhatalmi ágak legfőbb irányítására és a közöttük esetleg előálló ellentétek kiegyenlítésére vonatkozik. A közigazgatás területén így az államfő szerepe egyrészt csak a közigazgatás legfőbb irányítására és ellenőrzésére, másrészt az ú. n. legfelsőbb elhatározásra fenntartott egyes ügyek elintézésére szorítkozik.

II. Magyarország 1000-tól 1945-ig királyság volt és így az államfői hatalmat a király — kivételesen átmenetileg helyettese: a kormányzó vagy nádor — gyakorolta. Az 1946: I. t.-c. behozta a köztársasági államformát és azóta a magyar állam feje a köztársasági elnök.

A magyar államfő hatalma már a királyság idejében is *alkotmányos* volt. Alkotmányunk értelmében a végrehajtó hatalom birtokosa nem a király egyedül volt, hanem a király a nemzettel együtt; a király hatalma a nemzet részéről a koronázás által reáruházott közhatalom és nem magánhatalom volt; a király is a törvények uralma alatt állt és ú. n. fenntartott (rezervált) — tehát a törvényi szabályozás alól kivont — felségjogai nem voltak; a király hatalmát csak az országgyűlésnek felelős miniszterek útján (tehát nem ön-hatalmúlag vagy külön megbízottak által) gyakorolhatta; rendelkezései és intézkedései csak miniszteri ellenjegyzés mellett bírtak érvénnyel (1848: III. t.-c. 3. §.). Mindezek az elvek természetesen irányadók maradtak a jelenlegi államfőre is.

Ami már most a közigazgatás legfőbb irányítását illeti, e tekintetben az államfő *a minisztérium kinevezésével és felmentésével* tesz döntő lépést. A minisztérium ugyan közvetlenül függ a nemzet képviselőjétől is, és így az államfő a miniszterek kinevezésénél és felmentésénél nem járhat el szabadon (csak a parlament többségének bizalmával rendelkező kormányt alakíthat és a parlamenti bizalom híján a kormányt felmenteni köteles), mégis az államfőnek a kormány alakításában és felmentésében kétségtelenül fontos szerepe van és a kormánynak működésében az államfő bizalmának megtartására is súlyt kell helyeznie. Az 1946: I. t.-c. 13. §-a kifejezetten is kimondja, hogy a miniszterelnököt a köztársasági elnök nevezi ki, még pedig a parlamenti többségi elv tiszteletbentartásával és a nemzetgyűlés ú. n. politikai bizottságának (1945: XI. t.-c. 4. §) meghallgatása után; a miniszterek felmentéséről a törvény nem szól, de kétségtelen, hogy a köztársasági elnök azokat nemcsak saját kérelmükre vagy az országgyűlés bizalmának megszűnése esetében, de egyéb okból is (bizalomhiány) felmentheti (v. ö. 1945: III. t.-c. 3. §. 2. pont).

Az 1946: I. t.-c. 13. §-a azt is kimondja, hogy a köztársasági elnök a végrehajtóhatalmat a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja és hogy minden rendelkezéséhez és intézkedéséhez a miniszterelnök vagy az illetékes *miniszter ellenjegyzése* szükséges. Az ellenjegyzés szükséges volta és érvényességi feltételül kikötése az államfői hatalom alkotmányos gyakorlásának fontos biztosítója. A miniszter az államfői aláíráshoz csatlakozó aláírásával tanúsítja egyrészt az államfői elhatározás hitelességét, másrészt az elhatározásért és különösen annak törvényes voltaért a felelősséget a parlamenttel szemben vállalja. Az ellenjegyzés szükséges természetesen minden államfői elhatározás érvényéhez, tehát a külügyi és katonai természetű

elhatározásokéhoz is. A miniszter felelőssége nem zárja ki, hogy a nemzetgyűlés az alkotmányt vagy törvényt sértő köztársasági elnököt saját személyében is felelőssé tegye és vád alá helyezze (1946 : I. t.-c. 16. §), ami a királlyal szemben természetesen nem volt lehetséges.

III. A köztársasági elnök *személyes intézésére* fenntartott ügyeknek az 1946 : I. t.-c. 11—14. §-ai a következő főbb csoportjait különböztetik meg: *a)* a nemzetközi természetű jogok, *b)* kinevezések, *c)* kitüntetések, *d)* kegyelmezés, *e)* felmentések (diszpenzációk), *f)* az állampolgári kötelekből háború vagy mozgósítás idejében való elbocsátás.

Nemzetközi viszonylatban az államfőt illeti a követek küldése és fogadása, a konzulok kinevezése és az idegen konzulok részére a működési engedély megadása, a külhatalmakkal szerződés kötése, a hadüzenet, illetőleg a hadiállapot beálltanak megállapítása és a honvédségnek az ország határán kívüli alkalmazása. A törvényhozás tárgyait érintő szerződések megkötéséhez azonban a nemzetgyűlés hozzájárulása, — a hadüzenethez, illetőleg a hadiállapot beálltanak megállapításához, a békekötéshez és a honvédségnek az ország határán kívüli alkalmazásához pedig a nemzetgyűlés előzetes felhatalmazása kell.

Az államfő *kinevezési* joga a minisztereken felül az ítélőbírákra, valamint az V. és annál magasabb fizetési osztályba tartozó állami tisztviselőkre, végre a törvényekben meghatározott egyéb tisztségek betöltésére terjed ki. A *kitüntetési* jog a hivatali állások címeinek (1947 : IV. t.-c. 2. §), valamint a nemzetgyűlés által alapított érdemrendek adományozására vonatkozik. A *kegyelmezési* jog a törvény nem egész világos rendelkezéséből kitűnőleg a pertörles jogát is felöleli, de nem terjed ki a nemzetgyűlés által vád alá helyezett vagy elítélt miniszterekre és állami számvevőszéki elnökre, valamint közkegyelemre.

A *felmentés* adása (diszpenzáció) körében a köztársasági elnök jogai a következők: 1. felmentést adni egyes házassági akadályok alól, 2. házasságon kívül született gyermeket kegyelemből törvényesíteni, 3. kegyelmi úton nyugellátást engedélyezni (1945 : III. t.-c. 3. § 6—8. pontok), — de azonfelül is a törvényes akadályok alól az államfő részére a törvényekben fenntartott felmentadási jogot gyakorolni, pl. tisztviselőknak korengedélyt adni, képesítést egyes esetekben elengedni, együttalkalmazást kizáró ok alól felmentést adni stb. Külön kifejezett törvényi felhatalmazás nélkül a köztársasági elnök e jogot nem veheti igénybe, minthogy az ily terjedelemben a királyt sem illette meg; a bármely törvényes akadály alól való korlátlan felmentés-adási jog már a törvénybe nem tartását, a törvény felett állást jelentene.

Minthogy a köztársasági elnök hatáskörét a törvény állapította meg, ezt a felsorolást kimerítőnek kell tekinteni. Ez a hatáskör a magyar királyok jogkörénél természetesen szűkebb körű; nem tartalmazza a haduraságot, természetesen a főkegyúri jogot és a nemességadományozási jogot, nem terjed ki közbocsánat adására és kitüntetés-alapításra. Nem illeti meg a köztársasági elnököt a rendeletkibocsátási jog, amely jogkört különben az államfő eddig is rendkívül korlátozott mértékben gyakorolta; még kevésbé természetesen az ú. n. szükségrendeleti jog, amelyet pedig egyes köztársasági alkotmányok az elnöknek megadtak.

IV. Az államfőnek fenn nem tartott ügyeket a törvények különféle hatóságok hatáskörébe utalják; ezeket az államfő természetesen magához nem vonhatja, azok intézésébe nem avatkozhatik. Joga van azonban a nemzetgyűléshez hasonlóan ez ügyekről felvilágosítást kérni és az elintézést ellenőrizni. Maga az államfő a közalkalmazottak státusába nem tartozik s a

közigazgatás fejének sem minősíthető (nem hivatalfőnök); tiszteletdíját a nemzetgyűlés külön állapítja meg.

V. A törvény a köztársasági elnök mellé az elnöki tisztt ellátására hivatalt rendel, amelyet a minisztérium szervez meg és amelynek költségeiről az állami költségvetés gondoskodik. E hivatal a régi kabinetiroda szerepét vette át s feladata az államfő mellett a szükséges közigazgatási és titkári tennivalók ellátása. Átveszi, kezeli, elintézésre előkészíti, referálja az államfőhöz érkezett felterjesztéseket, beadványokat, leveleket, — az államfő elhatározását megszövegezi, kiadja és az illető hatósághoz vagy félhez juttatja. A hivatalt a miniszterekkel egy rangban levő főnök vezeti. Az elnök mellett az őrségi szolgálatot külön fegyveres testület látja el.

III. MINISZTÉRIUM.

23. §. Parlamentáris kormányrendszer.

Amint a történeti részben láttuk, 1848-ig Magyarországon a központi kormányhatalmat az ú. n. kormányzések : a helytartótanács, a kancellária és a kamara látta el. A minisztériumnak felállítása 1848-ban nemcsak új elnevezését és átszervezését jelentette a régi hatóságoknak, hanem teljesen új kormányzati rendszer megvalósítását : az ú. n. parlamentáris kormányrendszer behozatalát ; az addig csupán a királytól függő központi hatóságok helyébe a nemzet képviselőinek is felelős, tehát a nemzeti akarat szellemében kormányzó szervezet lépett.

Parlamentáris kormányzat az a kormányrendszer, amely mellett a végrehajtóhatalom vezetői (a miniszterek) a parlamenttől függő helyzetben vannak. A parlamentáris kormányzat ellentéte az a rendszer, amelyben a végrehajtóhatalom a nemzeti képviselőtől független ; ilyen volt és van egyrészt az abszolutisztikus és tekintélyi rendszerű államokban, másrészt az ú. n. prezidenciális rendszerekben, ahol a minisztérium csak az államfőtől van függő helyzetben (pl. az Amerikai Unióban). Magyarországon is a kormányzések 1848-ig csak a királynak voltak alávetve és így nem volt biztosítva a törvények végrehajtása a törvényhozótestület felfogása szellemében ; 1848-ban a parlamentáris kormányzat behozatala állította helyre az összhangot az államhatalom két ága között. Egyrészt a minisztériumban irányító szervet kapott a parlament, másrészt a minisztérium a parlamenttől függő helyzetbe jutott ; az esetleg mégis felmerülő ellentéteket az államfő hivatott megoldani. A miniszteriális rendszer behozatala egyúttal felszabadította a magyar állam központi kormányzatát attól a törvénytelen befolyástól, amelyet a Bécsben székelő udvari hatóságok és osztrák kormányzések a magyar közigazgatásra gyakorolni igyekeztek.

Az kétségtelen, hogy a parlamentáris kormányzat rendszerének meghonosítása hazánkban aránylag későn és külföldi minták felhasználásával történt ; az intézmény *nem szerves fejlődés* során állt elő, mint Angliában, hanem azt a nyugati európai államok példájára vettük át. Ebből azonban nem szabad egyrészt a nemzet alkotmányos érzékének fejletlenségére következtetnünk, másrészt az 1848 : III. t.-c.-ben csak utánzást látnunk. A parlamentáris kormányzat kialakítására vonatkozó kísérleteket a magyar jogfejlődésben is megtaláljuk és csak a hosszas Habsburg-uralom akadályozta, hogy a kísérletek állandó intézménnyé fejlődjenek.

Nevezetesen már III. Endre király 1298. évi dekrétumának 23. cikke korlátozta a király szabad jogát tanácsosai megválasztásában és előírta, hogy a király 3 havonként váltakozva 2 püspököt és a nemesség által választott 2 nemeset vegyen maga mellé ; a dekrétum szerint a tanácsosok meghallgatása nélkül tett adományok, kinevezések és más intézkedések érvénytelenek.

Mária királynő idejében Székesfehérvárott tartott országgyűlés előírta, hogy a király a főpapokon és bárókon kívül a nemesek közül is hívjon be egyeseket a tanácsba; hogy továbbá a tanácsosok működésükben ne csak a király érdekeit és a saját érdekeiket nézzék, de a szentkorona közjavát is tekintsék; hogy a király a tanácsok megtartását igérje meg; hogy a közjóval ellenkező tanácsot adó tanácsost a tanácsból ki kell zárni (1386: III. t.-c.). Az 1498. évi dekrétum is előírta, hogy a tanácsosokat a király és az országgyűlés együttesen válassza, hogy a nemes ülnökök a tanácsban mindenkor résztvegyenek és hogy a közjó megtartására a tanácsosoknak esküt kell tenniük. A tanácsosok felelőssége azonban legteljesebben II. Ulászló 1507. évi dekrétumának 3., 5. és 7. cikkeiben domborodik ki. E törvény szerint semmi ereje és hatálya nincs a tanácsosok tudtán kívül tett királyi intézkedésnek; az ország szabadsága és közjava ellen vétkező tanácsost a legközelebbi országgyűlésen be kell jelenteni, s őt mint a szabadság árulóját és a közrend megzavaróját személynél és a vagyonában meg lehet büntetni. A XVI. század elején tehát nálunk valóban kialakulóban volt a felelős tanács. Királyaink természetesen nem szívesen vetették magukat alá a kezüket teljesen megkötő tanács-törvényeknek és azoknak rendelkezései valószínűleg csak gyöngébb uralkodók idején tudtak érvényesülni. Ez azonban nem von le semmit a törvények értékéből, illetőleg a törvényekben nyilvánuló haladott magyar közjogi felfogás jelentőségét nem csökkenti. A Habsburgok idején a tanács-törvények természetesen nem tudtak érvényesülni, de ebben nem a nemzet volt a hibás.

Erdélyben azonban a felelősség elve továbbra is fennmaradt a nemzeti fejedelmek uralkodása idején; a fejedelmek (Bethlen Gábor stb.) esküvel is megerősített választási feltételeiben következetesen szerepelt a tanács meghallgatásának kikötése és a rossz tanácsadó megbüntetése.

Mikor a tekintélyi kormányzat külföldi rendszereinek befolyása magyar közvélemény egy részére is éreztetni kezdte hatását, kezdtek hangok hallatszani, amelyek az 1848. évi reformot hibáztatták, elhamarkodottnak, radikálisnak minősítették és az 1848 előtti kormányzati rendszerhez (a nádorsághoz) való visszatérést sürgették.

Hogy azonban ez a reform nem volt elsietett, azt nemcsak a XIII—XVI. századbéli történeti előzmények igazolják, hanem az a szellemi mozgalom is, amely nálunk az 1790 óta a reformok irányában hatott. Deák 1847. évi márciusi ellenzéki programja és Széchenyi 1847 júniusi ú. n. jogi programja a miniszteri felelősség intézményét kifejezetten tartalmazta. Deák híres feliratai kimutatták, hogy a testületi kormányzat elve nem tette a magyar alkotmány szerves részét és 1848-ban a magyar alkotmányban mélyen gyökerező intézményt valósítottunk meg, amely megfelel a népképviseleti rendszernek is.

Különben nem is lehet azt állítani, hogy a miniszteri felelősség meghonosításával bármely állam rendszerét egyszerűen lemásoltuk volna. Az 1848: III. t.-c. 4. §-a a felelősség tekintetében rendkívül szűkszavú és az intézmény tulajdonképp a gyakorlatban fejlődött ki; és ez a gyakorlat sok tekintetben önálló. Nem követtük például sem azokat az alkotmányokat, amelyek a miniszterek parlamenti tagságát kötelezőleg előírják, sem azokat, amelyek szerint nem is lehetnek a parlament tagjai; hanem középponton haladva oly gyakorlat alakult ki, amely szerint kívánatos, de nem feltétlenül szükséges a parlamenti tagság. Több külföldi államban elterjedt az a rendszer sem honosodott meg, amely szerint a miniszter inkább csak tárcája parlamenti képviselője és a minisztériumot valósággal egy miniszteri főtisztviselő vezeti; nálunk a miniszterek az igazgatásban állandóan személyesen résztvesznek. A tárcanélküli miniszterség intézménye is nálunk különleges irányú fejlődést vett.

24. §. A minisztérium összetétele.

A minisztérium testület, amelynek élén a miniszterelnök áll és tagjai a miniszterek. Az 1848 : III. t.-c. 15. §-a szerint a miniszterek a minisztérium egyes osztályainak élén állanak, ezeket az osztályokat azonban az újabb gyakorlat szintén minisztériumoknak (pl. belügy-, pénzügy- stb. minisztériumnak) nevezi és így a miniszterek testületét megkülönböztetésül szokás kormánynak vagy — nem szabatosan — összminisztériumnak is nevezni. A hivatalos szóhasználatban azonban a minisztérium kifejezés alatt hozzátoldás hiányában ma is a miniszterek együtt értendők.

Az 1848 : III. t.-c. 10. §-a a miniszterek számát — ha a miniszterelnök maga tárcát nem vállal — nyolcban állapította meg. Ebből következik, hogy a miniszterelnökség maga még nem tárca; nem volt annak minősíthető a király személye körüli miniszter feladatköre sem, minthogy ez a miniszter sem állt egy külön közigazgatási ügyág élén. A tárca ugyanis jelképies kifejezés, amely az egyes miniszterek által vezetett ügyszakot (reszortot) jelöli meg, ebben az ügyszakban önálló kormányzati és hatósági hatáskörrel és ezzel kapcsolatban kiépített külön szervezet vezetésével van összekötve.

Igy eredetileg tulajdonképen hét miniszteri tárca volt, úgymint 1. a belügy, 2. az országos pénzügy, 3. a közmunka és közlekedési eszközök és hajózás, 4. a földművelés, ipar és kereskedés, 5. a vallás- és közoktatás, 6. az igazságszolgáltatás és kegyelem és 7. a honvédelem (1848 : III. t.-c. 14. §).

A miniszteri tárcák számában az idők folyamán több változás állt be. E változások elsősorban a gazdasági ügyek jelentőségének emelkedésével voltak kapcsolatban. Az 1889 : XVIII. t.-c. külön földművelésügyi tárcát szervezett, az ipar- és kereskedelemügyet pedig a közmunka- és közlekedésügyi miniszter jogkörébe utalta át, akit ettől fogva kereskedelemügyi miniszternek neveznek; az utóbbi tárcát az 1935 : VII. t.-c. két részre osztotta, megosztva a hatáskört egyrészt az ipari, másrészt a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter között. A másik változás az Ausztriától való elválással és a közös miniszteri állások felszámolásával volt kapcsolatos és külön magyar külügyminiszteri állás szervezésében jutott kifejezésre (1920 : I. t.-c. 6. §). 1920-tól 1932-ig külön tárcaként működött a népjóléti és munkaügyi minisztérium, de az 1932 : XII. t.-c. megszüntette. Így a köztársaság megalakulásáig kilenc miniszteri tárca volt.

Tárcanélküli miniszter volt a király személye körüli miniszteren felül a horvát-szlavon-dalmát miniszter; mindkét állás azonban 1918-ban megszűnt. Az 1917 : XI. t.-c. felhatalmazást adott a háború, valamint békére való átmenet tartamára legfeljebb négy tárcanélküli miniszteri állás szervezésére. E felhatalmazás alapján működtek időlegesen a nemzetiségi, felvidéki, kisebbségi, kiscigazda, közellátási, népjóléti, közgazdasági, választójogi reformot előkészítő stb. elnevezésű miniszterek. E miniszterek nagy részben — mint a szervezés alapja és az elnevezés is mutatja — nem voltak tárcanélküliek a szó azon eredeti külföldi értelmében, hogy csupán pártjuk vagy valamely lakosságcsoport érdekeit képviselik a minisztertanácsban, hanem rendszerint valamely feladatkör ellátására megbízást nyertek, sőt egyesek (közellátási, népjóléti miniszter) szélesebb körű szervezetet építettek ki. Utóbbiaknál a különbség a tárcás miniszterekkel szemben inkább a feladatkör átmeneti jellege (a békére való átmenet) volt.

Az 1945 : XI. t.-c. 13. §-a szerint a minisztérium jelenleg 18 tagból áll; ezek: a miniszterelnök, 3 államminiszter, akik közül kettő miniszterelnök-helyettes, továbbá a belügy-, pénzügy-, külügy-, vallás- és közoktatásügyi, honvédelmi, földművelésügyi, kereskedelem- és szövetkezetügyi, közlekedés-

ügyi, igazságügyi-, iparügyi, közellátásügyi, népjóléti, újjáépítési és tájékoztatásügyi miniszterek. Az újjáépítési miniszteri állás helyébe az 1946 : XXIV. t.-c. építés- és közmunkaügyi miniszteri állást szervezett. Reméljük, hogy a magyar minisztérium túlméretezése mielőbb megszűnik és visszaáll a rendes létszám.

A miniszterelnök főnöki jogokat a miniszterek felett nem gyakorol, azok saját hatáskörükben teljesen önállóak; a miniszterelnök csak első a miniszterek közt, a minisztertanács elnöke, aki a kormányzat politikai irányát megszabja és azért a felelősséget az országgyűléssel szemben viseli. Minthogy azonban a kormány irányát nem követő miniszter felmentését kérheti, mégis befolyást gyakorolhat az egyes tárcák intézési módjára is. Így a közigazgatás nem áll tulajdonkép teljesen egységes vezetés alatt és az egyes tárcák ellentéteit csak a minisztertanács küszöbölheti ki; ez a rendszer, a legfőbb főnök hiánya kétségtelenül hátrányokat is jelenthet a közigazgatás egységes vezetése és átfogó reformja szempontjából, de e hátrányokat a gyakorlat a szervezeti és személyzeti politika kérdésében a belügy- és pénzügy-miniszterek javára kifejlesztett általános hatáskör által némileg ellensúlyozta.

25. §. A minisztérium kinevezése és felelőssége.

A miniszteri állás csak a köztisztviselőkre irányadó általános feltételek (állampolgárság, önjogúság, erkölcsi kifogástalanság, magyarul írni-olvasni tudás) alá esik, de külön *képesítéshez* (iskolai végzettséghez) nincs úgy kötve, mint különben a köztisztviselői állások. A szakképzettség előírásának hiánya lehetővé teszi a politikai erőviszonyok szabad érvényesülését, viszont a képesítés esetleges hiányát a miniszter mellett szolgáló tisztviselők legmagasabb szakképzettsége ellensúlyozza. Magyarországon már az első világháború idejétől ismételtelen jutottak miniszteri állásba magasabb képzettség nélküli egyének, ma pedig ez a rendszer állandóan és általában érvényesül.

Míg azonban a miniszteri állást más köztisztviselői állásokkal szemben képesítés híján is el lehet nyerni, addig van a miniszterre kinevezésnek más köztisztviselőknél nem szereplő feltétele: a parlament és az államfő *bizalma*. E nélkül a bizalom nélküli senki miniszterre nem lehet és senki nem maradhat miniszter. Ez természetes folyamánya a parlamentáris kormányzat rendszerének és biztosítéka a demokratikus szellemű közigazgatásnak.

Egyrészt a képesítés szükségtelen volta, másrészt a bizalom megkívánása a miniszteri állásokat a köztisztviselők külön csoportjába, az ú. n. *politikai* vagy bizalmi állások közé utalja. Minthogy ez állások betöltőit a többi köztisztviselőkre megállapított okok és fegyelmi eljárás nélkül is el lehet bocsátani, javukra az ellátási igények kedvezményes módon nyertek szabályozást (pl. már 3 évi miniszteri szolgálat után nyugdíjat kaphatnak).

A miniszterelnököt a nemzetgyűlés 36 tagú politikai bizottságának meghallgatása után a köztársasági elnök *nevezi ki* (1946 : I. t.-c. 13. §.); ezt a kinevezést a távozó vagy az új miniszterelnök ellenjegyzi. Az új miniszterelnök előterjesztése alapján és ellenjegyzése mellett ugyancsak az államfő nevezi ki az új minisztereket. A kinevezést a gyakorlat értelmében a hivatalos lapban közzétenni és a nemzetgyűléssel közölni kell.

Az új miniszterek az államfő előtt esküt (fogadalmat) tesznek és azután elődeiktől átveszik hivatalaik vezetését. Az új minisztérium azonfelül köteles a kinevezéstől számított 8 nap alatt a nemzetgyűlés ülésében bemutatkozni (1946 : I. t.-c. 13. §.), ami a miniszterelnöki programbeszéd megtartásával történik. A programbeszéd felett vita indul és annak eredményeképpen a nemzetgyűlés határoz a bizalom tárgyában. Az új minisztérium hivatalba-

lépését a külföldi kormányokkal és a gyakorlat értelmében a törvényhatóságokkal is közölni szokta; utóbbiak a hivatalbalépéshez álláspontjukat nyilváníthatják (pl. felirati üdvözlés).

A miniszterelnök a közalkalmazottak I., a miniszterek a II. fizetési fokozatába tartoznak. A miniszter tényleges katonai szolgálatban nem állhat, egyes közterhek (pl. gyámi és gondnoki tiszt) viselése alól mentes. Hivatalos működésére tanuvallomást még szolgálata megszűnése után is csak akkor tehet, ha az államfő a hivatali titoktartás kötelessége alól felmentette. A miniszterek személyi ügyeit a miniszterelnökségen intézik.

A miniszterek *felelőssége* a többi közalkalmazottétól eltérő; egyrészt kétféle, másrészt kétirányú. A miniszterek hivatalos működésükért a parlamentnek és az államfőnek felelnek. Míg azonban az államfővel szemben felelőségük csakis politikai természetű, addig a parlament jogilag is felelősségre vonhatja őket.

A miniszterek *politikai felelőssége* a parlamenttel és az államfővel szemben azt jelenti, hogy tevékenységükben a parlament és államfő felfogásához alkalmazkodnak, mert bizalmuk elvesztésével nem maradhatnak állásukban. Fegyelmi eljárás alá nem tartoznak.

A miniszterek *jogi felelőssége* a parlamenttel szemben kizárólagos, úgy a büntetőjogi, mint a vagyoni jogi felelősséget feleleli. Az 1848: III. t.-c. 32. §-a szerint a minisztereket felelősségre lehet vonni *a)* minden olyan tettért vagy rendeletért, amely az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fennálló törvények rendeleteit, az egyéni szabadságot vagy a tulajdon szentségét sérti, *b)* a kezeikre bízott pénz és egyéb értékek elsikkasztásáért vagy törvényellenes alkalmazásáért, *c)* a törvények végrehajtásában vagy a közcsend és bátorság fenntartásában elkövetett mulasztásokért, amennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók voltak. A miniszter az államfő tényeiért is felelősséggel tartozik, alárendeltjei, sőt az önkormányzati hatóságok tényeiért is felelősségre vonható az ellenőrzés és felügyelet elmulasztása címén.

A miniszterek vád alá helyezését a nemzetgyűlés rendeli el, a bírászkodást pedig a nemzetgyűlés által a saját tagjai sorából titkos szavazással választott bíróság gyakorolja. A nemzetgyűlés e célból 36 tagot választ, akik közül tizenkettőt a vád alá helyezett miniszterek, tizenkettőt pedig a vád képviselőjére a nemzetgyűlés által kiküldött biztosok vethetnek vissza; a megmaradt 12 tag ítélkezik.

A vád alá helyezésre és ítélkezésre vonatkozólag közelebbi szabályok nincsenek. E tekintetben ugyanis az 1945: XI. t.-c. 14. §-a nem utal az 1920: X. t.-c. megfelelő szakaszaira úgy, mint az 1926: XXII. t.-c. 49. §-a tette; úgy hisszük azonban, ezek az eljárási szabályok szükség esetében felhasználhatók lennének. Különben az 1848: III. t.-c. alapján eddig vád alá helyezés nem történt. Vád alá helyezett miniszternek kegyelmet az 1946: I. t.-c. 12. §-a szerint csak a nemzetgyűlés adhat. A miniszterek által nem hivatalos minőségben okozott károk és elkövetett bűncselekmények felett a rendes bíróságok gyakorolják a bírászkodást.

A miniszterek tevékenységét az országgyűlés és államfő mellett ellenőrzi a költségvetési törvény betartása szempontjából az állami legfőbb számvevőszék, a törvényesség szempontjából a bíróságok és törvényhatóságok és általában — természetesen minden jogi következmény nélkül — a nagy nyilvánosság (sajtó, népgyűlések).

26. §. A minisztérium politikai és kormányzati tevékenysége.

A minisztérium hatáskörét kimerítően ismertetni lehetetlen ; csak a főbb működési irányok megjelölésével általánosságban kívánjuk jellemezni ezt a hatáskört. A minisztérium részben mint segédszerv működik a parlament és az államfő mellett, részben a törvények által reá ruházott hatáskört önállóan látja el. A *segédszervi* működés inkább politikai természetű, az önálló pedig kormányzati és közigazgatási irányú. A politikai tevékenységről egész röviden szólunk.

A minisztérium mint a *parlament* segédszerve elsősorban előkészíti a törvényjavaslatokat indokolásaikkal. Egyes törvényjavaslatokat (pl. a költségvetési és indemnitási javaslatot) csak a kormány terjesztheti elő, de más javaslatok tekintetében is ma már majdnem kizárólag a minisztérium gyakorolja a kezdeményezést, minthogy rendszerint csak a kormány rendelkezik a törvényjavaslatok alapos előkészítéséhez szükséges szakemberekkel ; egyes minisztériumokban külön törvényelőkészítő osztályok vannak szervezve. Azonkívül a kormány törvényjavaslatait a parlament feltétlenül tárgyalni köteles és az elfogadást a kormány mögött álló parlamenti többség biztosítja.

Ugyancsak a minisztérium készíti elő a nemzetgyűlés részére a zárszámadást, az előírt kimutatásokat és jelentéseket, tájékoztatja a parlamentet a közállapotokról, a parlament és a kormány munkaprogramjáról stb. Minthogy a minisztérium a parlamentben többséggel rendelkezik, valószínűleg irányítja a nemzetgyűlés működését és a működéshez szükséges anyagot szolgáltatja.

De köteles is a minisztérium a parlament rendelkezésére állani. A miniszterek kötelesek a nemzetgyűlés ülésén kívánatra megjelenni, a kért felvilágosításokat megadni, működésükről beszámolni, az interpellációkra válaszolni, a hivatalos iratokat bemutatni stb. (1848 : III. t.-c. 29. és 30. §). Kötelesek a törvényeket és nemzetgyűlési határozatokat foganatosítani.

Hogy a minisztérium az országgyűlés mellett a segédszervi feladatának megfelelhessen, a minisztereket a nemzetgyűlésen megjelenési és felszólalási jog illeti meg. A megjelenési jogot a képviselői padsorok előtt elhelyezett miniszteri székek biztosítják, a házszabályok pedig ismételt és időben nem korlátozott, soronkívül felszólalásra és a tárgytól való eltérésre adnak nekik jogot. Szavazati jog azonban csak akkor illeti meg őket, ha egyúttal képviselők (1848 : III. t.-c. 28. és 31. §).

A parlament állandó működése esetében ez a segédszervi, politikai tevékenység a minisztérium munkájának jelentékeny részét szokta igénybe venni.

Hasonló segédszervi működése van a minisztériumnak az *államfő* mellett. Előkészíti az államfői elhatározások tervezetét, azokat felterjeszti, szükség esetében szóval is referálja, a kért felvilágosításokat megadja, felhívásra jelentést tesz, az államfői elhatározásokat ellenjegyzí és végrehajtásukról gondoskodik, az államfő közéleti tevékenységét irányítja stb.

A minisztérium önálló hatáskörének fő iránya a *kormányzat*; a minisztérium megjelölésére a közéletben gyakran használt «kormány» kifejezés abban leli magyarázatát, hogy a minisztérium fő hivatása az ország egész területén a kormányzati teendők ellátása, azaz a közigazgatáshoz szükséges szellemi és anyagi erők megszervezése, rendelkezésre bocsátása, a közigazgatás működésbe hozatala, irányítása, felügyelete.

A hatóságok és hivatalok *megszervezése*, illetve — ha már meg lennének szervezve — a kijelölése magában a törvényben szokott történni. A mi-

nisztériumra e tekintetben — amennyiben a törvény másképp nem rendelkezik — csak az a feladat hárul, hogy a hatóságok megállapított szervezetét megalkossa, a hivatalokat felállítsa, a szükséges hivatali állásokat a törvények (a költségvetés) korlátai között rendszeresítse s betöltésük iránt előterjesztést tegyen, illetve az alacsonyabb rangú állásokat maga betöltse. A minisztérium kötelessége továbbá a hatóságok és hivatalok akadálytalan működését állandóan biztosítani azért, hogy a létszám szükséges emelésére vagy csökkentésére a törvényhozáshoz (rendszerint a költségvetési javaslat keretében) előterjesztést, a megüresedett állások betöltésére pedig rendszeresen javaslatot tesz, illetve azokat betölti. A minisztérium szervezési jogköréhez tartozik a hatóságok és hivatalok állandó ellenőrzése, a felügyelet és fegyelem jogának bizonyos kivételekkel való gyakorlása, a közhivatali személyzet megfelelő beosztása stb.

A közigazgatás ellátására, a hivatalok fenntartására szükséges *anyagi eszközökről* a költségvetés és más törvények gondoskodnak. A kormány kötelessége az anyagi szükségletek rendszeres összeállítását tartalmazó költségvetést (büdzsé) kellő időben előterjeszteni, a szükségletek fedezésére javaslatot tenni, és ezzel kapcsolatban az államháztartás vitelére felhatalmazást (apropriációt) kérni. Ha a költségvetés kellő időben letárgyalható nem lenne, a kormány törvényi felhatalmazást kér, hogy az államháztartást ideiglenesen az előző költségvetés keretei között tovább vezethesse (indemnitás). Ha megszavazott költség valamely célra egyáltalán nem lenne vagy elégtelennek bizonyulna, a kormány pót- vagy rendkívüli hitel, esetleg hitelátruházás (virement) vagy hitelátvitel engedélyezését kérheti. A törvények korlátai között a minisztérium utalványoz. A kormány utalványozási jogának gyakorlásáról számadással tartozik; minden minisztériumban külön számvédelem működik, amely az illető minisztérium zárszámadását minden évről következő év elején az állami legfőbb számvédelemhez juttatja. A kormány kezeli az államvagyonot; ingatlant azonban csak törvény felhatalmazására lehet elidegeníteni. A kormány hatásköréhez tartozik az állam nevében szerződéseket kötni, a lejárt szerződéseket meghosszabbítani, a szerződéseket módosítani vagy felbontani stb., azonban kölcsönök, hitelműveletek és nagyobb építkezési szerződések csak törvényi felhatalmazásra köthetők.

A minisztérium a *felügyelet* jogát elsősorban a kormányhatósági alapon álló szervekkel szemben gyakorolja. Minthogy azonban ezek a kormánynak alá vannak rendelve s így ezekre úgyszólván a kormány gyakorolja a szervezés, utalványozás és utasítás jogait, — a felügyeleti jogkör sokkal jelentősebb az önkormányzatilag szervezett és így a kormánnytól függetlenül létrejött szervek (törvényhatóság, község) tekintetében. Utóbbiakra a kormány feladata biztosítani a törvények uralmát, a jogegységet, az államérdeket és a közrendet. E célból a minisztérium gyakran nemcsak a megfigyelésre és szükség esetében a közbelépésre van feljogosítva, hanem valóságos beavatkozási jogot gyakorolhat (engedélyezés, jóváhagyás, felfüggesztés, feloszlítás stb.) és így az ellenőrzésből valóságos gyámkodás fejlődhetik. A területi önkormányzatokon felül a kormány ellenőrzi az érdekképviseletek és szakszervezetek, egyházak és felekezetek, egyesületek és társaságok működését, a társadalmi mozgalmakat és megteszi a közrend és közbiztonság fenntartására szükséges lépéseket. A minisztérium e felügyeleti tevékenysége természetesen állandó és rendszeres működést igényel.

27. §. A minisztérium rendeletalkotási hatásköre.

A minisztérium kormányzati tevékenységének legjelentősebb iránya a *rendeletalkotási* hatáskör, azaz a jog, hogy általános érvényű, az állampolgárokat kötelező akaratkijelentést tegyen, jogszabályt alkosson.

A jogszabályok alkotásának legindokoltabb formája a törvényhozás; a törvényekben ugyanis a nemzet akarata nyilvánul, amely végeredményben egyedül lehet az állami élet legfőbb irányítója. Jogszabályok azonban nemcsak a törvényekben vannak; a törvények mellett mindig nagyobb mértékben és szélesebb körben érvényesülnek a kormányrendeletek, amelyek túlnyomó részben szintén *jogszabályokat* tartalmaznak. Ezekben a jogszabályokban már nem a nemzet akarata nyilvánul, hanem a végrehajtóhatalom legfőbb szervéé. Az kétségtelen, hogy a végrehajtóhatalom fő hivatása nem a jogszabályok alkotásában, hanem azok alkalmazásában áll; a modern államberendezés azonban *mégsem nélkülözheti* a rendeleti jogalkotást. A parlament ugyanis a törvényekben nem mehet el az aprólékos részletek szabályozásáig, sőt gyakran csak a legfőbb elvek kifejezésére szorítkozik (keret-törvények). A törvényhozótestületnek rendszerint nincs is ideje arra, hogy kisebb jelentőségű jogszabályok alkotásával foglalkozzék; de nem is lenne helyes és gazdaságos, ha ez a tekintélyes testület elmerülne a jelentéktelen részletek szabályozásában vagy a törvényalkotásra még nem érett, ki nem forrott kérdések rendezésével bajlódnék. A törvényhozás üteme továbbá lassúbb; a törvényalkotás munkája nagy megfontolást, alapos megbeszélést kíván, minthogy a törvény hosszú időre hivatott a viszonyokat rendezni; az élet lüktető árja, váratlan fordulatai azonban sokszor gyorsan kívánják az új szabályokat és azok egyszerűbb formák közt való folytonos és sürgős módosítását. A végrehajtóhatalom teljességéhez hozzá tartozik, hogy annak ne kelljen megállania a törvénybe foglalt jogszabályok egyszerű alkalmazásánál, hanem a törvényeket a maga általános akaratkijelentéseivel az élethez közelebb vigye, rendelkezéseiket magyarázza, hézagaikat kitöltse, hiányait pótolja, és ilyen módon a törvényes rendelkezéseket végrehajthatókká, könnyen alkalmazhatókká tegye. Akármennyire kívánatosnak látszanék is tehát elméleti szempontból a jogalkotás munkájának a törvényhozótestületben való *összpontosítása*, azt nem lehet keresztülvinni.

Amennyiben azonban a jogalkotás hatalma így *meg van osztva* a törvényhozó- és végrehajtóhatalom szervei között, természetesen felmerül az elhatárolás kérdése: mily ügyek szabályozása tartozzék feltétlenül a törvényhozásra és melyeké történhessék rendeletileg (a minisztérium által) is. A törvény és a rendelet ható területének mikénti elválasztása nem kisjelentőségű; ha ugyanis a rendeletben foglalt jogszabály nem feltétlenül fejezi ki a nemzeti akaratot, nagy alkotmányos jelentősége van annak, hogy a rendeletalkotás megmaradjon bizonyos korlátok között és ne veszélyeztethesse a nemzeti akarat fölényét. Szinte az alkotmány jellegét adja meg a rendeletalkotási hatalom mikénti szabályozása és azért ez a szabályozás minden alkotmány leglényegesebb rendelkezései közé tartozik. A törvényhozó- és végrehajtóhatalom jelentőségét, az országgyűlés és kormány egymáshoz való helyzetét **mi sem fejezi ki jobban, mint a törvény és rendelet viszonya s aszerint beszélünk** parlamentarizmusról vagy diktatúráról, amiképpen a törvény és rendelet egyensúlya valamely államban kialakul.

Az írott alkotmányok túlnyomórészt pontosan szabályozzák azt a kérdést, hogy mely ügyeket kell törvényben szabályozni és melyeket lehet rendeletileg is. A magyar alkotmány íratlan szabályai szerint — törvényi

felhatalmazás esetét nem számítva — csak törvénnyel lehet szabályozni az alkotmányt, megállapítani a költségvetést, igénybe venni az állampolgárok természetbeni és pénzbeli szolgáltatásait, meghatározni a büntetteket és vétségeket, kimondani magánjogi jogszabályokat, megállapítani a bíróságok szervezetét és eljárását stb. és általában törvény kell minden korábbi törvény módosításához. Magyarország a törvényhozás fölényét mindig alkotmánya alapelvűül tekintette. «Executiva potestas non nisi in sensu legum exercebitur» — mondja az 1790 : XII. t.-c., tehát a végrehajtó hatalmat csak a törvények értelmében és szellemében lehet gyakorolni és nem a törvények ellenére. A törvénytelen rendeletet sem a bíróságok nem alkalmazták, sem a közigazgatási hatóságok nem hajtották végre (passzív rezisztencia).

Alkotmányunk értelmében a minisztérium *rendes (normális)* rendeletalkotó jogköre kiterjed minden olyan ügyre, 1. amelyet a törvény vagy országos szokás nem szabályozott, 2. amelyet a törvényhozás magának fenn nem tartott vagy 3. amelynek szabályozását törvény nem utalta a parlament vagy valamely önkormányzati testület (törvényhatóság, község) autonóm jogkörébe (pl. házszabály, szabályrendelet), vagy 4. nem hagyott kifejezetten a polgárok szabad elhatározására. E korlátok között a magyar minisztérium állandóan és minden külön törvényi felhatalmazás nélkül jogosult rendeletet alkotni.

E jogkörön túlmenőleg a minisztérium csak külön törvényi felhatalmazás alapján bocsáthat ki rendeleteket; ilyenkor a minisztérium már *átruházott hatáskörben* jár el, az ilyen jogalkotó hatalma tehát kivételes természetű. Az e csoportba tartozó rendeletek bevezető része mindig utal is a törvényi felhatalmazására. A törvényhozás egyes életviszonyok szabályozását már a múlt században is gyakran engedte át a minisztériumnak. A rendeletalkotásra vonatkozó törvényi felhatalmazás természetesen megszorítólag lévén értelmezendő, az rendszerint csak az ügynek egyszeri szabályozására vonatkozik és a felhatalmazás alapján kiadott rendelet nem tartalmazhat törvénnyel ellentétes rendelkezést.

Más a helyzet akkor, ha a törvény többszöri szabályozásra vagy törvénnyel ellentétes szabály megállapítására is felhatalmazást ad. A felhatalmazásnak minősített, *rendkívüli esete* különösen, ha az törvénytől eltérő szabály megállapítását lehetővé teszi. Az 1914/18. évi világháború előtt általában a legritkábban került a sor arra, hogy a törvény korábbi törvényekkel ellentétes jogszabályok rendeleti alkotására is felhatalmazást adjon; hiszen a törvény parlamenti módosításának rendszerint semmi komolyabb akadály nem állta útját. Az utolsó három évtizedben azonban rendkívüli mértékben szükségessé vált a kormány e kivételes jogkörének a bővítése; egyrészt a világháborúk, az azt követő forradalmak és gazdasági válságok az átmeneti jogszabályok olyan új tömegét tették szükségessé és a jogszabály alkotásának olyan lázas ütemét diktálták, hogy a törvényhozás e munkával nem tudott volna megbirkózni, másrészt a törvényhozás működését a háború, a forradalmak, sőt diktatórikus törekvések erősen megbénították.

Törvénnyel ellentétes szabályok megállapítására szélesebb körben adott régebbi felhatalmazások 1. a háborús kivételes hatalom (1912 : LXIII. t.-c. és novellái, 1939 : II. t.-c.), 2. a szanalási felhatalmazás (1924 : IV. t.-c.), 3. a gazdasági és hitelélet rendjének biztosítására adott felhatalmazás (1931 : XXVI. t.-c.). Ma ezek a felhatalmazások már tárgytalanoknak minősülnek annak következtében, hogy előbb az 1945 : XI. t.-c. 15. §-ában, majd az 1946 : VI., illetőleg XVI. t.-c.-ben a nemzetgyűlés a minisztériumnak jogot adott arra, hogy az államháztartás egyensúlyának, valamint a közigazgatás zavartalan menetének biztosítása érdekében rendelettel meg-

tehessen a rendkívüli helyzetben szükséges bármely intézkedést és evégből a hatályos törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthasson meg. Nem terjed ki ez a felhatalmazás közigazgatási szervezete és működését érintő rendelkezésekre, a közigazgatási szervezet megváltoztatására, új büntető megállapítására és a nemzetgyűlés által alkotott törvények felfüggesztésére. A felhatalmazás egy negyedévre, illetőleg kormányváltásig terjed és az annak alapján kiadott rendeleteket a nemzetgyűlésnek az évnegyed leteltével az első ülésben utólagos jóváhagyás céljából be kell mutatni.

A kormány kivételes rendeleti jogkörében megállapított szabályok tehát átmenetileg a törvény helyébe lépnek. Ez a rendeleti jogkör azonban első sorban nem korlátlan, tehát nem minden törvényes rendelkezés felfüggesztésére vonatkozik; másodsorban a parlament utólagos jóváhagyását ki kell kérni; és végre harmadsorban a rendelet hatálya csak átmeneti és a kivételes hatalom idejének lejártával hatályát veszti, amikor is újra a törvény érvényesül. Demokratikus szempontból fontos, hogy a kormány kivételes jogalkotó hatalma ne állandósuljon és ne váljék rendszeressé, hogy az államhatalmak normális viszonya minél előbb helyreálljon.

Törvényes felhatalmazás nélkül törvényellenes rendeletet a kormánynak nincs joga kiadni, s nincs joga pedig szükséghelyzetben sem, minthogy a magyar alkotmány *szükségrendeleti* jogot nem ismer úgy, mint egyes külföldi alkotmányok. Az 1848 : III. t.-c. 32. §-ának c) pontja is csak a törvény által rendelkezésre bocsátott eszközök igénybevételének elmulasztásáért teszi bizonyos esetekben a minisztériumot felelőssé, de törvénytelen eszközök alkalmazására a törvény soha jogot nem ad. A törvénytelen rendeletet — ha annak kibocsátását az állam mellőzhetetlen érdekében egyáltalán nem lehetett elkerülni — a kormánynak azonnal feltétlenül be kell mutatnia a parlamentnek és ilymódon kieszközölni a rendelet törvényesítését és a felelőség alól való felmentését.

28. §. Miniszteri rendeletek.

Amíg a közjog és magánjog területén a miniszteri rendeletek vagy egyáltalán nem vagy csak kivételesen és szűkebb körben érvényesülhetnek, addig a közigazgatási jog anyagának jelentékeny része rendeletekben nyert megállapítást és így a közigazgatási jog fontos forrása a törvény mellett a *miniszteri rendelet*.

A miniszteri rendeleteket több szempontból *osztályozhatjuk*. A rendelet *alkotója* szempontjából lehet a) minisztériumi (azaz a minisztertanács által elhatározott és miniszterelnöki szám alatt kiadott) rendelet, b) több miniszter által együttesen kiadott rendelet, c) egy miniszter által egy másik miniszter hozzájárulásával kiadott rendelet és d) egy miniszter által önállóan kiadott rendelet. Régebben volt királyi elhatározás alapján kiadott miniszteri rendelet is és egyes írók külön említik a minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendeletet.

A rendeletnek *jogalapja* szempontjából megkülönböztethetjük — amint az előző szakaszban láttuk — a) a törvény hiányában kiadott rendeletet, b) a törvény felhatalmazására kiadott rendeletet, c) a törvény felhatalmazása alapján átmenetileg a törvény helyett alkalmazandó rendeletet és d) a szükségrendeletet.

A rendelet *tartalma* szerint szokásos megkülönböztetés: a) törvényt végrehajtó, b) törvényt magyarázó, c) törvényt kiegészítő, d) törvényt pótló és e) törvényt felfüggesztő rendelet.

Az általános érvényű jogszabályt megállapító rendeletektől meg szokás

különböztetni az ú. n. *szolgálati utasításokat* vagy szabályzatokat, amelyeket a kormány a közszolgálatban állókhoz az alárendeltségi viszony alapján intéz, pl. az ügyek mikénti kezelésére nézve. Néha miniszteri rendelet szabályrendeletnek nevezi magát, néha pedig konkrét intézkedést neveznek rendeletnek; mindkét szóhasználat helytelen, minthogy a rendelet mindig szabályt alkotó kijelentés és a szabályrendelet elnevezés az önkormányzati testületek jogszabályainak van fenntartva.

A miniszteri rendelet *érvényességi kelléke* a) a törvényesség és b) a kihirdetés.

Törvényes az a rendelet, amelyet a kormány törvényes rendeletalkotási jogkörében bocsátott ki és amelynek rendelkezései a törvényes felhatalmazás nélkül tartalmilag nincsenek a törvénnyel vagy országos szokással ellentétben. Amíg a törvényes rendelet érvényes, mindenkire a törvénnyel egyenlő kép kötelező szabály, addig a törvénytelen rendelet — mint törvénnyel törvényi felhatalmazás nélkül ellenkező kijelentés — érvénytelen és nem kötelező. Azt a kérdést, hogy a rendelet törvényes-e, hiteles módon a bíróságok hivattak eldönteni; a parlamentre e tekintetben legfeljebb a rendelet törvényesítésének szerepe hárulhat. Minthogy a bírák esküjök értelmében a törvények és a törvényes rendeletek alapján kötelesek ítélni, természetesen jogosultak megvizsgálni a rendeletek törvényességét és a törvénytelennek minősülő rendelet alkalmazását mellőzik; sőt a közigazgatási bíróság a törvényhatóságoknak ú. n. garanciális panasza alapján a kormánynak törvénytelen és a törvényhatóságra sérelmes rendeletét hatályon kívül helyezni jogosult. A közigazgatási hatóságok a kormányrendeletek végrehajtását már csak saját felelősségükre tagadhatják meg; egyedül a törvényhatóságoknak van joguk a törvénytelen adó- és újoncrendelet végrehajtását mellőzni és más törvénytelen rendelet ellen sérelem esetében a közigazgatási bírósághoz panasszal fordulni.

Kihirdetés a rendelet hiteles formában való köztudomásra hozása. Ez az állam hivatalos lapjában (Budapesti Közlöny, ma Magyar Közlöny) történik. Aki nem hirdetett (ú. n. titkos) rendelet az állampolgároknak nem lehet kötelező. Az egyes minisztériumok szakközlönyeiben (Belügyi Közlöny, Pénzügyi Közlöny stb.) való közlés nem kihirdetés, hanem csak az alárendelt alkalmazottakkal szolgálati úton való közlés; ez a szolgálati utasításoknál elegendő.

Kívánatos, hogy rendeletek ne csak törvényesek, hanem érdemben helyesek, célszerűek, kivihetők, alakilag pedig szabatosak, világosak, könnyen érthetők legyenek; e követelmények be nem tartása azonban nem érvényességi kellék. Egyedül a törvényhatóságoknak van joguk a célszerűtlen rendeletek ellen végrehajtás előtt egyszer a kormánynál felszólalni, azaz feliratban a rendelet visszavonását vagy módosítását kérni; a fenntartott vagy halaszthatatlanul végrehajtandónak nyilvánított rendeletet azonban végrehajtani kötelesek.

A miniszteri rendelet — ha eltérő rendelkezést nem tartalmaz — a kihirdetés napját követő nyolcadik napon *lép hatályba* (1879 : L. t.-c. 9. §.). Igen gyakori a rendeleteknek a kihirdetés napján való hatályba léptetése. A rendelet addig marad hatályos, amíg törvény vagy törvényes rendelet hatályon kívül nem helyezi vagy ellentétes jogszokás ki nem alakul; a közigazgatási bíróság megsemmisítő ítélete az eredeti érvénytelenséget állapítja meg.

A miniszteri rendeletek *gyűjteménye* a Magyarországi Rendeletek Tára, j melyet a belügyminiszter adott ki régebben hosszabb időközökben megaleelő füzetekben (1881 : LIII. t.-c.) ; ma a Magyar Közlöny melléklete képezi

a Rendeletek Tárát. E gyűjteményhez évenként betű- és számsoros mutató van csatolva a könnyebb megtalálás megkönnyítésére. A hatályos rendeletek rendszeres gyűjteményének elkészítésére már az 1901:XX. t.-c. 33. §-a utasítást adott, de az összeállítás máig sem készült el. Magánosok által, szakok szerint készített gyűjtemények és az ú. n. jogszabálymutatók a tájékozódást nagyon elősegítik.

29. §. A minisztérium közigazgatási tevékenysége.

A minisztérium azon felül, hogy a parlament és államfő működésének legfontosabb, irányító segédszerve, hogy mint központi kormányhatóság az egész ország területére gyakorolja a szervezés, utalványozás és szabályalkotás jogát, végre, hogy mint az államfelügyelet legfőbb szerve ellenőrzi az önkormányzati testületek, egyházak és egyesületek tevékenységét, ellátja azonfelül az egyes (konkrét) közigazgatási ügyek intézését, mégpedig részben első fokon, részben fellebbvitel vagy hivatalból való felülvizsgálat alapján. A kormány tehát köznapi elnevezéssel ellentétben nem tisztán kormányzati hatóság, hanem egyúttal legfőbb közigazgatási hatóság is, amelynek hatáskörébe törvények és rendeletek igen nagy számú közigazgatási ügynek esetenként való elintézését utalják.

Szemben a miniszteri rendelettel — amely általános jellegű akaratkijelentést tartalmaz és így jogszabály — az egyes közigazgatási ügy elintézését miniszteri határozatnak vagy miniszteri intézkedésnek szokás nevezni; sokszor, pl. kihágási vagy fegyelmi ügyekben a miniszter lényegileg vagy formailag is «ítéletet» hoz, vannak viszont esetek, amikor (pl. jogügyleti aktusoknál) az állam képviselőjében ügyfélként lép fel és jelenti ki az állam akaratát.

Az kétségtelen, hogy vannak közigazgatási ügyek, amelyek nemzetközi vagy országos politikai jelentőségüknél vagy bizalmas természetüknél fogva már csak a parlament hatályosabb ellenőrzése érdekében is célszerűen kizárólagosan a minisztérium által intézhetők, vagy amelyekben az ügyek fontosságánál fogva legalább a végső döntést célszerű a minisztérium részére fenntartani. Ezen a határon túl azonban a kormányzati és közigazgatási ügyeknek egy kézben való egyesítése egyáltalán nem kívánatos. A minisztérium hivatása a kormányzat, tehát a jó közigazgatás előfeltételeinek megteremtése; a közigazgatási ügyek nagy tömege egyrészt elvonja a minisztériumot tulajdonképeni hivatásától, másrészt ezeknek az ügyeknek sokszor végérvényes elintézését oly hatóságnak szolgáltatja ki, amely már a parlamenttel szemben való helyzeténél fogva se tud elzárkózni politikai befolyásoktól és amely egész szervezésénél és eljárás módjánál fogva is elsősorban nem egyes ügyek elintézésére van berendezve.

Törvényeink és egyéb jogszabályaink oly nagyszámú ügy esetenként való elintézését utalják a minisztérium hatáskörébe, az alsófokú szakigazgatási, valamint az önkormányzati hatóságok konkrét határozataival szemben oly széles körben biztosítják a fellebbvitel, a hatósági jogorvoslat és a hivatalból való felülvizsgálat lehetőségét, illetve a hivatalból való felterjesztés köteleességét, oly nagyszámú önkormányzati határozat végrehajtásához kell beszerezni a minisztérium előzetes engedélyét, utólagos jóváhagyását, hozzájárulását, megerősítését stb., hogy a minisztérium egyrészt túl van terhelve folyamatos közigazgatási munkával, a közigazgatás másrészt annyira a minisztérium kezébe van központositva, hogy a centralizáció e mérve a jó közigazgatás követelményeinek sem felel meg, az önkormányzatot pedig üres formássággá fokozza le.

A minisztérium a maga közigazgatási tevékenységében épügy a jogszabályok esetenként való végrehajtására van hivatva, mint az alsóbb hatóságok. Ennek következtében természetesen nemcsak a törvényekhez köteles alkalmazkodni, hanem a miniszteri rendeletekhez, sőt helyi szabályrendeletekhez is. Felmentést a jogszabály alkalmazása alól a minisztérium is csak a jogszabályban foglalt külön felhatalmazás alapján adhat, egyébként kivételt a miniszteri rendelet vagy szabályrendelet alól sem tehet.

A minisztérium a maga közigazgatási tevékenységéért politikailag a parlamentnek és az államfőnek ugyan felelősséggel tartozik, de ezeknek jogilag semmi címen nincs hatáskörük a minisztériumnak határozatait vagy intézkedéseit megváltoztatni vagy megsemmisíteni. Újabbán kivételesen előfordult, hogy egyes minisztériumok határozatait maga a törvény nyilvánította általában érvényesnek vagy érvényteleneknek.

A minisztériumnak első vagy magasabb fokon hozott határozata végérvényes, hacsak a törvény panaszt nem biztosít a közigazgatási bírósághoz. Egyeseknek az 1896 : XXVI. t.-c. szerint csak igen kivételes, egyenként felsorolt miniszteri határozatok ellen van ilyen panaszjoguk, a törvényhatóságok és egyes más önkormányzati testületek azonban az 1907 : LX. t.-c. és más törvények alapján általában panasszal élhetnek a reájuk nézve sérelmes jogtalan miniszteri határozat ellen. Van olyan eset, mikor a minisztérium határozatával szemben rendes bírói útra lehet térni, pl. a községi zárszámadás tárgyában hozott belügyminiszteri határozattal szemben a kifogásolt tétel megvizsgálását úgy a község, mint a számadó keresettel szorgalmazhatja.

A miniszteri határozatokat rendszerint az alsóbbfokú hatóságok fogatosítják. A bíróságok előtt természetesen a miniszteri határozatok érvénye is vitatható.

30. §. A minisztertanács és hatásköre.

A minisztérium a hatáskörébe tartozó kormányzati és közigazgatási ügyeket részben minisztertanácsban, részben az egyes miniszterek útján intézi el.

A minisztertanács a minisztérium tagjaiból áll. Rendkívüli esetekben az államfő, rendszeren a miniszterelnök, a miniszterelnök akadályoztatása esetében pedig a helyettesítésével megbízott miniszter elnököl. Előadó a saját tárcája ügyeiben az illető szakminiszter, aki azonban, különösen bonyolultabb ügyekben, a saját minisztériumának szakelőadójának közreműködését is igénybe veheti. A jegyzőkönyvet a miniszterelnökség egy magasabb rangú tisztviselője szokta vezetni; a jegyzőkönyv két példányban készül, amelyek közül az egyiket az államfőhöz terjesztik fel, a másik a miniszterelnökség irattárába marad. A minisztertanács nemcsak tanácskozó testület, hanem a hatáskörébe tartozó ügyekben egyúttal határozó hatóság, amely véleményeltérés esetében szavazattöbbséggel dönt; a kisebbségben maradt miniszter csak akkor mond le, ha a leszavazás az egész kormány politikai irányát érintő kérdésben történt. Minden miniszternek egy szavazata van, a miniszter mellett vagy helyettesítésében a minisztertanácsban esetleg résztvevő miniszteri tisztviselő nem szavaz.

A minisztertanács az elnök összehívására a felmerülő szükséghez képest tartja üléseit, utóbbi időben azonban szokásossá vált a felszaporodott folyamatos ügyek ellátására minden hét ugyanazon előre meghatározott napján rendes minisztertanácsot tartani.

Fontosabb minisztertanácsai előterjesztéseket a szakminiszter még minisztertanács előtt szétküldi minisztertársainak, hogy utóbbiak azokat saját

előadóik közreműködésével előzetesen átvizsgálhassák és észrevételeiket is vagy még előzetesen írásban, vagy legalább a minisztertanácsban szóval megtehessek.

A minisztertanács ülései nem nyilvánosak ; lefolyásukról csakis hivatalos tudósítást szokás közzétenni.

A minisztertanács hatásköre részben törvényekben van megállapítva, részben a gyakorlatban alakult ki és az utóbbi időben jelentékenyen kibővült.

Mindenesetre minisztertanács elé kötelesek vinni az egyes miniszterek a nemzetgyűlés elé terjesztendő törvényjavaslatokat és jelentéseket. Rendszerint minisztertanácsba kell vinni az államfői elhatározás alá terjesztendő ügyeket is (ünnepélyes honosítás, magasabb rangú tisztviselők kinevezése, címek és kitüntetések adományozása stb.) is. Utóbbi tekintetben azonban már van kivétel, amennyiben meghatározott előterjesztéseket az egyes miniszterek a minisztertanács kikerülésével tehetnek az államfőhöz (pl. egyes tanügyi kinevezésekre a vallás- és közoktatásügyi miniszter). Kifejezetten a minisztertanács előterjesztése alapján teendő államfői elhatározás iránt a felterjesztést a miniszterelnök teszi meg és a legfelsőbb elhatározást is ő ellenjegyzi ; egyébként azonban a minisztertanács hozzájárulása után úgy a felterjesztésnek, mint az ellenjegyzésnek a joga az illető szakminisztert illeti.

A nemzetgyűléshez, illetőleg államfőhöz terjesztendő ügyeken felül általában azok az ügyek tartoznak minisztertanácsba, amelyekre nézve a törvény azt kifejezetten rendeli (pl. a bíróságok területének a megváltoztatása, helyi érdekű vasutak engedélyezése, a főispánnak rendkívüli hatalommal való felruházása, a közigazgatási bíróság hatáskörének bizonyos irányú kiterjesztése stb.). Természeténél fogva a minisztertanács elé tartozik az összes miniszter ügykörét érintő kérdés szabályozása, továbbá az egyes miniszterek hatásköri összeütközéseinek vagy véleményeltérésének elintézése, valamint az egész minisztérium helyzetét vagy programját érintő intézkedés vagy megnyilatkozás megtárgyalása. A minisztertanács által hozott határozatok mint a minisztérium rendeletei, illetve határozatai miniszterelnöki úgyszám alatt a miniszterelnök aláírásával jelennek meg.

Nem feltétlenül állapítja meg a minisztertanács hatáskörét, ha a törvény a végrehajtást általában a minisztériumra bizza ; ilyenkor a minisztérium rendszerint csak kijelöli, hogy a végrehajtás a különféle vonatkozásokban mely miniszterek által történjék ; a törvény által kifejezetten a minisztertanács hatáskörébe utalt ügy elintézését azonban a minisztériumnak nincs joga valamelyik miniszterre ruházni s ezáltal a törvény által szükségesnek tartott egyetemleges felelősséget kijátszani.

Az egyes miniszterek be szoktak vinni minisztertanácsba a saját hatáskörükbe tartozó ügyeket is, ha azok politikai vagy egyébként kényes természetűek indokoltá teszi, hogy az elintézés előtt megismerjék minisztertársaik véleményét is ; ily esetben azonban a minisztertanács nem határozó, hanem csak véleményező testület, a miniszter a minisztertanács állásfoglalásához jogilag kötve nincs és a döntés külsőleg mint a miniszter rendelete, határozata jelentkezik.

Részben a minisztertanács tehermentesítésére, részben megfelelő kiegészítésére szolgálnak az időközönként különféle elnevezésekkel (pl. legfelsőbb honvédelmi tanács, gazdasági főtanács) szervezett testületek, amelyek azonban nem törhetik át a parlamentáris felelősség rendszerét. A gazdasági főtanácsnak azonban a 12.090/1945. M. E. sz. rendelet szerint ártuházott hatáskörben rendeletkibocsátási joga és külön hivatala is van.

31. §. A miniszterek hatósága és hivatala.

A minisztérium hatáskörébe tartozó ügyeket, — amennyiben törvény vagy gyakorlat alapján nem tartoznak minisztertanácsba —, az *egyes miniszterek* intézik el, a vélelem tehát mindig az egyes miniszteri elintézés mellett van.

Hogy a minisztérium kormányzati és közigazgatási hatásköre *miképen oszlik meg* az egyes miniszterek között, arra nézve nincsen törvényeinkben összefoglaló rendelkezés; mégis az a körülmény, hogy bizonyos meghatározott ügyek intézését a vonatkozó törvény valamelyik miniszter hatáskörébe utalja, illetőleg, hogy a törvény végrehajtásával meghatározott miniszter van megbízva, továbbá, hogy az illető ügyszakkal kapcsolatos személyi és dologi kiadásokat a költségvetési törvény szakminiszterek szerint csoportosítva tünteti elő: világosan kifejezi a törvényhozó akaratát az egyes miniszterek hatáskörére nézve. A törvények korlátai között a hatáskörök pontos elhatárolását a minisztertanács is megállapíthatja, ugyanaz az újonnan felmerülő ügyeket ideiglenesen valamelyik miniszter hatáskörébe utalja és eldönti azokat a hatásköri vitákat, amelyeket az érdekelt miniszterek meg egyezéssel nem tudnak megszüntetni. A miniszterek törvényben megállapított hatáskörén természetesen ismét csak törvénnyel, illetőleg törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott minisztériumi rendelettel történhetik változtatás, a csupán rendeleten vagy gyakorlaton alapuló hatáskört a minisztérium rendeletével, esetleg az illetékes miniszterek közös megegyezésével is módosítani lehet.

A miniszteri hatáskört az illető miniszter mint *egyéni hatóság* maga tölti be. A miniszter mellett szervezett hivatal (az ú. n. minisztérium) nem hatóság, nem jogi személy, hanem csak hivatal, amely magában egyesíti a miniszter egyéni hatóságának gyakorlásához szükséges személyi és dologi erőket. Az egyes minisztériumokban alkalmazott tisztviselők tehát csak a miniszternek segédszervei, nincs törvényes hatáskörük, csak ügykörük. Saját személyükben ezek a tisztviselők csak a miniszter felhatalmazása alapján és a miniszteri rendelkezésre való utalással járhatnak el, ez esetben a miniszternek *helyettesei*, képviselői, akik megbízójuk törvényes hatáskörét töltik be és felhatalmazásuk körén túl nem léphetnek. A gyakorlatban azonban a miniszter csak meghatározott fontosabb ügyeknek a saját döntése alá való terjesztését kívánja, a többi ügyek intézésére az irányelvek megszabásával általános felhatalmazással feljogosítja az államtitkárokat, sőt kisebb jelentőségű vagy tömegesen előforduló ügyeknél az egyes ügyosztályok vezetőit is, akik ezután a határozatot vagy átiratot «a miniszter helyett» illetőleg «a miniszter rendeletéből» jelzéssel a saját aláírásukkal ki is adhatják (kiadmányozási jog). A minisztérium tisztviselőinek hivatalos eljárása kifelé azonban mindig mint a miniszter eljárása jelentkezik s a felelősséget érte minden irányban a miniszter viseli; a miniszter viszont természetesen a tisztviselőt vonhatja felelősségre. Vannak azonban olyan miniszteri jogok, amelyeket még felhatalmazásra sem gyakorolhat más; ilyen pl. az államfői kéziratok ellenjegyzése; e jog gyakorlása tekintetében a minisztert akadályozás esetén csak valamelyik társa helyettesítheti. Általában az egyes minisztériumokat jogilag csakis miniszter vezetheti, aki azután a parlamentnek felel.

Az egyes minisztériumokban alkalmazott állandó *hivatalos személyzet* (1848. III. t.-c. 15. §) feladata a minisztert az ügyek elintézésében támogatni azáltal, hogy az elintézéshez szükséges adatokat összegyűjtik, elintézési terveket készítenek, a miniszternek esetenként véleménnyel, tanáccsal szolgálnak, a miniszter utasításait végrehajtják, az ügyek elintézésével kapcsolatos kezelői és segédmunkákat elvégzik. Hogy az ügyek a legkülönbébb

szempontokból megfelelően elkészítve kerüljenek a miniszter döntése alá, a minisztériumban a legkülönfélébb képzettségű egyének vannak alkalmazva; a fogalmazási munka elvégzésére elsősorban hivatott közigazgatási képzettségű egyének mellett orvosi, tanügyi, műszaki, gazdasági, papi, katonai stb. képzettséggel rendelkező tisztviselők teljesítenek a minisztériumban szolgálatot, a számvetőségi és segédhivatali munkát pedig ismét az erre külön képesített hivatalnoki kar látja el.

A miniszterek első munkatársai és a minisztériumban a miniszter után a legmagasabb rangú tisztviselők az *államtitkárok*. Egy minisztériumban rendes körülmények között egy vagy két valóságos — azaz a III. fizetési osztályba tartozó — államtitkár szokott lenni. Az államtitkárok között különleges helyzetet foglalnak el a politikai államtitkárok, akik hivatali teendőik ellátása mellett mint képviselők politikai tevékenységet is kifejthetnek (1946 : XXVI. t.-c. 1. §), politikai okokból bármikor felmenthetők és a miniszterekéhez hasonló kivételes ellátási igényük van. Az ú. n. adminisztratív államtitkár a minisztérium állandó személyzetéhez tartozik. A kebelbéli fogalmazási személyzet még osztályfőnökökből, miniszteri tanácsosokból, osztálytanácsosokból, titkárokból, segédtitkárokból, fogalmazókból és segédfogalmazókból áll. A számvetőségnél főigazgató, igazgató, főszámtanácsos, számtanácsos, számvizsgáló, számellenőr és számtiszt van; műszaki tisztviselők: a műszaki főtanácsos, tanácsos, főmérnök, mérnök, segédmérnök; végre segédhivataliak: a főigazgató, igazgató, irodatiszt és irodasegédtiszt. Vannak még kezelők (kezelőnők) és altisztek.

A jobb előkészítés érdekeit szolgálja, hogy az ú. n. külső (alsó) hatóságokkal is rendelkező minisztériumokban a kebelbéli személyzetten felül rendszerint *berendelt* tisztviselők (bírák, tanárok, katonák stb.) is szolgálatot teljesítenek. A berendelt tisztviselők megmaradnak a külső hatóság státusában és megtartják ottani minőségüket is, csupán ideiglenesen teljesítenek a minisztériumban szolgálatot, hogy a külső hatóságoknál szerzett gyakorlati ismerteiket és feltűnt képességüket a központ számára értékesíthessék. A berendelés vagy visszarendeléssel vagy a központi státusba való átminősítéssel ér véget. Bírák berendelése az igazságügyminisztériumba csak külön törvényi felhatalmazás alapján lehetséges. A miniszternek módja van azonfelül előzetesen kikérni a társmiszterek, más hatóságok, testületek, szakbizottságok véleményét, szakértekezleteket (ankét) hívhat egybe, sőt egyes szakembereket (pl. egyetemi tanárokat stb.) is felszólíthat nyilatkozásra.

Az egyes minisztériumok belső szervezet szempontjából *ügyosztályokra* tagozódnak; az egyes ügyosztályokban a miniszter hatáskörébe tartozó ügyeknek bizonyos összetartozás alapján elkülönített csoportjával foglalkoznak. Az ügyosztályok között nem a miniszter hatásköre van megosztva, hanem az előkészítés munkája. Az ügyosztályok számát, az ügykörnek az ügyosztályok között való megosztási módját (ügybeosztás), továbbá a minisztérium személyzetének az ügyosztályokba való beosztását (személyzeti beosztás) a miniszter maga állapítja meg és tetszése szerint meg is változtathatja, sőt a minisztert az ügybeosztás esetenként nem is köti, mert valamely ügy előkészítésével az ügybeosztásra való tekintet nélkül is megbízhat egyeseket.

Az ügybeosztás az egyes minisztériumokban természetesen rendkívül eltérő; néhol több ügyosztály csoportokba van foglalva, másutt az ügyosztályok ismét alosztályokra oszlanak. Rendszerint van elnöki ügyosztály, amelyben a minisztérium és esetleg a külső hatóságok szervezeti, személyi ügyeit, a miniszter levelezését és a bizalmas ügyeket intézik. Az ügyosztályok

élén az osztályfőnök áll, rendszerint miniszteri osztályfőnök vagy miniszteri tanácsos; mellette az ügyosztály kisebb-nagyobb számú személyzete mint előadó működik. Az ügyosztályok a felügyelet (revízió) gyakorlása céljából az államtitkárok között vannak megosztva.

A miniszteri ügykezelés módját az 1848. III. t.-c. 16. § szerint a minisztérium állapítja meg; magára az *ügyintézésre* egyes minisztériumokban ügyviteli szabályok is vannak, általában azonban inkább a gyakorlat az irányadó. A minisztériumi ügyintézésnek nincsenek törvényben vagy rendeletben megállapított, kötött formái, hanem az formátlanul — az illető ügy természetének figyelembevételével — a legkülönbélebb módon folyik le. Általános szabály az írásbeliség, amelynek folyamányakép az ügyeket rendszerint bürokratikus módon, azaz az iratok alapján, a felekkel (érdekeltekkel) közvetlenül való érintkezés és tárgyalás nélkül, írásban intézik el.

IV. MÁS ORSZÁGOS KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK.

32. §. Más országos szervek.

A minisztérium mellett nagy számban vannak más országos szervek, amelyek működése azonban általában csak egy szakigazgatási ág keretére korlátozódik és rendszerint nem hatósági jellegű.

Az egyes miniszterek hatáskörében sokszor rendkívül eltérő természetű ügyek intézése folyik össze, márpedig a minisztériumban az ügyek minden csoportjára nézve nem állhatnak kellő számban szakemberek rendelkezésére : vannak továbbá ügyek, amelyek sikeresen csakis a szakkörökkel és érdekeltségekkel való állandó együttműködésben intézhetők el, márpedig a minisztériumi ügyintézés rendje ilyen együttműködésre nem eléggé alkalmas. A minisztériumi ügyintézés e hátrányait vannak hivatva kiegyenlíteni azok az *országos tanácsok és bizottságok*, amelyeket sokszor csak a miniszter támogatására, tanácsadására, véleményezésre, bizonyos esetekben azonban az ügyek meghatározott csoportjának elintézésére törvény vagy miniszteri rendelet szervezett. E tanácsokban és bizottságokban egyrészt a szigorú szakszerűség érvényesül, másrészt az élet szabadabb lüktetése félretolja a bürokratikus formákat. A miniszteri felelősség viselését rendkívül megkönnyíti, ha a miniszter fontos szakkérdésekben (pl. gazdasági, pénzügyi téren) elhatározását valamely tekintélyes szaktestület véleményére alapíthatja, a közigazgatásnak pedig feltétlenül előnyére szolgál, ha a fontosabb ügyek intézését olyan testületek készítik elő vagy irányítják, amelyeknél a politikai vonatkozások kizárásával kizárólag a szakszerűség és siker szempontjai jönnek figyelembe.

E tanácsok és bizottságok néha az államfő vagy a miniszter által ki-nevezett, néha azonban legalább részben a parlament és az önkormányzati szaktestületek által választott egyénekből alakulnak. Országos tanács például az országos gazdasági, köznevelési, építésügyi, közegészségügyi, statisztikai, ösztöndíj-, kihágási, erdőgazdasági, földbirtokrendező, kivándorlási, közlekedésügyi, igazságügyi, orvosi stb. tanács. Bizottságok : az országos törzskönyvezési bizottság, kartellbizottság, statisztikai értékmegállapító, egységes bírói és ügyvédi vizsgáló, katolikus központi kongrua stb. bizottságok. Egyes bizottságok törvények előkészítésével vannak megbízva (pl. jogi reformbizottság).

A szakszerű közigazgatás működését kiegészítik és a minisztériumnak szakkérdésben véleménnyel szolgálnak a minisztériumon kívül megszervezett, de hatósági jogokat nem gyakorló *országos intézetek*: földtani, közegészségügyi, állategészségügyi, meteorológiai stb. intézet, ornithológiai központ, mezőgazdasági, szépművészeti, börtönügyi stb. múzeum. Vannak a minisztériumoknak egyes közcélú *országos jellegű vállalatai*: így pl. állam-

vasutak, posta és távirda, postatakarékpénztár, zálogházak, államnyomda stb., amelyek vezetősége néha a minisztérium keretében, sokszor külön van szervezve. Külön említendők az országos *köztisztviselők* és *alpok*; pl. az Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI), Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI), Országos Tisztviselői Betegsegélyző Alap (OTBA) stb. Néha bizonyos ügyeket a minisztérium keretében vagy külön szervezett *külön országos hatóságok* intéznek, pl. az országos szociális tűzrendészeti, állategészségügyi, selyemtenyésztési, háziipari stb. felügyelőségek, központi dohányjövédéki igazgatóság, központi illetményhivatal, illetékkiszabási hivatal stb. Amennyiben pedig a feladat átmeneti jellegű, ellátására gyakran külön *kormánybiztosságot* állítanak fel; ilyen például jelenleg az elhagyott javak kormánybiztosa, lakásügyi miniszteri biztos stb.

Az országos hatóságok közül a minisztériumtól többé-kevésbé független elhelyezkedésük és a közigazgatási ügyek minden ágára kiterjedő, általános természetű hatáskörük folytán az általános közigazgatási jog keretében is külön ismertetést igényelnek: a legfőbb állami számvevőszék, a kincstári jogügyi igazgatóság és közalapítványi ügyigazgatóság, a központi statisztikai hivatal, a közigazgatási bíróság és a hatásköri bíróság. A többi országos szerv vagy valamelyik minisztériummal van szoros kapcsolatban, vagy működése az ügyeknek csupán meghatározott csoportjára terjed ki és így célszerűen az illető közigazgatási ügyig jogával kapcsolatban tárgyalhatók.

33. §. Legfőbb állami számvevőszék.

A népképviselőket költségvetési jogának természetes kiegészítő része a költségvetés betartásának ellenőrzése. A minisztérium az államháztartás viteléért a parlamentnek felelős; a parlament azonban a minisztérium gazdálkodásának szakszerű és közvetlen ellenőrzésére nem alkalmas. Az ellenőrzés megkönnyítésére állították fel 1870-ben az *állami számvevőszéket*, amelynek jelentései alapján a parlament az államháztartás vitelét és a kormány gazdálkodását ellenőrizheti.

A legfőbb állami számvevőszék *rendeltetése* az állam bevételeinek és kiadásainak, az államvagyon és államadósság kezelésének s általában az állam számvitelének szakszerű ellenőrzése (1870: XVIII. t.-c. 1. §). E feladatát részben önállóan, részben mint a törvényhozás segédszerve látja el és utóbbi tekintetben a költségvetési jog hatályosságának biztosítója.

A legfőbb állami számvevőszék a minisztériumtól teljesen független, önálló *hatóság*. Személyzete a rangban a miniszterekkel egyenlő elnökön kívül egy alelnökből, legfőbb állami számvevőszéki tanácsosokból, osztálytanácsosokból, titkárokból stb. áll, akik a megfelelő miniszteri tisztviselőkkel vannak egy rangban és egyébként is az ezen tisztviselőkre megállapított szolgálati és ellátási szabályok alá tartoznak. A legfőbb állami számvevőszéknél tisztviselői minőségben csakis olyanok alkalmazhatók, akik az állam-számviteltanból is vizsgálatot tettek. A legfőbb állami számvevőszék hivatalnokai nem lehetnek a parlamentnek tagjai, nem viselhetnek semmiféle más állami vagy magánhivatalt, vagy számadási és vagyoni felelősséggel járó állást vagy tisztséget, még közvetve sem vehetnek részt az állammal számolási, segélyezési vagy szerződési viszonyban álló vállalatok igazgatásában vagy ügyvitelében, a vezetők nem lehetnek egymással vagy a miniszterekkel meghatározott fokig rokonságban vagy sógorságban.

A legfőbb állami számvevőszék elnökét a nemzetgyűlés által kijelölt három egyén közül a miniszterelnök előterjesztésére az államfő élethossziglan nevezi ki. A számvevőszék magasabb rangú tisztviselőit az elnök előterjesz-

tésére az államfő, a többit pedig az elnök nevezi ki. A legfőbb számvevőszék elnökét — aki az ügyeket személyes felelősség terhével vezeti — a parlament époly módon vonhatja felelősségre, mint a minisztereket ; más módon hivatalát el nem vesztheti.

A legfőbb állami számvevőszék *hatásköre* elsősorban az állami utalványozások és kiadások ellenőrzésében áll. Minden minisztérium köteles úgy a saját, mint az alárendelt hatóságok számviteli kimutatásait havonként a számvevőszéknek megküldeni. A számvevőszék ellenőrzi, hogy az utalványozások az állami költségvetési törvény keretében történtek-e és a kiadások nem haladták-e felül az engedélyezett összegeket. Ez ellenőrzési jog gyakorlása érdekében a számvevőszék a minisztériumi és egyéb számvevőségek ügykezelését és a számadásokat esetről-esetre megvizsgálhatja. Ha szabálytalanságot tapasztal, erre nézve a minisztertől felvilágosítást kér, s ha a felvilágosítást a kifogást nem oszlatja el, a minisztertanácsnak jelentést tesz.

Az állami kiadások mellett a számvevőszék ellenőrzi az állami bevételeknek, az államvagyonnak, állami alapoknak és államsegélyben részesülő intézeteknek számadásait, ellenőrzi az államadóságokat, azok kezelését és törlesztését, a váltópénz forgalmát, a számviteli szolgálatot, a nyugdíjazási szabályok megtartását, a postatakarékpénztárat stb. Ellenőrzéséről kimutatást készít és azt észrevételeivel a minisztertanácsnak megküldi.

A számvevőszék kötelessége minden költségvetési évről a költségvetés rendszerében zárszámadást, az államvagyonról mérleget, az államháztartás viteléről részletes jelentést készíteni és azokat észrevételeivel együtt közölni a minisztertanáccsal, mely az iratokat a saját felvilágosításaival felszerelve haladéktalanul a parlament elé terjeszti. A számvevőszék bármely iratát a parlamentnek vagy bizottságának megvizsgálása alá köteles bocsátani.

A számvevőszék hatáskörébe tartozó ügyeket minőségük szerint vagy az elnökségnél, vagy az ügyosztályokban, vagy tanácsülésben tárgyalják. Az ügyosztályok számát, munkakörét és a személyzetnek azokhoz való beosztását az elnök állapítja meg. Tanácsülésben a fontosabb ügyek kerülnek (jelentések a parlamenthez, minisztertanácshoz) tárgyalásra. A tanácsüléseken az elnök vagy az alelnök elnöksége mellett a főtisztviselők vesznek részt ; az elnök a tanácsülésben kifejtett és jegyzőkönyvbe foglalandó vélemények meghallgatása után saját meggyőződése szerint mondja ki a határozatot. A számvevőszéknél az ügyeket az elnök vagy alelnök aláírásával adják ki. A számvevőszék elnökének határozatai egyes esetekben (pl. tisztviselői illetmények tekintetében) panasszal támadhatók meg a közigazgatási bíróságnál.

34. §. Központi statisztikai hivatal.

Minden közigazgatás lényeges előfeltétele a közviszonyoknak megbízható ismerete ; ennek következtében minden közigazgatási ügyágnak nélkülözhetetlen segédeszköze a *statisztika*, amelynek fontos hivatása, hogy a közigazgatás anyagául szolgáló életviszonyokról és minden közérdekű jelenségről hiteles számszerű adatokat bocsásson a közigazgatási hatóságok rendelkezésére. A hivatalos statisztikai szolgálat alaptörvénye az 1929 : XIX. t.-c., amely a statisztikai szolgálatot épp általános közigazgatási jelentőségére tekintettel a kereskedelemügyi miniszter felügyeleti jogköre alól a miniszterelnök felügyelete alá utalta át.

A hivatalos statisztikai szolgálat *feladata*, hogy nyilvántartsa az ország közállapotát és évről-évre változó közviszonyait, hogy erre a célra minél teljesebb és megbízhatóbb adatokat gyűjtsön, ez adatokat megvizsgálja, összeállítsa, feldolgozza és oly módon bocsássa közre, hogy azok tudomá-

nyos, valamint törvényhozási, kormányzati, közigazgatási és más gyakorlati célokra egyaránt használhatók legyenek. A statisztikai adatgyűjtés kiterjed természetesen nemcsak a népességi, hanem a közigazgatási jelentőséggel bíró más viszonyokra (lakás, ügyszám, áruforgalom stb.) is. A hivatalos statisztikai szolgálat összehasonlítás céljából nemzetközi adatokat is gyűjt, köteles viszont a nemzetközi statisztika érdekeit a maga részéről előmozdítani. Minden közigazgatási szerv jogosult belső igazgatási célra, illetőleg helyi jelleggel adatokat gyűjteni; de azonfelül is — tehát közérdekű célra és országos jelentőségű — statisztikai tevékenységet folytathat. A közigazgatási szervek közérdekű statisztikai tevékenysége a szakszerűség, egyöntetűség és gazdaságosság, valamint a tudományos és gyakorlati szempontok összhangzatos érvényesülésének biztosítása érdekében központi irányítás és felügyelet áll; a statisztikai szolgálat központi szervei a Központi Statisztikai Hivatal és az Országos Statisztikai Tanács.

A Központi Statisztikai Hivatal élén a hivatal elnöke áll, akit az alelnök helyettesít. A hivatal tisztviselő-személyzete három szakból tevődik össze, úgymint a) a fogalmazási szakból az igazgatási és fogalmazási teendők ellátására, valamint a tudományos munkálatok végzésére, továbbá b) a statisztikai és c) a kezelési szakból a statisztikai adatok számszerű megvizsgálására és feldolgozására, továbbá a térképrajzolási, könyvtári, irodai és anyagkezelési teendők ellátására. A fogalmazási szakban jogtudományi, államtudományi és közgazdaságtudományi tudorokon kívül legfeljebb egynegyed részben orvostudorok, mérnökök, illetőleg földrajzi vagy matematikai szakból bölcsésztudorok vagy középiskolai tanárok is alkalmazhatók. A Statisztikai Hivatal tisztviselői azonkívül statisztikai szakvizsgát, a magasabb állások eléréséhez pedig külön vizsgát is kötelesek letenni.

A közérdekű statisztikai adatgyűjtésekről minden közigazgatási szervnél évenként tüzetes *munkatervet* kell készíteni és e munkatervben meg kell jelölni a tervezett adatgyűjtéseket a gyűjtés módjával együtt; magánszemélyek jövedelmének vagy vagyonának egészére vagy ezek külsőleg nem nyilvánuló részeire, végül az egyén családi, társadalmi és erkölcsi életének benső viszonyaira adatok nem gyűjthetők. Az egyes hivatalok közérdekű statisztikai tevékenységéről részletesen be kell számolni a Központi Statisztikai Hivatalnak, amely az ellenőrzés, irányítás és összeegyeztetés munkáját végzi, az országos munkatervet összeállítja és az országos statisztikai adatgyűjtést végzi. A központi munkatervet az Országos Statisztikai Tanács meghallgatása és a minisztertanács hozzájárulása után a miniszterelnök a parlamentnek jóváhagyás végett bemutatja; a jóváhagyott munkaterv keretén kívül adatgyűjtések csak sürgős szükség esetében, csak a minisztertanács előzetes engedélye és a parlamentnek utólag teendő jelentés mellett foganatosíthatók.

A Központi Statisztikai Hivatal a statisztikai adatgyűjtés eredményét statisztikai évkönyvben és esetleg egyéb statisztikai közleményekben bocsátja nyilvánosságra. A miniszterelnök az ország összes közérdekű viszonyát és az egyes minisztériumok ügykörét felölelő tartamú évkönyvet a minisztériumok működését és a közállapotokat ismertető jelentés kíséretében évenként a parlament elé terjeszti. A Központi Statisztikai Hivatal feladatának előmozdítására nyilvános könyvtárat és térképgyűjteményt tart fenn. A nyomtatók és kiadók kötelesek a szépirodalmi tartamú művek, heti folyóiratok és napilapok kivételével minden nyomdatermékből egy példányt statisztikai célokra ingyen szolgáltatni.

Elemi iskolai tanítók felelősség terhe alatt kötelesek mint számlálóbiztosok működni. Közhivatalok s mindennemű polgári és egyházi hatóságok kötelesek a szükséges adatokat megszerezni és a statisztikai hivatalnak be-

szolgáltatni, de azonkívül intézetek, testületek, egyletek és társulatok, valamint magánszemélyek is kötelesek a rájuk vonatkozó adatokat szolgáltatni; a magánszemélyek azonban csak oly adatokat, amelyekre a munkatervben, illetőleg minisztertanácsi határozatban az egyéni bevallás kötelezettsége meg van állapítva. A Statisztikai Hivatal az adatszolgáltatás megbízhatóságának és szabályszerűségének megvizsgálása és ellenőrzése céljából saját tisztviselői által megtekintheti a hatóságok, intézetek, testületek, egyletek és társulatok nyilvántartásait és feljegyzéseit, sőt bizonyos korlátok közt a vállalatok üzleti könyveit is. Az önként be nem szolgáltatott adatokat a Statisztikai Hivatal a mulasztók költségére maga gyűjtheti össze; hamis vagy valótlan adatok szolgáltatása, továbbá az adatszolgáltatás megtagadása azonkívül kihágássá is van nyilvánítva.

A statisztikai célokra beszolgáltatott egyéni természetű adatok hivatalos titkot képeznek, az adókivetés alapjául fel nem használhatók, azok a címzárti közlemények kivételével nem egyenként, hanem csak területi vagy tárgyi összefoglalásban tehetők közzé.

A Központi Statisztikai Hivatal legfontosabb és legnagyobb szerű adatgyűjtése a tízévenként tartani szokott *népszámlálás*, amely eredményeit különféle csoportosításban mindig több kötetben tették közzé.

Az *Országos Statisztikai Tanács* szakértő testület, amelynek elnökét és alelnökét az államfő nevezi ki, tagjai pedig az egyes minisztériumok és statisztikai hivatalok képviselői és miniszterelnök által kinevezett szakfelelősök. A Központi Statisztikai Hivatalon kívül külön Statisztikai Hivatala van Budapest székesfővárosnak.

35. §. Kincstári jogügyigazgatóság, közalapítványi ügyigazgatóság.

A magyar közigazgatásnak általános jellegű szerve a *kincstári jogügyi igazgatóság*, amelynek főhivatása az államnak — vagy ahogy az állam vagyoni jogi alanyiságát régebben nevezni szokták: a kincstárnak (fiskusnak) — minden miniszter ügykörében való vagyoni jogi képviselése. A kincstári jogügyi igazgatóság több évszázados multra tekint vissza. Már az 1723 : LI. t.-c. rendelkezése, hogy a kincstári és kamarai javakat illető ügyekben a peres eljárást a királyi ügyek fő- vagy aligazgatója hivatott folytatni. A kincstári jogügyi igazgatóság szervezetét újabban egy 1870. évi legfelsőbb elhatározás állapította meg (közjétéve a 49.240/1883. P. M. sz. rendelettel), míg jelenleg az 1938 : X. t.-c. 23. §-a alapján kibocsátott 48.000/1940. I. M. sz. rendelet van hatályban.

A kincstári jogügyi igazgatóság képviseli bíróságok és más hatóságok előtt magánjogi ügyekben az államot, annak hatóságait, hivatalait, intézeteit, vállalatait, üzemét és alapjait, ha azoknak nincs az államtól külön jogi személyiségük, vagy ha azoknak jogi képviselőt a jogszabály a jogügyi igazgatóságra ruházta. A jogügyi igazgatóság közreműködik, illetőleg eljár azonfelül a nevezett intézmények részéről jogügyletek kötésénél, vagyoni vonatkozású jognyilatkozatok tételében, jogi véleményt ad. Képviseli az állami alkalmazottakat is az illető ellen hivatali működése miatt harmadik személy által indított perben is, ha erre az alkalmazott felkérte és az igazságügyminiszter a képviselőre engedélyt ad (1938 : X. t.-c. 24. §).

A kincstári jogügyi igazgatóság úgy perindításhoz, mint alperesként perbe bocsátkozáshoz, valamint egyezség kötéséhez az illetékes miniszter előzetes felhatalmazását, vagy amennyiben erre nagyobb veszély előállása nélkül idő nem volt, — legalább utólagos jóváhagyását köteles kikérni, eljárásának eredményéről továbbá a miniszternek beszámolni köteles. Köte-

lessége az állam jogügyeinek buzgó ellátása és az államvagyonot fenyegető hátrányok elhárítása ; a szükségesnek mutatkozó biztosítási intézkedéseket meg kell tennie és a célszerűnek látszó jogorvoslatokat felhasználnia.

A jogügyi igazgatóság élén a jogügyi igazgató áll. Az igazgatóság fogalmazási tisztviselőinek az ügyvédség gyakorlására képesítettnek kell lenniök, ügyvédi magángyakorlatot nem folytathathak, az állami tisztviselőkre fennálló fegyelmi és illetményi szabályok alá esnek. A jogügyi igazgatóság személyzetét az igazgató osztja ügyosztályokba ; az igazgatót az aligazgató, esetleg egy jogügyi főtanácsos helyettesíti. A jogügyi igazgatóságnak külön számvevősege és segédhivatalai vannak.

A kincstári jogügyi igazgatóság egyéni hatóság, a tisztviselők eljárásaikban az igazgató vagy helyettese utasításaihoz kötelesek magukat tartani olyankor is, ha valamely ügyet tanácsban tárgyaltak. Társas tárgyalást vagy az előadó kívánhat vagy az igazgató rendelhet el ; a tanácsban legalább négy előadónak kell résztvennie ; szavazataért mindenki felelősséggel tartozik.

A kincstári jogügyi igazgatóság az igazságügyminiszter felügyelete alá tartozik.

Az állam által kezelt nyilvános alapítványokat, különösen a vallási és tanulmányi alapot is a *közalapítványi ügyigazgatóság* képviseli. Ez a hatóság szervezetileg a vallás- és közoktatásügyi miniszter felügyelete alatt áll. Szervezetét az 10165/1867. V. K. M. sz. rendelet állapította meg. A közalapítványi ügyigazgatóság élén az ügyigazgató áll. Az igazgatóság fogalmazási szakában alkalmazottaknak ügyvédi oklevelüknek kell lenniök, de ügyvédi gyakorlatot nem folytathatnak. Tisztviselőire általában az állami tisztviselőkre vonatkozó szabályok irányadók.

A közalapítványi ügyigazgatóság rendeltetése a világi és egyházi alapítványok ingó és ingatlan javainak és mindennemű jogainak megőrzése, visszaszerzése, ezen alapoknak hatóság előtt való képviselete, jogi véleményadás az ezen alapokat érdeklő kérdésekben, közreműködés az alapítványok jogügyleteinél és a vonatkozó okiratok megszerkesztése. A közalapítványi ügyigazgatóság kezeli és vagyonjogilag képviseli az üresedésben levő egyházi jövedelmeket (püspökségeket és apátságokat). Fontosabb ügyekhez az illetékes miniszter előzetes felhatalmazása szükséges.

A közalapítványi ügyigazgatóság szintén egyéni hatóság, de a fontosabb ügyeket tanácsban tárgyalják. Az ügyigazgató a többség véleményéhez nincs kötve.

Külön jogi képviselete van az államvasutaknak, a postának és postatakarékpénztárnak (jogi osztály). A közadók módjára behajtandó szolgáltatások kezelése körében az államot a törvényhatósági tiszti ügyész, a pénzbüntetés behajtásából származó bírói eljárás során pedig az államügyész képviseli.

36. §. A közigazgatási bíróság rendeltetése és szervezete.

A közigazgatás munkáját általában a közigazgatási hatóságok végzik ; ezek hajtják végre az egyes esetekben a közigazgatási jogszabályokat és hozzák meg a jogszabályok alapján azokat a közigazgatási határozatokat, amelyek a jogszabályokat az egyesekkel szemben érvényesítik, az egyes közjogi viszonyát a közösséghez, államhoz megállapítják. Azonban az állam-szuverénitás nem biztosít a közigazgatási hatóságoknak abszolút hatalmat, hanem ellenkezőleg kötelesek a jogszabályok korlátai között maradni és a jogszabályok által az egyesek részére biztosított jogokat figyelembe venni.

A közigazgatási tevékenységnek ilyen jogi szempontból — és különösen az egyesek jogszabályokban biztosított jogai szempontjából — való ellenőrzésére a *közigazgatási bíráskodás* van hivatva. A közigazgatási bíráskodásban az egyesek jogot nyernek arra, hogy a jogaikra nézve sérelmesnek tartott közigazgatási határozatot független bíróság által felülvizsgáltathassák.

A külön közigazgatási bíráskodás *jogosultságát* különösen a franciák vonták kétségbe azon az alapon, hogy a közigazgatási hatalom a bírótól elválasztott független államhatalom és a bírói hatalom beavatkozása a közigazgatás ügyeibe nemcsak az elválasztás alapelvét sérti és a közigazgatás függetlenségét veszélyezteti, hanem az állam szuverénitását és a közigazgatás sikerét az egyeseknek kiszolgáltatja; ezért a franciák a közigazgatási bíráskodást csakis a közigazgatási szervezet keretében tartották megoldhatónak és erre a célra szervezték a központban az államtanácsot, alsófokon pedig a prefekturái tanácsokat. A szoros értelemben vett közigazgatási szervezetten kívül bírói függetlenséggel szervezett közigazgatási bíráskodás azonban nemhogy veszélyeztetné az állam tekintélyét, de éppen biztosítani alkalmas azáltal, hogy közigazgatási hatóságok önkényes és téves határozataival szemben a jogszabályok, tehát az államakarat uralmát helyreállítja. Jogállamban semmiféle egyéni jog bírói védelem nélkül nem maradhat és nem lehet a közigazgatási hatóságok önkényének szabadon kiszolgáltatva; mikor a közigazgatási bíráskodás a jogtalan közigazgatási határozattal szemben az egyes felhívására a jogszabályt érvényesíti, nem kockáztatja, de a hatósági önkénnyel szemben megmenti az állam tekintélyét.

Egész 1884-ig Magyarországon nem volt külön közigazgatási bíráskodás és egyes kivételes eseteket nem számítva — amikor t. i. a közigazgatási hatóság sérelmes határozataival szemben a rendes bíróságok jogsegélyét lehetett igénybe venni — a miniszterek voltak a közigazgatási ügyeknek végső hatóságai. Az 1883 : XXIII. t.-c. állította fel a pénzügyi közigazgatási bíróságot, amelyet az 1896 : XXVI. t.-c. azután nem pénzügyi természetű ügyekre is kiterjedő hatáskörrel *közigazgatási bírósággá* szervezett át. A magyar törvényhozás tehát nem fogadta el sem a francia álláspontot, amely a közigazgatási határozatok végleges jogi felülvizsgálatát is a közigazgatási szervezet keretében rendezi, de nem fogadta el azt az angol irányzatot sem, amely ezt a felülvizsgálatot egyszerűen a rendes bíróságokra bízta; az 1896 : XXVI. t.-c. főleg német és osztrák mintára külön közigazgatási bíróságot állított fel, amely szervezeténél fogva amellet, hogy a bírói függetlenség biztosítékai-val is rendelkezik, a különleges természetű közigazgatási jog alkalmazására a rendes bíróságoknál alkalmasabb.

Az 1896 : XXVI. t.-c. egy közigazgatási bíróságot állított fel. Az 1893. évi Hieronymi-javaslat törvényhatóságoként elsőfokú közigazgatási bíróságokat is tervezett, az utóbbiak szervezete tekintetében mutatkozó nehézségek miatt azonban ezt a tervet később elejtették. Az *alsófokú bíróságok* felállítása így a jövő törvényhozásnak maradt a közigazgatási bíráskodás körének kiterjesztése érdekében elkerülhetetlen feladata.

A közigazgatási bíróság *szervezete és jogállása* a kúriáéhoz hasonló; bírói személyzete az elnökből, másodelnökből, tanácselnökökből és ítélőbírákból áll. Ezek jogok és kötelezettségek tekintetében minden vonatkozásban a kúria megfelelő bírásaival esnek egy tekintet alá; a bírói függetlenségre, elmozdíthatatlanságra, összeférhetlenségre, érdekeltségre és felelősségre vonatkozó szabályok rájuk is kiterjednek. A bírák közül azonban csak a felének kell a magasabb bírói hivatalra képesítettnek lennie, a másik fele pedig meghatározott szolgálati idővel rendelkező magasabbrangú közigaz-

gatási tisztviselők közül veendő. A bírakat a minisztertanács előterjesztésére az államfő életfogytiglan nevezi ki.

A közigazgatási bíróság bíráira nézve a fegyelmi hatóságot a kényszernyugdíjazás jogával együtt a törvény értelmében külön fegyelmi bíróság gyakorolja, amely a kúria és a közigazgatási bíróság elnökének vagy helyettesének évenként váltakozó vezetése alatt a két bíróság tanácselnökeiből és rangidősb bíráiból alakul (6760/1945. M. E. sz. rendelet).

A bíróság segédszemélyzete a két elnöki titkár és a tanácsjegyzők, akiket a bel- és pénzügyminisztérium fogalmazási személyzetéből a minisztertanács oszt be. Ugyane minisztériumokból egészül ki a kezelőszemélyzet; a segéd- és kezelőszemélyzet felett a fegyelmi bíraskodást a bíróság fegyelmi tanácsa gyakorolja.

A közigazgatási bíróság közigazgatási és pénzügyi osztályra és mindkét osztály tanácsokra tagozódik; a tanácsokba beosztás az elnök joga. A közigazgatási bíróság öt tagból álló tanácsokban határoz; a tanácsstagok közül legalább kettőnek bírói képzettségűnek kell lennie. Kivételesen előfordul azonban háromtagú tanácsban való döntés és ülnökök bevonása is. Az egyes osztályok teljes ülési határozatokat hozhatnak, amelyek a tanácsokat megváltoztatásukig kötelezik.

37. §. A közigazgatási bíróság hatásköre.

A közigazgatási bíróság — amint neve is mutatja — eredetileg közigazgatási ügyek elbírálására lett szervezve; később azonban hatásköre kiterjesztetett közjogi vitás kérdések eldöntésére is.

A közigazgatási bíróság közigazgatási irányú eredeti hatásköre általában csak *jogvítás* természetű egyes ügyek elbírálására vonatkozik. Tehát rendszerint nem terjed ki kormányzati természetű rendelkezésekre; oly kérdésekben továbbá, amelyekben a jogszabályok a közigazgatási hatóságoknak a szabad méltatás jogát biztosítják és a fél jogsérelemtől nem, hanem csak érdeksérelemtől panaszkozhatnak, a közigazgatási bírósághoz panasszal fordulni általában nem lehet. A jogvítás természetű kérdések azonban általában nemcsak az esetben vihetők a bíróság elé, ha az egyéni jogok sérelméről van szó, hanem olyankor is, amikor az objektív jogrend szenvedett sérelmet (hatósági panasz), vagy egyeseknek és testületeknek egymásközt van közjogi természetű vitája.

A közigazgatási bíraskodás nálunk általában nem terjed ki úgy, mint pl. Ausztriában vagy Franciaországban, minden jogvítás természetű közigazgatási határozatnak megkülönböztetés nélkül való felülvizsgálatára. A magyar közigazgatási bíróság hatásköre csak kivételes jellegű, azaz panasznak csak az 1896 : XXVI. t.-c.-ben vagy későbbi törvényekben *egyenként részletesen* (takszative) felsorolt esetekben van helye, különben pedig a közigazgatási ügyek a közigazgatási szervezet körében nyerik végérvényes elintézésüket.

A felsoroláson alapuló takszaciós rendszerű hatáskör általában nem mondható megfelelőnek; ez a rendszer ugyanis a bírói védelmet csak az ügyek meghatározott körére szorítja. De még jobban kifogásolható, hogy nálunk a bírói hatáskörbe tartozó ügyek felsorolása szűkkörű, úgy, hogy az ügyek igen jelentékeny része a bírói védelemből teljesen ki van zárva. Egyáltalán nincs pl. nálunk bírói panasz engedve a gyámügyi, állampolgársági, egyesületi, rendőri büntető, fegyelmi, kisajátítási, útlevél stb. ügyekben. De amely ügyágra a bírói védelem kiterjed is, nem általában, hanem csak külön körülhatárolt kérdésekben lehet panasszal élni. Az 1896 : XXVI. t.-c.

szerint egyes községi, törvényhatósági, közegészségügyi, tanügyi, vízügyi, útügyi, vasúti, mezőgazdasági, állategészségügyi, erdészeti, vadászati, halászati, házközösségi, beszállásolási, adó- és illetékügyi, végre köztisztviselői illetményügyi kérdésekben, összesen kb. kétszáz jogvita esetében van jogorvoslatnak helye a közigazgatási bírósághoz. Későbbi törvények a bírói hatáskört az említett ügyágak keretében és azonkívül elég nagy számban terjesztették ki további esetekre, de ezek a kiterjesztések is aránylag szorványosan történtek és a bírói hatáskör kivételes jellegű természetét általában nem érintették.

A közigazgatási bíróság hatásköre csak a törvények végrehajtása során felmerült olyan esetekre vonatkozik, amelyeket ismét kifejezetten törvény utalt döntése alá. Az 1896 : XXVI. t.-c. szerint azonban a közigazgatási bíróság hatásköre minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelettel kiterjeszhető nem törvényen, hanem miniszteri rendeleten, törvényhatósági vagy városi szabályrendeleten alapuló vitás kérdések eldöntésére is ; sőt a törvény a miniszterek kötelességévé teszi, hogy az említett jogszabályokat a bírói védelem kiterjesztése érdekében öt éven belül átvizsgálják. Ez az átvizsgálás mindeztideig nem történt meg és a hatáskör rendeleti kiterjesztésére egyébként sincs sok példa.

A közigazgatási bíróság hatásköre a jog- és törvényhasonlatosság (analógia) elve alapján a világosan és kifejezetten hozzá nem utalt ügyekre nem terjeszhető ki, tehát mindig szorosan magyarázandó. Amennyiben azonban a bíróság elé tartozó jogvita kérdés eldöntése más olyan kérdések *előzetes eldöntését* teszi szükségessé, amelyeket különben végérvényesen a közigazgatási hatóságok jogosultak elbírálni, abban az esetben a bíróság előkérdésként (prejudicialiter) ezeket a kapcsolatos kérdéseket is elbírálhatja és csakis a rendes bíróságok hatáskörébe tartozó kérdések megvizsgálatába nem bocsátkozhatik. Előkérdésként tehát oly közigazgatási ügy is a közigazgatási bíróság elé kerülhet, amely a bírói védelemből különben ki van zárva (pl. állampolgárság).

A közigazgatási bíróság hatásköre mindig csak hatósági határozat felülvizsgálatára terjed ki, tehát mulasztás esetében el nem járhat. A bíróság továbbá rendszerint csak a *magasabb fokú* (másodfokú) közigazgatási hatóságok határozatainak felülvizsgálatára vonatkozik, sokszor azonban már az alsó- vagy elsőfokú hatóság (alispán, pénzügyigazgató stb.) határozata ellen közigazgatási fellebbevitel kizárásával panasznak van helye a bírósághoz. Az államfő és a minisztertanács rendelkezése vagy intézkedése ellen egyéni panasz általában nem vehető igénybe ; panasz intézhető a miniszter, számszéki elnök, főispán (főpolgármester), törvényhatósági és közigazgatási bizottság, városi tanács, törvényhatósági kisgyűlés, alispán (polgármester), adófelszólamlási bizottság, pénzügyigazgató stb. határozatai ellen. Amely hatóság határozata ellen azonban panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz, az illető hatósági határozat közigazgatási úton feljebb nem vihető és a bírósághoz tartozó jogvita kérdésekben a miniszterek felülvizsgálati jogcímen sem intézkedhetnek ; az ilyen ügyekben természetesen a rendes bírósághoz sem lehet fordulni, de az 1896 előtt a rendes bírósághoz utalt egyes közigazgatási ügyekben e bíróságok jogköre megmaradt.

A közigazgatási bíróság hatásköre általában nemcsak a megtámadott határozat megsemmisítésére (kasszálas), hanem rendszerint az ügy érdemében új döntő (meritorius) határozat hozatalára is kiterjed. A közigazgatási bíróság határozata végérvényes, az ellen semmi jogorvoslat (pl. rendes bírósághoz) igénybe nem vehető, a közigazgatási hatóságok pedig feltétlenül kötelesek foganatosítani. A határozatban kifejezett elvi állásfoglalásnak a

konkrét ügyön túlmenő hatálya általában nincs, de természetesen kívánatos, hogy a közigazgatási hatóságok ehhez az állásfoglaláshoz újabb panasz elkerülése céljából más hasonló ügyekben is alkalmazkodjanak.

A jogállam kiépítésének betetőzése a közjogi vagy alkotmányjogi bírászkodás. A modern állam felismerte, hogy az alkotmány védelmének leghatályosabb biztosítékát szintén a független bírászkodásban lehet megtalálni és azért az alkotmány egyes legfontosabb kérdéseinek (pl. a rendeletek és kormányzat törvényességének, a hatásköri összeütközéseknek stb.) eldöntését bíróságokra bízta. Némely állam a közjogi bírászkodás céljaira külön bíróságot szervezett; nálunk e feladatkört is a közigazgatási bíróság látja el. Közigazgatási bíróságunknak meghatározott közigazgatási vitás jogkérdések eldöntésére az 1896 : XXVI. t.-c.-ben megállapított hatáskörét későbbi törvények nemcsak további egyes közigazgatási vitás jogkérdések eldöntésére terjesztették ki, hanem igen nagyfontosságú *alkotmányjogi* kérdésekben való bírászkodást is jogkörébe utaltak; ebben a jogkörben a bíróság nemcsak a jogszerűség, de kivételesen az államérdék szempontjait is vizsgálni jogosult; azonkívül e jogkör rendszerint elvi alapon nyert megállapítást és így nincs egyes felsorolt esetekre korlátozva; végre e jogkörben nemcsak törvény, hanem bármely törvényes jogszabály sérelme miatt is eljárhat és a minisztertanács határozatát és a miniszterek kormányzati természetű rendelkezéseit is felülbíráhatja.

A közigazgatási bíróság bírászkodott már 1925 óta az országgyűlési választók névjegyzéke ellen előterjesztett panaszok ügyében és döntött az országgyűlési képviselőválasztások érvénye felett is, mégpedig nemcsak akkor, ha a választást a választók támadták meg panasszal, hanem akkor is, ha a megbízólevél ellen az igazolási eljárás során a képviselőház részéről merült fel kifogás; ilyenkor a bíróság nemcsak megsemmisíthette a választást, de megállapíthatta annak helyes eredményét. Minthogy az 1926 : XXII. t.-c. szerint a felsőházi tagok választása ellen előterjesztett panaszok ügyében is a közigazgatási bíróság határozott, a közigazgatási bíróság *az országgyűlés mindkét háza szervezeti kérdéseiben* határozó, alkotmányjogi bíróság volt.

A közigazgatási bíróság hatásköre kiterjed az *önkormányzati testületek*, a törvényhatóság és község egyes *szervezési kérdéseire*, így a törvényhatósági és községi választói jog, a képviselőtestületi tagok és tisztviselők választásának érvénye stb. tárgyában előterjesztett panaszokra. Az 1929 : XXX. és 1930 : XVIII. t.-c. szerint a törvényhatósági bizottság feloszlata is e bíróságnál volt megtámadható.

A közigazgatási bíróság nemcsak felülvizsgálhatja (mint a rendes bíróság) a rendeletek törvényességét és a törvénytelen rendelet alkalmazását a konkrét esetben mellőzheti, hanem a törvényhatóság és egyes más önkormányzati testületek panaszára (ú. n. garanciális panasz) az 1907 : LX. t.-c. szerint meg is semmisítheti a kormánynak az önkormányzatra sérelmes törvénytelen rendeletét és ezzel *a kormányzat törvényességét* védi és fenntartja. A közigazgatási bíróság e működése egyik legerősebb alkotmánybiztosítékunk.

A közigazgatási bíróság e közjogi hatásköre utóbbi időben annyiban szűkült, hogy az 1945 : VIII. t.-c. a nemzetgyűlési választásokra külön választási bíróságot szervezett; reméljük azonban, hogy ez csak átmeneti megoldás.

38. §. A közigazgatási bíróság eljárása.

A közigazgatási bíróság előtt való eljárás : a *közigazgatási perrend* nagyjában a polgári perrendtartás mintájára van szabályozva ; kívánatos ugyanis, hogy a magánjogi igények érvényesítésére kiképzett és bevált peres formák és biztosítékok az egyes közjogi igényeinek érvényesítésénél minél tágabb körben nyerjenek alkalmazást. A közigazgatási perrend mégsem lehet a polgári perrend egyszerű másolata ; ennek oka a polgári és a közjogi per eltérő természete. A polgári pernek a felek az urai, azok a per tárgyaról szabadon rendelkezhetnek, abból engedhetnek, arról egészen le is mondhatnak ; a közjogi per tárgya ily rendelkezés anyaga nem lehet és képtelenség lenne azt az egyik fél mulasztása, elismerése vagy lemondása alapján eldönteni. A polgári per továbbá a bizonyítási teher elmélete alapján van fölépítve s aki kellőképen nem tud vagy nem akar bizonyítani, az anyagi jog szerint fennálló jogától elesik ; a közjogi perben a közjogi helyzet hivatalból is tisztázandó és nem lehet az ügy eldöntését a felek bizonyítási készségétől vagy bizonyítási eszközeik tökéletlenségétől függővé tenni. Végre a polgári bíró ítélete a felek perbeli cselekményeinek és bizonyítékainak eredményét állapítja meg és az ezeknek megfelelő, esetleg csak formális igazságot teszi joggá ; a közjogi per célja ezzel ellentétben csakis az igazság teljes kiderítése lehet, bár e célját tökéletlensége folytán nem is mindig éri el.

A közigazgatási per nem kereset, hanem *panasz* alapján indul ; e megkülönböztetés azonban nem jelenti azt, mintha itt a jogérvényesítésnek kevésbé hatályos eszköze állna csupán rendelkezésre. Panasszal élhet az érdekelt fél, tehát az a magános, hatóság, egyesület vagy testület, akinek jogát (érdekét) a közigazgatási hatóság határozata sérti (magánpanasz) ; a hatósági hatáskör és az állami közérdek védelmére azonkívül panasszal élhetnek : a) a főispán és főpolgármester a törvényhatósági és közigazgatási bizottság határozatai ellen, b) az alispán, polgármester, pénzügyigazgató, tanfelügyelő, erdőfelügyelő, az államépítészeti és folyam mérnöki hivatal főnöke az általuk képviselt közigazgatási ügyág körében a közigazgatási bizottság határozatai ellen, végre c) az adófelszólalási bizottság előadója e bizottság határozatai ellen (hatósági panasz). Kivételesen előfordul, hogy a panaszt az ügyben érdektelen személy, tehát bárki is beadhatja, pl. a választójogosultság kérdésében a jogosulatlan felvétel miatt (*actio popularis*). A törvényhatósági bizottság részére az 1907 : LX. t.-c. által biztosított ú. n. garanciális panaszjogot a kisgyűlés, továbbá a bizottsági tagok többsége is gyakorolhatja, ha a bizottság fel lenne oszlatva vagy időközben nem tartana ülést.

A panasz 15 napon (1907 : LX. t.-c. alapján pedig féléven) belül terjesztendő elő. A panasziratban a közigazgatás eljárás során nem érvényesített új tényeket és bizonyítékokat is fel lehet hozni. A 15 napon belül előterjesztett panasznak a közigazgatási határozat végrehajtására általában halasztó hatálya van ; amennyiben azonban az illető határozat ellen azelőtt csak birtokon kívül volt helye közigazgatási felelővitelnek vagy a végrehajtást közérdek követeli és ezt a hatóság határozatában megindokolja, akkor a közigazgatási határozat a panaszra tekintet nélkül végrehajtható. A panaszt a határozatot hozó hatóságnál írásban kell előterjeszteni, de magánosok részéről szóval is előterjeszhető. A hatóság a nála benyújtott panaszt az iratokkal felszerelve felvilágosító irat kíséretében a bírósághoz felterjeszti (átteszi) ; ez iratban a bíróság hatásköre ellen kifogást tehet. Az elkészített panaszt a hatóság visszautasítja. A kellő időben előterjesztett panaszról a bíróság a panaszló esetleges ellenfelét a panaszirat másodpéldányán érte-

síti; ez 15 napon belül védíratot adhat. Azonkívül az összes érdekelt félnek és hatóságnak joga van a tárgyalásig a bírósághoz írásbeli nyilatkozatot tenni.

A közigazgatási bíróság a *bizonyítást* a felek kérelme nélkül, hivatalból is elrendelheti. Bizonyítékok: a felek személyes meghallgatása, tanúk, szakértők, helyszíni szemle, okiratok és hivatalos iratok; eskü által való bizonyításnak nincs helye. A bíróság a bizonyítékokat vagy közvetlenül — egyes tagjának kiküldése által, — vagy közvetve, valamelyik közigazgatási hatóság megbízása által veszi ki; de a bizonyítási eljárás szóbeli tárgyalás keretében is lefolytatható. A bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli.

A *tárgyalás* szóbeli és közvetlen vagy írásbeli és rendszerint nyilvános; a nyilvánosság kizárásának csak közérdekből van helye. A tárgyalás megkezdése után a panasz visszavonásának vagy egyezségkötésnek csak a bíróság engedélyével van helye s a tárgyalás a felek közös egyetértésével sem halasztható el. Szóbeli és közvetlen a tárgyalás, ha felek ezt egyértelműen kívánják, vagy a bíróság az egyik fél kívánatára vagy hivatalból szükségessé tartja. A szóbeli tárgyalásra idézést kapnak a felek, továbbá az érdekelt hatóság, amely megbízottat küldhet. A felek vagy személyesen vagy ügyvéd által képviselve jelenhetnek meg; távolmaradásuk a tárgyalás megtartását nem akadályozza. A szóbeli tárgyalás a felek előterjesztésével kezdődik, azután következik a bizonyítási eljárás, illetve annak ismertetése; a felek a bizonyítás eredményére észrevételeket és a továbbiakra nézve előterjesztést tehetnek. Az írásbeli tárgyalásra a felek csak kifüggesztés útján kapnak értesítést; a tárgyalás az előadó előterjesztésével veszi kezdetét, aki az ügyállást ismerteti; az elnök és tanácsstagok az előadótól felvilágosítást kérhetnek és az iratok felolvasását kívánhatják.

A tárgyalás berekesztése után a bíróság zárt tanácskozás során hozza, de ismét nyilvánosan hirdeti ki indokolt határozatát. Az ügydöntő határozat ítélet, más határozat végzés alakjában jelenik meg. A bíróság elsősorban mindig azt köteles vizsgálni, hogy van-e az ügyre hatásköre; ha a miniszter tett hatásköri kifogást és a bíróság azt alaptalannak találja, az érdemi eljárást a hatásköri bíróság döntéséig felfüggeszti. A bíróság határozata csak a felekre terjed ki; az ügyben eljáró hatóság a döntés alá még nyilvánvaló törvénytelenég esetében sem vonható, legfeljebb a felügyeleti hatóság figyelmét lehet a törvénytelen eljárásra felhívni. A bíróság határozata a költségek kérdésére is kiterjed; a költségekben a hatóság csak nyilván szabálytalan eljárás alapján marasztalható.

A határozat végrehajtása a hatóságok dolga; de a végrehajtás során felmerült jogsérelmek miatt *végrehajtási panasz* intézhető a bírósághoz. A bírói ítélet csakis *újrafelvétel* által támadható meg, de e jogorvoslatnak nincs halasztó hatálya. Újrafelvételt egy éven belül, az alapeljárásban hibán kívül nem használt új döntő bizonyítékok alapján lehet kérni; ilyenkor az ügyvédi képviselet kötelező.

39. §. Hatásköri bíróság.

Minden hatóságnak leglényegesebb tulajdonsága a hatáskör, azaz annak pontos körülhatárolása, hogy az illető hatóság milyen természetű ügyeket köteles ellátni. Oly államban, ahol a hatóságok egész serege működik, a jogrend elsőrendű követelménye, hogy a hatóságok hatásköre pontosan meg legyen állapítva. Minden hatóság maga vizsgálhatja hatáskörét és e vizsgálat alapján eldönti, hogy az illető ügy elintézése hozzá tartozik-e. Részben a hatáskört megállapító szabályoknak, részben a hatóságoknak tökéletlensége ellentétes hatásköri határozatok hozatalára vezethet úgy, hogy vagy

két hatóság vitatja ugyanazon ügyre hatáskörét (pozitív összeütközés), vagy mindkét hatóság elutasítja hatásköréből az illető ügyet (negatív összeütközés). Minthogy pedig egy ügyet csak egy hatóság intézhet el, de annak viszont el kell intéznie: ezeket a *hatásköri összeütközéseket* valami módon meg kell oldani, az illető ügy elintézésére hivatott hatóságot ki kell jelölni. A hatásköri összeütközések eldöntése a hatásköri bíráskodás útján történik.

Több közigazgatási hatóság hatásköri összeütközése a közigazgatási szervezet körében, végeredményben a minisztertanács, esetleg a közigazgatási bíróság határozata által nyer elintézését. Alkotmányos szempontból sokkal nagyobb jelentőségűek a bírói és közigazgatási hatóságok közt támadt összeütközések, minthogy itt egyik államhatalomnak a másik körébe való beavatkozása lehet szóban. Minthogy nálunk az 1869: IV. t.-c. választotta el a bírói hatalmat a közigazgatástól, ekkor merült fel először a két hatalom közti összeütközések elintézésének kérdése és erre nézve a 25. § ideiglenesen a minisztertanácsot jelölte ki bíróságnak. Habár a minisztertanács évtizedeken át anélkül teljesítette ezt a feladatát, hogy lényegesebb kifogás merült volna fel (az előadó mindig az igazságügyminiszter volt), mégis tarthatatlan volt a helyzet, hogy a közigazgatástól független bíróságok hatásköre felett hatásköri összeütközés támasztása esetében végeredményben közigazgatási hatóság dönthessen. Ennek a tarthatatlan helyzetnek az 1907: LXI. t.-c. vetett véget, mikor a rendes bíróságok és a közigazgatási hatóságok egymás közti, valamint ezeknek a közigazgatási bírósággal szemben felmerült hatásköri összeütközéseinek elintézésére külön *hatásköri bíróságot* állított fel.

A hatásköri bíróság az ügyek csekélyebb számánál fogva nem állandóan működő *szervezet*; tagjai a bíráskodást eredeti hivatásuk megtartása mellett gyakorolják. A bíróság a kúria és a közigazgatási bíróság teljes ülései által a saját tagjai (tanácselnökei és bírái) sorából titkos szavazással három évenként választott 8—8 tagból alakul az említett bíróságok elnökeinek (illetve másodelnökeinek) 3 évenként váltakozó elnöklése mellett. A hatásköri bíróság az elnökön kívül hat tagból alakuló tanácsban határoz; a tagok fele-fele részének a kúria, illetve közigazgatási bíróság bírának kell lennie.

Negatív hatásköri összeütközés a törvény értelmében akkor alakul ki, ha mind a két hatóság *jogerősen* kimondta, hogy az eljárás hatásköréhez nem tartozik. Ugyancsak be kell várni a pozitív összeütközéseknél a hatáskört megállapító határozat jogerőre emelkedését, az ügy érdemében határozás a közigazgatási hatóság részéről azonban jogerőre emelkedés előtt is összeütközést okozhat. A rendes bíróság és a közigazgatási bíróság érdemi határozata jogerőre emelkedése után a közigazgatási hatósággal szemben is irányadó s hatásköri összeütközés többé nem támasztható.

Az ügyekben felmerült hatásköri összeütközést a feleknek joguk van közvetlenül a hatásköri bíróságnál is *bejelenteni*, amely esetben ez a bíróság elsősorban az iratokat szerzi be. Azonban egyébként is minden hatóságnak kötelessége, hogy — ha határozata folytán összeütközés merült fel — mindkét hatóságnak az ügyre vonatkozó iratait az eljárás félbeszakítása mellett haladéktalanul felterjessze a hatásköri bírósághoz.

A hatásköri bíróság az összeütközést nyilvános *tárgyaláson* bírálja el. A kitzúzott tárgyalásról az érdekelt feleken, illetve ügyvédjeiken kívül értesítést kapnak az érdekelt miniszterek, rendes bírósággal szemben felmerült összeütközésnél az igazságügyminiszter, büntető ügyekben a koronaügyész is. Nevezettek a tárgyalási időköz első felében nyilatkozatot adhatnak, a tárgyaláson a felek ügyvédjeik, a miniszterek pedig bármely közhivatalnok útján megjelenhetnek és az előadó előterjesztése után felszólalhatnak; a nyi-

latkozat vagy a megjelenés elmaradása azonban a tárgyalás megtartását nem akadályozza.

A hatásköri bíróság a tárgyalás eredményeképen elrendelheti a hatáskörre döntő tényállásnak valamelyik alsóbbfokú hatóság útján való tisztázását. Egyébként *határozatot* hoz, amely azonban csak azt dönti el, hogy az ügyben eljárás a rendes bíróság, a közigazgatási bíróság vagy a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik-e, illetőleg az eljárt hatóságok egyikének sem tartozik hatáskörébe vagy hatásköri összeütközés esete nem merült fel; arra, hogy a rendes bírói vagy a közigazgatási hatóságok közül melyik köteles eljárni, a határozat nem terjeszkedhetik ki. A hatásköri bíróság határozata végérvényes és az azzal eldöntött ügyben az összes hatóságra kötelező.

A hatásköri bíróság hatáskörét az 1928 : XLIII. t.-c. kiterjesztette azokra az összeütközésekre, amelyek egyfelől a rendes bíróság vagy a közigazgatási hatóság, másfelől valamelyik *külön bíróság* között, vagy amelyek külön bíróságok között merülnek fel. A törvény alkalmazásában rendes bíróság minden olyan bírói jellegű hatóság is, amely rendes bíróság körében van szervezve, vagy amelynek fellebbviteli bírósága rendes bíróság vagy rendes bíróság körében van szervezve (pl. munkaügyi bíróság, a kúria szabadalmi tanácsa). Külön bíróságnak minősültek a törvény megalkotásakor a munkásbiztosítási felsőbíróság, az országos földbirtokrendező bíróság és a honvédbíróságok ; ezek közül az első kettő időközben megszűnt, a legfelsőbb honvédtörvényszék helyett pedig a kúria egyik tanácsa járván el, a honvédbíróságok külön bírósági minősége megszűnt. A honvédbíróságokkal szemben felmerült összeütközés esetében azonban a hatásköri bíróság eljáró tanácsában a kúria részéről a kúria honvédbírósági fellebbviteli tanácsának egy hadbírói tagja is részt vesz (1946 : III. t.-c. 4. §). Az 1928 : XLIII. t.-c. szerint a hatásköri bíróság teljes ülési határozatot is hozhat, amely megváltoztatásáig úgy a bíróságokat, mint a közigazgatási hatóságokat kötelezi.

V. A KERÜLETI RENDSZER A KÖZIGAZGATÁSBAN.

40. §. A kerületi rendszer a közigazgatásban.

A közigazgatásnak a központi országos szervek mellett vannak alsóbb-fokú, helyi szervei; utóbbiak ismét két csoportba osztályozhatók: *a)* az egy lakott hely területére vonatkozók: a község és a város, *b)* a több lakott hely igazgatását összefoglaló ú. n. vidéki szervek: a kerület, a vármegye és a járás. Ezek közül a legnagyobb területi kiterjedésük és így az országos szervekhez legközelebb esnek a kerületek. *Kerület* alatt tehát itt azt a közigazgatási beosztást értjük, amely a vármegyénél nagyobb kiterjedésű, több vármegyét, illetőleg több vármegyének részeit foglalja össze.

A kerületi vagy tartományi (provinciális) rendszer az ókori római birodalomnak vagy jellegzetes közigazgatási beosztása, amely azonban nemcsak közigazgatási megfontolásoknak volt eredménye, hanem egyúttal az illető területek (Pannónia, Dácia, stb.) *történelmi különállásához* is alkalmazkodott. Újabban is megmaradt a kerületi vagy tartományi közigazgatási rendszer egyes olyan államokban, amelyek több — régebben önálló — országból tevődtek össze és alakultak előbb szövetségi, majd egységes állammá, rendszerint azonban a területrészek régi közjogi különállásának részbeni fenntartásával; erre példa Németország és Ausztria. Indokolt a kerületi rendszer alkalmazása olyan nagy kiterjedésű államokban is, amelyekben a mi vármegyéinknek megfelelő nagyságú középfokú közigazgatási egységeket azok nagy számára és hatályosabb ellenőrzésére tekintettel, célszerű még nagyobb csoportokba (pl. az orosz kormányzóság, a porosz Provinz) foglalni, vagy ahol egyes nagyobb területrészeket valamilyen okból (pl. nemzetiségi alapon) szélesebb körű közigazgatási önkormányzattal ruháznak fel (pl. Angliában Skócia).

Magyarországon a multban szintén nem kis számmal voltak országos, illetőleg *tartományi különállással* rendelkező országrészek. Nemcsak a hűbéres és társországok voltak külön kormányzat alá vetve, hanem a tulajdonképeni ország területén is voltak külön igazgatási területek, így a jászok és kunok földje, a hajdú-kerület, a temesi bántság, a szepesi grófság, Erdélyben a magyarok, székelyek és szászok földje, az ú. n. kapcsolt részek (Partium) stb. E területrészek azonban vagy elszakadtak, vagy különállásukat előbb-utóbb elvesztették. A tartományi közigazgatás felújítására elszigetelt kísérletként minősíthető az ú. n. kárpátaljai vajdaságnak az 1939: VI. t.-c.-kel biztosított önkormányzata, amely azonban szintén elvesztette jelentőségét.

Az egész országterületnek kerületi alapon való általános közigazgatási beosztása azonban törvényesen sohasem történt meg. A kerület inkább földrajzi fogalom volt (pl. Tiszántúl, Dunántúl), amelyet bizonyos vonatkozásban figyelembe is vettek (pl. a kerületi táblák az országgyűlésen és az igazságszolgáltatásban), de a vármegyék közvetlen érintkezése a központi kormánnyal mindig megmaradt. Az osztrák abszolutizmus kísérletezett ép a vármegyék eltörlése vagy elnyomása céljából az ország területének kerületi

alapon való nagyobb egységekre osztásával, de a kísérlet nem tudott gyökeret verni. A magyar jogfejlődés a kerületi közigazgatásnak *nem kedvezett*; az országos és a községi közigazgatási hatóságok között középfokú hatóság nálunk mindig csakis a törvényhatóság volt s vele szemben a több megyét összetartó tartományi kormányservezet nem tudott meghonosodni. Nálunk a törvényhatóságok az országos hatóságokkal (a minisztériummal) mindig közvetlenül — közbeeső hatósági fokozatok érintése nélkül — érintkeztek s az általános közigazgatásnak ma is legmagasabb fokú területi tagozatai. Sőt mikor az újabb fejlődés egyes közigazgatási ügyágakat egymás után vont el az általános hatáskörű törvényhatóságok jogköréből s azokat külön szakközigazgatási szervekre bízta, ezek a szakközigazgatási szervezetek is túlnyomórészt alkalmazkodtak a törvényhatóságok területi beosztásához (pénzügyigazgatóság, tanfelügyelőség, államépítészeti hivatal, gazdasági felügyelőség, stb.) és nem iktattak a törvényhatósági tagozat és a kormány közé újabb fórumot.

Egyes közigazgatási ügyágak körében még sem lehetett a kerületi közigazgatás szervezése elől elzárkózni. Vannak ugyanis olyan közigazgatási feladatok, amelyek a polgároknak aránylag kisebb részét érintik vagy egyébként a feladat természeténél fogva kevesebb adminisztratív munkát adnak, semmint hogy minden törvényhatóság területén külön szakhatóságot lehetne szervezni; mégis a feladat természete azt kívánja, hogy a központi hatóság mellett legyenek vidéki szervek is, amelyek a feladatot közvetlenebbül és szakszerűbben tudják megoldani és a központi kormányserveget tehermentesítik (pl. a középiskolai, katonai, postai és vasúti igazgatás). Azonkívül vannak olyan közigazgatási feladatok, amelyekre nézve a munka az ország területén természeti tényezők folytán egyenlőtlenül oszlik meg, amelyek körében tehát a közigazgatási szervezetnek a törvényhatósági beosztás helyett az illető ügyág adott különleges területi követelményeihez kell alkalmazkodnia (pl. erdészeti, bányászati közigazgatás).

Ezek a kerületi közigazgatási szervek azonban mindig csakis egyes közigazgatási ügyekben járnak el és így nem szüntetik meg a magyar közigazgatási szervezetnek azt a jellemző ismervét, hogy a közigazgatás általános vonatkozásaiban és különösen a belügyi közigazgatás terén a törvényhatóság és a kormány között ilyen közbeiktatott közigazgatási fokozat nincsen. Azonkívül az egyes közigazgatási ügyágak ezen kerületi tagozatai területileg rendszerint nem is esnek egybe (más a számuk és területük) és így nálunk a kerület fogalma *nem emelkedett általános közigazgatási jelentőségre*, nem ment át a köztudatba. A kerületi szervek sokszor nem is annyira önálló hatóságok, mint inkább a kormány (miniszter) megbízottai a szakközigazgatás szerveinek és munkájának irányítása és felügyelete céljából (iparfelügyelői, selyemtenyészési kerületek). Vannak önkormányzati szervezetű kerületi hatóságok is: mezőgazdasági-, kereskedelmi- és ipar-, közjegyzői kamarák.

Újabbban úgy a politikai életben (Gömbös programja), mint a szakirodalomban ismételtelen fölmerült a kerület eszmájének az általánosítása, illetőleg legalább a főispán hatáskörének több vármegye területére való kiterjesztése; indok gyanánt a megyék hatályosabb ellenőrzésére és a minisztérium tehermentesítésére hivatkoztak. Mi a tervet nem helyeseljük. Az ország területének megcsökkenése következtében a központi ellenőrzés nem ütközik nehézségbe; fölösleges ily kis országban a hatósági fokozatok számát szaporítani; és végre nem lenne helyes a vármegyei önkormányzat erejét és jelentőségét a kerület beiktatásával csökkenteni. Még kevésbé helyeselnének természetesen a kerületi közigazgatásnak a vármegyék megszüntetésével való berendezését.

VI. A VÁRMEGYE.

41. §. A vármegye.

Amíg a közigazgatás országos központi hatósága: a minisztérium külföldi minta alapján létesült Magyarországon és csak egy évszázados multra tekint vissza, — amíg az ú. n. kerületi vagy tartományi rendszer sohasem tudott az állam egész területét áthálózó általános jellegű közigazgatási beosztássá válni —, addig a magyar közigazgatás középfokú egysége: a *vármegye* a magyar állammal majdnem egyidős, eredeti magyar, az ország egész területét áthálózó, általános jellegű közigazgatási intézmény.

Közismert, hogy a vármegyei intézmény és ezzel a magyar közigazgatás alapjait az első magyar király: Szent István (997—1038) tette le és hogy ez az intézmény azóta állandóan érvényben van. Természetesen a történelem folyamán folyton alakult és változott, fejlődött és hanyatlott a vármegye, de fennmaradt és ezzel életképességét vitán felül beigazolta. A nemzetközi viszonylatban is majdnem páratlanul álló ez a több mint *kilencszázéves mult* már maga elegendő arra, hogy a vármegye jelentőségét kidomborítsa.

Ennek a kilencszázéves multnak a fontosságát nagyban fokozza, hogy a vármegye — ha részben külföldi minták felhasználásával létesült is —, fejlődésében teljesen különleges magyar irányt vett és egyik *legeredetibb magyar intézményünk*. És ez természetes is: hisz a nemzet a vármegyét az évszázadok folyamán fokozatosan a saját igényeinek megfelelően fejlesztette és így az egyik legjellemzőbb képviselőjévé válhatott annak a sajátlagos értéknek, amelyet nemzeti egyéniségünk képvisel.

A vármegye *országos* jellege abban jutott kifejezésre, hogy a vármegyei közigazgatás fokozatosan az ország egész területére kiterjedő rendszerre vált. Nemcsak az egy ideig különleges jogállású részekre vezették be a vármegyei beosztást, de még a vármegye joghatósága alól kivett nagyobb (szabad királyi) városok is vármegyei jogállást (ú. n. törvényhatósági jogot) kaptak. A magyar állam tehát lehetőleg igyekezett elkerülni és kiküszöbölni a közigazgatás terén sok államban fennmaradt partikularizmust.

A vármegyei közigazgatás *általános* jellege következtében a közigazgatási ügyek minden ága a vármegyénél összpontosult. Hazánk tehát — különösen régebben — egyáltalán nem követte az ú. n. reálrendszert, hanem a közigazgatási ügyeket minden megkülönböztetés nélkül a vármegye intézésére bízta, amely amellettt igazságszolgáltatási és politikai hatóság is volt. A vármegye még ma is általános jellegű közigazgatási szerv, amely minden külön hatósághoz nem utasított közigazgatási ügyben eljár.

A vármegye értékét kétségtelenül előmozdította, hogy meg tudta őrizni *közjogi* jellegét. Nálunk is történtek kísérletek a közigazgatás hűbéri formáinak meghonosítására és a vármegye magánhatalom alá való kerítésére

(pl. örökös főispánság); a hatalmaskodó főurak ilyirányú kísérletei azonban megtörttek a nemzeti királyok és a köznemesség ellenállásán és sikerült a közigazgatás közhatalmi jellegét mindvégig fenntartani.

A vármegye közigazgatási szerepét fokozta az is, hogy a Habsburg-uralom idején kifejlődött központi kormányhatóságok az uralkodói érdekek egyoldalú kiszolgálói voltak, a városok a közönséges jog alól ki voltak véve és a községek 1848-ig földesúri hatalom alatt állottak; így a közigazgatás *kizárólagos nemzeti* szerve tulajdonkép a vármegye volt. Azért is nevezték a vármegyét törvényhatóságnak (municipium), mert hosszú időn keresztül az volt a törvény egyedüli végrehajtó hatósága és csak később keletkeztek más közigazgatási hatóságok is.

A vármegye nemzeti jellegét a vármegyében kialakuló és megerősödő *önkormányzat* nagymértékben emelte. És ennek az önkormányzatnak még világviszonylatban is jelentősége van annyiban, hogy azt a magyar nemzet a saját erőivel ily formában az államok között elsőnek alkotta meg és építette ki; ez az önkormányzat nem maradt a köztisztviselők ingyenes ellátásánál (mint Angliában), hanem a megyegyűlésekben a megyei nemesség testületi szervezetévé alakul és a XV. századtól széleskörű kormányzati jogokat (szabályalkotás, háztartásvezetés) gyakorolt.

Az önkormányzat a vármegye rendi jellege ellenére a közigazgatás *demokráciáját* jelentette, minthogy az akkor jogosított osztályok egyenrangúságán alapult és az arisztokráciával szemben a közép- és kisbirtokos nemesség befolyását a közügyek intézésére biztosította. 1848-ban pedig megnyíltak a vármegye kapui a nem-nemes osztályok előtt is, habár az ú. n. virilizmus (a nagyobb adót fizetők előjoga) a történeti osztályok erősebb érvényesülését egyideig fenntartotta.

A vármegye az idők folyamán a közigazgatási szerepen túlmenő *politikai* jelentőségre emelkedett. Biztosította ezt a megyék követküldési és utasítási joga, amely a törvényhozás hatalmát jó részben a megyékre vitte át és az országgyűlést csak a megyei erőtenyezők összekapcsolójává és kiegyenlítőjévé tette. A politikai hatalomhoz még az *alkotmánybiztosítás* szerepe is járult, amelyet a vármegye a törvénytelen kormányrendeletek (ú. n. pátensek) végrehajtásának mellőzésével, az ú. n. passzív rezisztencia jogának gyakorlásával töltött be.

Magyarországnak 1848-ig *megyei alkotmánya* volt annyiban, hogy a vármegye az egész állami berendezés alapja, — nemcsak az államterületnek, de az államéletnek egysége, — politikai erőforrás, — az országgyűlés együtt nem létében a nemzeti élet központja volt. A vármegye különben szervezetében is alkalmazkodott az államélet alapját képező szentkorona-tan alapelveihez, a hatalomnak a nemzet és király között való *megosztásához*, amennyiben a vármegyében a megyei nemességgel, mint a szentkorona testének részével szemben a szentkorona fejének: a királynak képviselője állt; ennek a felfogásnak jellemző és eredeti magyar folyománya az alispáni és főispáni tisztségek viszonya.

Az önkormányzat és a politikai szerep a megyét különálló *egyéniiséggé* fejlesztette, a mely a saját maga által választott tisztviselők alatt az állam keretén belül külön életet élt és az államélet minden vonalán önállóan érvényesült. A megyei lakosságot nemcsak a közigazgatási beosztás jogi kapcsa tartotta össze, hanem az azonos népi tulajdonságok és a közös hagyományok külön lelkeséget alakítottak ki, amely a vármegyebeliek között még elköltözés esetében is fennmarad.

A vármegye történelmi és nemzeti érdemei, valamint demokratikus jellege a magyar közönség nagy részében a vármegyei intézményhez való

erős ragaszkodást váltott ki (municipalizmus); ez az irányzat az utolsó évszázad egyik jelentős vezető eszméje volt. A körülötte folyó harcban azonban a közigazgatási szakszemponatokkal szemben gyakran a politikai jelszavak játszották a nagyobb szerepet.

42. §. A középfokú közigazgatás jellegzetes külföldi rendszerei.

A magyar vármegye jelentőségét természetesen csak a megfelelő külföldi rendszerek ismeretében tudjuk megítélni. E célból, de a fontosabb külföldi közigazgatási rendszerek megismerése végett is szükséges legalább röviden reámutatni azokra a *különleges vonásokra*, amelyek e külföldi rendszereket egymástól megkülönböztetik és így jellegzetessé tették.

Az önkormányzat mintaállamává az európai közvéleményben kétségtelenül *Anglia* vált. Angliában az önkormányzat lényegét jóideig az ókori klasszikus mintára a polgárok ingyenes közszolgálatában látták. Ennek az önkormányzati típusnak angol megjelenési formája a békebírói intézmény. A békebíró a grófság (county) területének egy részére a helybeli birtokosok közül a király, majd a lordkancellár nevezte ki, de a szolgálat ingyenessége, életfogytiglani jellege, a kedvező vagyoni helyzet és a nagy tekintély teljes függetlenséget biztosított és a békebírákat a környékbeli lakosság akaratának kifejezőjévé tette. A békebírák eredeti feladata a közbéke és közrend fenntartása, de idővel közigazgatási tevékenységük folyton bővült. Kormányfelügyelet alatt nem álltak, intézkedéseiket a rendes bíróságnál lehetett megátadni. Részben egyenlően jártak el, részben testületileg (petty sessions, special sessions), sőt a grófság összes békebírái együttes gyűléseket (quarter sessions) is tartottak az egyöntetű eljárás biztosítása végett.

A XIX. századtól kezdve a törvényhozás az újonnan felmerülő közigazgatási feladatokat (szegényügy, egészségügy stb.) többé nem bízta a nemesi osztályból kikerülő békebírói karra, hanem a feladatokra választási alapon új önkormányzati hatóságokat szervezett, amelyekben előbb a polgári, majd a munkásosztály is helyet kapott; 1888-ban pedig megszervezték a grófsági tanácsokat (county council). Az új önkormányzati szervek már kontinentális jellegű és elég erős kormányfelügyelet alatt állanak. A békebírói és az új rendszerű közigazgatás összhangját a megyei békebírák és a grófsági tanács közös bizottsága (joint committee) biztosítja. A grófság járásokra (union, district) oszlik, amelyek azonban a különféle feladatokra eredetileg eltérő területi beosztással voltak szervezve, de azokat fokozatosan egységesítették; főszervük a választott járási tanács (district council). Skótszágban és Írországban sok eltérés van és a teljes egyöntetűség máig sincs megvalósítva.

Az angol önkormányzat körül Anglián kívül is egész irodalom támadt; különösen a német Gneist Rudolf számos munkában (1857—1869) tette ismertté Európában. Egyes államokban (pl. a cári Oroszországban 1864-ben) meg is kísérelték lemásolni, de az eltérő társadalmi viszonyok következtében nem nagy sikerrel; így az angol dominiumokon kívül csak az amerikai Unióban talált felhasználásra.

Amíg Anglia közigazgatását az önkormányzat, *Franciaországot* inkább a centralizáció jellemzi. A francia forradalom által elhatározott önkormányzat nem tudott gyökeret verni, minthogy a hosszas abszolutizmus a lakosságból az önkormányzati hajlamot kiölte. A közigazgatás már Robespierre alatt visszaesett az önkényuralom állapotába; ezt a rendszert így Napoleon már készen kapta és szívesen használta fel. Még az 1830 óta az önkormányzat és decentralizáció jelszavával végrehajtott reformok sem változtatták meg

lényegesen a közigazgatás jellegét; az a felfogás érvényesült, hogy a törvények uralmát és a közigazgatás egységes szellemét csak a parlamentáris kormány centralisztikus hatalmával lehet biztosítani és így a közigazgatás terén a központi kormányhatalom mindenhatóságát megtartották. E felfogás jellemző nyilvánulása az ú. n. préfet-rendszer.

A préfet a francia megye (département) élére az államfő által kinevezett kormánytisztviselő, aki a kormány politikai irányát képviseli és akit bár-mikor el lehet bocsátani. A préfet a megye területén az egyetlen hatóság; neki vannak alárendelve a megye székhelyén az egyes szakigazgatási hivatalok vezetői és a járások (arrondissement) élén álló alprefet-k (dekoncentráció). Ő a megye rendőrfőnöke, aki a karhatalommal rendelkezik. Rendeletkibocsátó joga van; kezeli a megye vagyonát, kinevezi a főtitkár kivételével a megyei tisztviselőket, előkészíti és irányítja az önkormányzati szervek működését, végrehajtja az önkormányzati határozatokat. A megyei önkormányzat így meglehetősen szűkkörű; a választott megyei közgyűlés (conseil général) politikával nem foglalkozhatik, a közigazgatás terén pedig inkább az ellenőrzésben és véleményezésben érvényesül; joga van a préfet intézkedései ellen felírni a kormányhoz és panasszal fordulni az államtanácshoz. A legtöbb megyei határozat egész a legújabb időkig kormányhatósági jóváhagyás alá tartozott.

A francia közigazgatásra jellemző még a megyék területének Napoleon által a hagyományok figyelmen kívül hagyásával mértani és számtani alapon történt és lényegében máig fennmaradt beosztása. 1926-ig az elsőfokú közigazgatási bírászkodást is a préfet elnöklete alatt álló tanács (conseil de préfecture) gyakorolta, de 1926-ban e tanácsok számát 22-re csökkentették, mindegyik hatáskörét több megyére terjesztették ki és azok vezetését a préfet helyett független tisztviselőre bízták.

A francia közigazgatási rendszer számos államban talált utánpótlást; így Belgiumban, Hollandiában, Olaszországban, Spanyolországban, Romániában stb. *Belgium* azonban már igyekezett a francia forradalom és a császárság túlzásai között a középutat megtalálni: a megyét önálló hatalomnak elismerte, de erős állami ellenőrzés alá helyezte. A megyének vannak választott tisztviselői is, saját háztartása van, de politikai jogai nincsenek. Az 1836. évi belga megyei törvény a törvényhatósági jog első nagyobb szabású törvénykönyve, amely sok államban szolgált mintaképül.

Poroszországban a közigazgatás ellátása a hűbériség hatása alatt hosszú ideig a birtokhoz kapcsolódott és az állam kis uradalmi testekké darabolódott; a szétesés ez állapotából a nagy porosz királyok a XVIII. században a híres porosz bürokratizmus megalkotásával vezették ki az államot, de a partikularizmus azért megmaradt. Az önkormányzat csak lassan tudott térnyerni és jó ideig rendi alapon nyugodott. A XIX. század huszas éveiben megalkotott, az ötvenes és ismét a hetvenes években újjáalkotott Provinzial- és Kreisordnungok azután megvetették a vidéki közigazgatásnak azt a rendszerét, amelyet a német közigazgatásra általában jellemzőnek minősítenek. Ez a rendszer az állampolgárt a közjogi területen való hátrásoritásért közigazgatási téren kívánja kárpótolni és e célból kifejlesztette a jogállam eszméjében az önkormányzat és közigazgatási bírászkodás intézményeit.

Az önkormányzat alapja a Kreis, amelynek képviseleti szervét (Kreistag) a lakosság választja. A Kreis élén a Landrat áll, akit a Kreis lakói közül a Kreistag javaslatára a kormány nevez ki. A Kreis Amtsbezirkekre oszlik, viszont több Kreis Regierungsbezirket alkot, amelynek nincs önkormányzata; fejét: a Regierungspräsidentet a kormány nevezi ki. Az ő elnöksége alatt működő Bezirksausschuss felügyel a Kreis felett és mint elsőfokú köz-

igazgatási bíróság is szerepel. A közigazgatás legmagasabb fokú egysége a Provinz, amely részben önkormányzati testület, részben kormányigazgatási terület; előbbi irányban szervei a választott Provinziallandtag és Provinzialausschuss, — utóbbi irányban az Oberpräsident és Provinzialrat. Az önkormányzati és kormányhatósági elemek a közigazgatás mindegyik fokán összeműködnek. Jellemző vonás a közigazgatási fokozatok halmozása, a decentralizáció és a külön közigazgatási bíraskodás megszervezése.

A magyar közigazgatással egyes vonatkozásban rokon vonásokat mutat a lengyel közigazgatás multja. A tartománygyűlések a követküldési és utasítási rendszer révén itt is csakhamar politikai jelentőségre emelkedtek; e politikai hatalom túlzásba vitele kétségtelen hozzájárult a lengyel állam bukásához. A tartománygyűlések a közigazgatással nem sokat törődtek, az a király által kinevezett starosta és más tisztviselők kezébe ment át.

Az újabb politikai irányok erősen éreztették hatásukat a közigazgatásra is. Az olasz fasizmus és német nemzeti szocializmus a tekintélyi kormányzat elveinek megfelelően a közigazgatási abszolutizmust valósította meg minden önkormányzat nélkül; a lakosság óhaja legfeljebb a pártmegbízottak útján juthatott nyilvánulásra. A szomszéd államok közigazgatási rendszerét erősen befolyásolta az arra való törekvés, hogy a páriskörnyéki szerződések által szerzett egyes nemzetiségű területeken az uralkodó faj érdekeit hatályosan biztosítsák. A szovjet-közigazgatás kezdetben tisztán a dolgozók tanácsaira volt bízva, ami természetesen a közigazgatás szakszerűségének rovására szolgált; újabban kiterjedt közigazgatási tisztviselői kar alakult.

43. §. A vármegyei önkormányzat kifejlődése.

I. A külföldi főbb közigazgatási rendszerek jellegzetes vonásainak kiemelése után vázolnunk kell a magyar vármegye történetét; a fejlődés főbb mozzanatainak kiemelése nélkül ugyanis nem lenne teljes a vármegye szerepéről és jelentőségéről adott ismertetés.

A vármegye fejlődésében három korszakot különböztetünk meg: I. a királyi vármegye (X—XIII. sz.); II. a vármegyei önkormányzat kifejlődése és megerősödése (XIV—XIX. sz.); III. a vármegye hanyatlása.

Szent István, hogy a királyi magánhatalma alatt álló nagy kiterjedésű területek (szállásbirtokok, uratlan földek, háramlott birtokok) igazgatását megkönnyítse, az ország területét felosztotta olyan módon, hogy minden kerület központja megerősített hely: a vár (castrum) volt és minden kerület élére királyi főtisztviselőt, a várispánt (comes castri) állított. Magának a kerületnek neve a latin okmányokban: comitatus, provincia vagy parochia volt s magyarul megyének, azaz a vár határának, mesgyéjének nevezték; ma is hivatalos neve: vármegye. A vármegyei szervezet létesítésével Szent István bölcsesége oly intézményt adott a magyar nemzetnek, amely a magyar állam közigazgatásának alapja lett.

A vármegyei szervezet nyilván frank-bajor mintára jött létre és így hűbéri elemeket is tartalmazott; de Szent István meg tudta őrizni kormányzatának közhatalmi színezetét és egyrészt eltiltotta a királyi birtokok magánbirtokként kezelését, másrészt az ispáni tisztség közjogi jellegét fenntartotta.

A vármegyei szervezetbe kezdetben csak a honfoglaláskor, a IX. század végén itt talált és meghódolt lakosság: a várnépek, továbbá az udvarnokok és telepések (hospites) tartoztak. Maga a honfoglaló magyarság jó ideig ragaszkodott ősi törzsi és nemzetiségi szervezetéhez; mikor pedig a nemesség is kapcsolatba jut a vármegyével: a XIII. században megindul a vármegye

autonóm irányú fejlődése, a királyi kormány szervezet a nemesség önkormányzati szervezetévé kezd átalakulni. A nyugatról átültetett formák így a magyar talajon különleges magyar fejlődésnek indultak.

A várispán, később főispán megmaradt ugyan királyi *tisztviselő*, de elő volt írva, hogy nemes, a megyében birtokos és kedvelt ember legyen. Mihelyt az alispán megszűnik egyszerű főispáni tisztviselő lenni, az ügyek intézése mindinkább a választott alispánra hárul át. A szolgabírákat és esküdteket kezdettől fogva (XIII. század) a megyei nemesség sorából választották. A tisztviselők mindig többen együttesen, testületileg jártak el (alispán és szolgabíró, szolgabíró és esküdt). A magyar megye tisztviselői egész a XVII. századig nem húztak rendszeres fizetést és a tisztségek vállalása bírság terhével volt kötelező.

De a tisztviselők önkormányzati jellege mellett megvolt a megye közönységének *testületi* szerve is. A megyegyűlések (congregatio) eredete a XIII. századig megye vissza; a megyegyűléseken a XV. századig a nem nemesek is résztvettek, később pedig minden nemes bírság terhével volt köteles megjelenni. A megye önálló háztartásának, a házi pénztárnak és az adóztatási jognak már a XV. században vannak nyomai; Verbőczy (XVI. század) pedig teljes képét adja a megye szabályalkotási jogának.

A vármegye kétségtelenül nemesi, tehát *rendi intézmény* volt. Ezzel szemben azonban el kell ismerni, hogy a közigazgatás ellátásához szükséges képzettséggel jó ideig csak a nemsei osztály rendelkezett és hogy ebben az időben egész Európában rendiség uralkodott. A mi nemességünk azonfelül sokkal népesebb testület volt és általában kevésbé volt elzárkózó természetű, mint más államokban: egyrészt a tömeges nemesítések nagy száma, másrészt az értelmiség (ú. n. honoráciorok) személyi jogainak elismerése által a jogosítottak köre nem szorítkozott egy szűkkörű társadalmi osztályra (az arisztokráciára). Végre a vármegye mindig a nemzet jogainak és szabadságának volt védője és különösen a nagy többségben lévő közép- és kisbirtokos nemesség egyrészt az uralkodók abszolutisztikus, másrészt a főurak hűbéri jellegű törekvéseinek mindig ellentálla.

II. Nincs itt terünk arra, hogy a magyar megyei önkormányzat fejlődését részletesen ismertessük. Csak röviden jelezzük, hogy a megyei autonómia a *törvénykezés* terén indult fejlődésnek. A király kezdettől fogva megyénként gyakorolta az igazságszolgáltatást és Kálmán dekrétuma szerint útjában két-két megyei bíró kísérte; a nádori ítélőszék szintén a megyei közönység által választott bírákból alakult, akik a nádor akadályoztatása esetén előbb kivételesen, a XIII. század végén már rendszeresen önállóan ítélték. A megyei törvényszék tagjai az 1228-i dekrétum szerint az ispán elnöklete alatt a szolgabírák; ez a törvényszék Mátyás alatt (1486) a megye minden lakosára kiterjedő rendes bírósággá lett és a szolgabírákon felül lassan más választott előkelő nemeseket, az esküdteket, majd táblabírákat (1613: XXIV. t.-c.) is tagjai közé számított. A vármegye törvényszéke (sedria) nemcsak elsőfolyamodású bíróság, de fellebbezési fórum is volt az úriszék ítéletei ellen; nemcsak polgári és büntető perekben járt el, hanem igen számos perenkívüli ügyben.

De az igazságszolgáltatáson felül a megye vált az összes *igazgatási* ügy hatóságává is. A hadköteleseket a szolgabírák írják össze, meghatározván azt is, hogy ki mentes a hadiszolgálat alól; a megyei haderőt a nemesek által választott hadvezető vezeti a király táborába és ugyanő ad elégtételt a hadikárokért. Az adóbehajtásban a megye már a XVI. században közreműködött, később maga választja az adószedőt és a közgyűlés igazítja ki az adórovást. Egy 1625. évi törvény felhatalmazására a közgyűlés állapítja

meg az élelmiszerek és iparcikkek árát és a munkabéreket. A megye hatásköréhez tartozott az utak és hidak építése és karbantartása, vámszedés, a gyámügyek, cseléd- és mértékügyek, a járványrendészet és a felmerülő egyéb közegészségügyi teendők. A megye teendőinek az újonnan előálló közigazgatási feladatok által való fokozatos szaporodása a megyei szervezet és tisztviselői kar kiépítését tette szükségessé; az alispánnak és a négy szolgabírónak hova-tovább állandó hivatala lesz és az alispáni hivatalban több jegyző dolgozik.

A bíraskodás és közigazgatás — épügy, mint általában a kezdetleges viszonyok közt — nálunk sem volt elválasztva. A törvénykezési eljárás formáinak kialakulása után megkülönböztették ugyan már a megyei közgyűléstől (congregatio) a megyei törvényszéket (sedria), továbbá a törvényrendes útjától a *rövid utat*, mint a közigazgatás formátlan cselekvését, mégis a jogvitás természetű közigazgatási kérdésekben a rendes bírói út lehetőségét mindig elismerték, sőt a külön közigazgatási bíróság felállításáig igen sok újabb törvényünk engedett közigazgatási határozatok ellen a rendes bíróságnál panaszt.

A vármegye az igazságszolgáltatási és közigazgatási egységen kívül csakhamar *politikai* egységgé is vált. Már egy 1267. évi törvény szerint minden megyéből legalább 2—3 nemesnek kell az országgyűlésre eljőnie; a XIV. században már divattá vált, hogy a megye választott nemeseket (electi nobiles) küld ki; a XVII. század elején pedig a köznemességnek a törvényhozásban való személyes részvétele végleg megszűnik és a megye csak követeit küldi el, de ezeket azután befolyásának érvényesítése végett utasítással látja el. A követküldési és utasítási rendszer a megyei közgyűléseket a politikai élet fontos tényezőivé fejlesztette annyira, hogy az országgyűlési reformokat itt tárgyalták meg először és készítették elő a törvényhozás számára, sőt a XIX. század első felében már maguk a megyék alkotnak hatáskörükön kívül eső reformokat.

A megye *alkotmánybiztosító* jellege a Habsburgok trónrajutásával és azok abszolutisztikus törekvéseivel lépett előtérbe. A nemesség ellenállási jogának kifejlődése a törvénytelen rendeletekkel szemben ugyan az aranybullaig megye vissza és a megye, mint a törvény hatósága és őre, a neki kihirdetés és végrehajtás végett megküldött rendeleteket a törvényesség szempontjából már a XV. században is a bíró függetlenségével megvizsgálta; ez a fontos hatáskör mégis az idegen kormány alatt nyert rendszeres kifejlődést. A magyar nemzet története az alkotmányért folytatott folytonos küzdelemmé alakul át és minthogy ez az alkotmányos érzület az uralkodónál és kormánynál nem talál méltánylást, a meghasonlott magyar lélek az ősi megyei szervezet sáncai közé vonul vissza, hogy a fejedelem bizalmatlansága ellenére és az országgyűlés együtt nem létében ott folytassa nemzeti életét s hangoztassa élni akarását. Bár a nemzet a fegyveres ellenállás jogáról 1687-ben lemondott, megmaradt a passzív rezisztencia joga, amely a törvénytelen rendeletek félretételével célját teljesen elérte.

Igy alakult ki a századok folyamán fokozatosan a vármegye hatáskörének minden iránya: igazságszolgáltatási, közigazgatási, politikai és alkotmánybiztosító szerepe. A megyei önkormányzat fejlődése a XIX. század első felében érte el *virágkorát*: a megyék küldötteiből alakuló országgyűlési tábla valóban a magyar értelmiség színe-javát foglalta össze és kezdeményezője lett 1848 demokratikus reformjainak. A felett megyei élet nem maradt hatás nélkül a kor irodalmára és művészetére sem; ezt a különleges magyar világot szokás a megye jellegzetes tisztviselőjéről táblabíró-világnak nevezni.

A megye multjának ez a rövid jellemzése is mutatja, hogy az önkormányzat nálunk sem kialakulásában, sem fejlődésében nem mesterséges intézmény és nem elméletek lemásolása.

44. §. A mai vármegye kialakulása.

A vármegye magasra ívelő fejlődésében 1848 után határozott *megtorpanás* következett be, az ősi vármegyének addig folyton bővülő hatásköre kezdett mindjobban összeszűkülni; a vármegye a koreszmék hatása alatt határozottan válságba jutott és e válság következtében ereje, tekintélye is aláhanyatlott.

Először a vármegye politikai hatásköre ment jó részt veszendőbe; az 1848: V. t.-c. behozta a népképviselési rendszert és a követküldési és utasítási jog eltörlésével a vármegye régi döntő befolyása az országgyűlési határozatokra megszűnt. Az 1869: IV. t.-c. elválasztotta az igazságszolgáltatást közigazgatástól; a vármegye régi bírói hatalma az újonnan szervezett állami bíróságokra szállt át. A régi alkotmánybiztosító jogkör is megfogyatkozott, amennyiben a korlátlan ellenállás joga csak a törvénytelen adó- és újoncrendeletekre maradt fenn, más kormányrendeleteket fenntartás esetében a vármegyének már végre kellett hajtania. Végre nem maradt érintetlen a régi közigazgatási hatáskör sem; egyrészt a szakhatóságok megszervezése mindég több és több ügycsoportot kivont a vármegye hatóságainak jogköréből, másrészt a megmaradt jogkör is folyton erősbödő kormányfelügyelet alá került és ez a kormányfelügyelet az önkormányzati élet minden ágára (a háztartásra és szabályalkotásra is) kiterjedt.

Ezt az *irányváltást*, a vármegye jogkörének erős visszafejlődését a centralizáció jelszavával a mult század negyvenes éveiben megindult tudományos és politikai mozgalom fokozatos térhódítása váltotta ki. E mozgalom végcélja a vármegyei közigazgatás államosítása, azaz a közigazgatásnak a vármegyékben is kinevezett kormánytisztviselők által való intézése volt. A centralisták elismerték a vármegye nagy érdemeit az alkotmányosság védelmében; de azt vallották, hogy e szerep a magyar minisztérium megszervezésével tárgytalanná vált s most már a vármegye ellenálló, akadékoskodó működésének kiküszöbölésével csak a közigazgatás minél jobb ellátása lehet a cél. A közigazgatás jóságát pedig szerintök a kinevezési rendszer fokozhatja, mert ezzel a rendszerrel lehet a helyi szempontok érvényesülését kiküszöbölni, a jogegységet biztosítani, a legalkalmasabb embereket kiválogatni és mindegyiket a megfelelő helyre állítani; ez a rendszer szolgálja a tisztviselői karnak érdekét is, mert biztos és egyenletes előmenetelőket lehetővé teszi. A centralisták szerint a minisztérium parlamenti felelősségnek is a kinevezési rendszer felel meg, minthogy a közigazgatás állapotáért a kormányt csak e rendszer mellett lehet felelőssé tenni; hivatkoztak arra, hogy a közigazgatás önkormányzati jellege a vármegyei tisztviselőség tiszteletbeli jellegének átalakulásával ügyis elhomályosult; végre utaltak az időközben legtöbb államban megvalósult közigazgatási centralizációra.

Az ismertetett mozgalommal szemben a nemzeti közvélemény jelentékeny része ragaszkodott a vármegye ősi jogaihoz és formájához. Nemcsak hagyománytiszteletti és érzelmi okok vezették, de úgy érezte, hogy az alkotmánybiztosító szerep nem vált teljesen tárgytalanná; hogy a közigazgatás jósága nem a kinevezésen, hanem a megfelelő képességen múlik; hogy a helyi (vidéki) érdekek elnyomása a közérdek kárára van; hogy az önkormányzat választott tisztviselők nélkül elszenyved és nem tudja ellensúlyozni bürokrácia túlzásait; hogy az önkormányzati szellem megfogyatkozása károsan hat a társadalom önállóságára is.

A XIX. század végének és a XX. század elejének politikai életét a *centralista és municipalista irány állandó küzdelme* jellemzi. E küzdelemben természetesen nagyrészt a centralista irány érvényesült, de végcélját: a kinevezési rendszer végleges behozatalát azért elérni nem tudta. A törvényhozás félémelegoldásokkal dolgozott, e félémelegoldások azonban lépésről-lépésre gyengítették a vármegye önállóságát.

Első vármegyei törvényünk, a belga és porosz minták alapulvételével alkotott 1870: XLII. t.-c. igyekezett összeegyeztetni a régi vármegyei önkormányzatot a minisztériumi rendszerrel; nem elégitette ki a centralisták törekvéseit és azért nem is hozott megnyugvást. Már másfél évtizeddel később a törvényhozás Tisza Kálmán javaslata alapján megalkotta az 1886: XXI. t.-c.-ket, törvényhatósági jogunk második rendszeres és részben ma is érvényben levő kódexét. E törvény a kormány és főispán jogait újra több irányban kiterjesztette, az önkormányzati jogokat tovább nyírta, de a tisztviselők választását fenntartotta. E miatt Szapáry belügyminiszter már 1891-ben új törvényhatósági törvényjavaslatot terjesztett az országgyűlés elé a kinevezési rendszer alapján; e javaslatból azonban csak a kinevezési elvet kijelentő bevezető szakasz nyert elfogadást (az 1891: XXXIII. t.-c., ú. n. Lex Szaparyana). A világháború kitörése megakadályozta a Tisza István által a kinevezési rendszer alapján előterjesztett 1914. évi javaslat tárgyalását. A hosszas háborúk és a közbeeső válságok azonban természetesen fokozták a centralizációt; az 1927: V. t.-c. például a vármegyék háztartási jogait korlátozta erősen.

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. t.-c. a közigazgatás fejlesztésére általánosságban is tartalmaz rendelkezéseket, de jelentékeny részében a vármegye reformjával foglalkozik és ennyiben módosítja az 1886: XXI. t.-c.-et; újjáalkotta a törvényhatósági bizottságot és a vármegyei tisztviselőkre az időközi választás helyébe behozta az életfogytiglan való választást. Az 1942: XXII. t.-c. azonban — habár ideiglenesen (5 évre) — már biztosítja a belügyminiszter részére a vármegyei tisztviselők kinevezésének és áthelyezésének a jogát.

Időközben nem hiányoztak a vármegyei önkormányzat javára szóló egyes rendelkezések sem. Így a törvénytelen Fejérváry-kormány ellen tanúsított megyei ellenállás hatása alatt a törvényhozás eltörölte az ú. n. Lex Szaparyanát és a vármegye önkormányzatát a törvénytelen kormányrendeletekkel szemben bírói védelem alá helyezte (1907: LVIII. és LX. t.-c.-ek). Az 1926: XXII. t.-c. a vármegyéket felsőházi tagok választására jogosította fel. Végre 1945-ben visszaállították a vármegyei tisztviselők választását és megreformálták a törvényhatósági bizottságot.

Hisszük, hogy a demokrácia szellemében megújódott vármegyére a jövő közigazgatásában még fontos szerep vár s hogy önkormányzati hatásköre még erősödni, önállósága fokozódni fog.

Ma a vármegyére vonatkozó jogszabályokat elsősorban az 1886: XXI. t.-c.-ben, továbbá a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. t.-c.-ben, végre az 1030/1945. sz. rendeletben találhatjuk meg; de természetesen sok részletkérdés más törvényekben és jogszabályokban nyert rendezést (pl. az idézett 1907: LX. és 1927: V. t.-c.-ekben).

45. §. Vármegyei beosztás.

A vármegyei beosztás — a törvényhatósági joggal felruházott városok kivételével — az ország egész területét befogja. Régebben voltak különleges jogállású területek: székek, szabad kerületek, vidékek, — ma azonban (az 1876: XXXIII. t.-c. óta) a vármegye általános területi beosztás.

A *vármegyei beosztás* alapjait még Szent István király tette le; az általa alapított nem egész félszáz vármegyéből az idők folyamán és a külön jogállású területek rendezése után 63 vármegye lett (1886 : XXI. t.-c. 1. §), amely számhoz járult még 1918 előtt a társországok 8 vármegyéje. A trianoni szerződés következtében a 63 vármegyéből 30 teljesen elszakadt, 23 pedig többé-kevésbé megcsonkult. Az erősen megcsonkított vármegyék közül a szomszédosakat az 1923 : XXXV. t.-c. kettésével-hármasával összevonta, aminek következtében a megyék száma 25-re csökkent. Az 1938—40. években történt területvisszacsatolások megyéink számát 41-re emelték és azonfelül Kárpátalján 3 közigazgatási kirendeltség működött. Az 1945. évi moszkvai fegyverszüneti szerződés (1945 : V. t.-c.) által megjelölt ideiglenes határok között a vármegyék száma újra 25 lett; e vármegyéknek a 4330/1945. M. E. sz. rendelet részben új elnevezést adott; ma a következő megyék működnek: Abaúj, Bács-Bodrog, Baranya, Békés, Bihar, Csongrád, Fejér, Hajdú, Heves, Jász-Nagykún-Szolnok, Pest-Pilis-Solt-Kiskún, Somogy, Sopron, Szabolcs, Tolna, Vas, Veszprém, Zala és Zemplén (összesen 19), azonfelül egyesített megyék: Borsod-Gömör, Csanád, Győr-Moson, Komárom-Esztergom, Nógrád-Hont és Szatmár-Bereg (összesen 6).

Vármegyéink átlagos területi nagysága 1918 előtt 4320 km², átlagos lakosszáma pedig 280.000 volt; 1918 után az átlag 3700 km²-re csökkent, illetőleg 290.000 lakosszámra emelkedett. Ez az *átlag-nagyság* valamivel talán kisebb a más államok terület-egységeinek nagyságánál, de a közigazgatási követelményeket nagyjában kielégíti és főleg fejlődésképes. A nehézség inkább az átlag-nagyságtól való jelentékeny eltérésekben mutatkozik. A közigazgatás érdekének ugyanis a lehető egyenlő kiterjedésű és lakosságú területi egységek felelnek meg; az ilyen területi beosztás mellett lehet ugyanis valamely közigazgatási szervezetet anélkül fenntartani, hogy az se túlméretezést ne jelentsen, se munkatúlhalmozást ne vonjon maga után.

Számos állam területét közigazgatási szempontból az idők folyamán (pl. Franciaország 1789-ben és 1800-ban) új alapokon osztotta be; természetesen ezek az új beosztások már figyelemmel lehettek a közigazgatási érdekekre és keresztülvihették a területi arányosítást. A magyar állam azonban a vármegyék hagyományos területi beosztásához mindezülig lehetőleg ragaszkodott; állandóan történtek ugyan kisebb területi kiigazítások, de mindig a történelmi határok és a lakosság érzelmi szempontjainak figyelembe vételével. Így az *aránytalanságok* nagyrészt megmaradtak. Pest-Pilis-Solt-Kiskún vármegye területe például 11.620 km², lakosszáma 1941-ben 1,538.000 (az átlag háromszorosa, illetőleg hatszorosa), — viszont Abaújtorna területe 1679 km², lakosszáma 93.000 (tehát az átlag fele, illetőleg harmada).

A *területi arányosításra* már Szapáry Gyula javaslatot készített 1872-ben, ettől a tervtől azonban 1874 és 1886 közt csak kis töredék valósult meg. Azóta is csak szórványosan történtek módosítások, bár az irodalom a kérdést állandóan napirenden tartotta és az a racionalizálási törekvések egyik programpontja is lett. A területi reformra nézetünk szerint feltétlenül szükség van; a reformot azonban helytelen lenne tisztán mértani és számtani alapon megoldani. Nem szabad feledni, hogy megyéink gyakran táj- és népegységeket képviselnek, és külön erkölcsi egyéniséggé fejlődött történelmi alakulások. Nem sértené azonban e szempontokat például az úgyis több megyéből összetevődött és túlságosan nagy Pest-Pilis-Solt-Kiskún vármegyének ketté-osztása és Kecskemét székhellyel új vármegye alakítása.

A vármegyék alakítása, megszüntetése, egyesítése és felosztása, továbbá területüknek módosítása mindig törvénnyel történik és alkotmányunk szerint csak törvényhozással lehetséges (1802 : XII. t.-c.); ugyancsak mindig tör-

vény állapította és változtatta meg a vármegyék elnevezését (pl. 1886: XXI. t.-c. 1. §, 1923: XXXV. t.-c.). Két vármegye határán összeépített községek egyesítése, valamint valamely területrésznek más megye területén lévő községhez való csatolása esetében azonban — ha a két érdekelt vármegye egyetért — az átkebelezést a törvényhozásnak teendő utólagos jelentés mellett a belügyminiszter is megengedheti (1886: XXII. t.-c. 148. és 163. §). A törvényhatósági határ megjelölésére szolgáló jelek (oszlopok, árkok stb.) megrongálása, megsemmisítése, áthelyezése vétség (1891: XLI. t.-c. 3. §).

A vármegyék székhelyét általában az illető törvényhatósági bizottság szabályrendeletileg állapíthatja és változtathatja meg a belügyminiszter jóváhagyása mellett; egyes vármegyék székhelye azonban törvénnyel nyert megállapítást (pl. az egyesített megyéké az 1923: XXXV. t.-c. 11. §-ában). Ha a vármegye székhelye külön (városi) törvényhatóság, az természetesen nem tartozik a megye területéhez és a megye részére csak székhelyül szolgál (pl. Budapest); ily esetben az illető városban két — egymástól teljesen független — törvényhatósági szervezet működik, a főispánság azonban a két törvényhatóságra gyakran egy személyben egyesül. Ha ellenben a vármegye székhelye megyei város (vagy esetleg csak nagyközség), akkor a vármegye joghatósága a megye határai közt az egész területre, azaz a megyei székhelyre is kiterjed.

A vármegyéknek királyi adomány vagy régi hagyomány alapján általában külön címerük van, amelyet pecsétjeiken, épületükön (az ú. n. vármegyeházán) és zászlóikon használnak.

46. §. A vármegye hatásköre és jogállása.

A vármegye hatáskörét és jogállását a törvényhatóságokról szóló 1886: XXI. t.-c. a következőképen jellemzi: «2. §. A törvényhatóságok a jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátaik között: a) az önkormányzatot, b) az állami közigazgatás közvetítését, c) ezeken felül a törvényhatóságok egyéb közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak, azokat megvitathatják, azokra nézve megállapodásaikat kifejezhetik, egymással és a kormánnyal közölhetik és kérvény alakjában a törvényhozás bármelyik házához közvetlenül fölterjeszhetik. 3. §. Önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedik, határoz és szabályrendeleteket alkot; határozatait és szabályrendeleteit végrehajtja, tisztviselőit, az ezen törvényben megállapított kivételekkel választja, az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja s a fedezetről gondoskodik... A kormánnyal közvetlenül érintkezik».

Ha a törvény 2. §-ának c) pontjában említett politikai hatáskört egyelőre figyelmen kívül hagyjuk, szembeötlő a közigazgatási hatáskör felosztása egyrészt a) az önkormányzatra, b) másrészt az állami közigazgatás közvetítésére. Ez a megkülönböztetés és szembeállítás külföldi törvények példájára került a törvény szövegbe és a vármegye jogkörét téves világításba helyezi; arra enged ugyanis következtetni, hogy egyrészt a saját belügyek intézése nem állami közigazgatás, másrészt az állami közigazgatásra az önkormányzat nem terjed ki. Pedig az önkormányzat az állami közigazgatásnak nem ellentéte, hanem egyik formája és a vármegye az állami közigazgatást mindig önkormányzatilag intézi.

A törvény ismertetett szembeállítását nyilván inkább azt kívánja kifejezni, hogy a vármegye egyrészt intézi a saját helyi ügyeit (pl. ármentesítés), másrészt a saját területén intézi az országos ügyek igazgatását is (pl. országos adó behajtása). Tehát a vármegye igazgatási hatásköréhez úgy a helyi, mint

az országos ügyek helyi ellátása hozzátartozik. A helyi ügyek ellátásában a vármegye önkormányzata természetesen szélesebbkörű, minthogy ezeknél az országos szempontokra kevésbé kell figyelemmel lenni; az országos ügyek intézésének viszont az egész ország területén egyöntetűen kell folyniok és ennek biztosítására a központi kormánynak szélesebbkörű jogkört kell adni, de a helyi végrehajtás azért ezeknél az ügyeknél is természetesen az önkormányzat része. A helyi és országos ügyeket azonban jogszabályaink nem különítik el pontosan és az ily elkülönítés nem csekély nehézségbe is ütközik; kétség esetében a vármegye önálló eljárását kell vélelmezni, amellyel szemben a kormányt csak a törvényben határozottan megállapított felügyeleti jogkör illeti meg.

A törvény 3. §-a szerint a vármegye önkormányzati jogköréhez tartozik *a)* a tisztviselőválasztás, azaz szervezkedés, *b)* a szabályrendeletek alkotása, azaz a jogalkotás, *c)* a költségek megállapítása és a fedezetről való gondoskodás, azaz a háztartásvezetés, *d)* az önálló intézkedés és határozás, azaz a tulajdonképeni igazgatás, *e)* a szabályrendeletek és határozatok végrehajtása, azaz a foganatosítás, — amihez járul *f)* a 2. §-ban említett politikai hatáskör és *g)* az 1886: XXII. t.-c. szerint a községek felett gyakorolt felügyeleti hatáskör. Ilyen módon — bár a vármegye 1848 óta rendkívül sokat veszített régi hatalmas jogköréből — ebben a jogkörben még ma is *a kormányzati és közigazgatási hatáskörnek minden mozzanata* megállapítható, — megállapítható épúgy, mint országos viszonylatban a minisztérium jogkörében. Így a vármegye valóban nemcsak a szoros értelemben vett közigazgatás autonóm szerve (Selbstverwaltung), hanem amikép a magyar kifejezés találóan megjelöli: valóban «önkormányzati» szerv, azaz a vármegye maga kormányozza önmagát, a kormányzat helyi szerve.

A vármegye jogköre természetesen nem korlátlan, hanem azt a vármegye a 2. § szerint «a törvény korlátai között» gyakorolja. Tehát például a vármegye szervezkedési jogköréhez nem tartozik a szervezkedés módjának a megállapítása, a háztartásvezetési jogkörhöz nem tartozik új adónemek bevezetése, a vármegyei szabályrendelet nem lehet a törvénnyel ellentétes stb. A vármegye szervezetét, bevételi forrásait, a hatáskörébe tartozó ügyek csoportjait törvény állapítja meg, tehát a vármegye működési kereteit és módját nem a vármegye maga jelöli ki, — de *a törvény által adott kereteket* a vármegye közönsége tölti be tartalommal, a vármegye közönségének akarata teszi élővé, működővé. Természetesen azután szükség van a vármegye működésének ellenőrzésére abból a szempontból, hogy valóban a törvény korlátai közt maradt-e. és nem veszélyezteteti-e esetleg az államérdeket; az önkormányzati működésnek tehát a kormányellenőrzés természetes kiegészítője, csak azt kell biztosítani, hogy ez az ellenőrzés megmaradjon tulajdonképeni hivatásánál és lényegében ne szüntesse meg az önkormányzat törvényes önállóságát.

A vármegye önkormányzati jogkörének alanya *a vármegye közönsége*, azaz a vármegye területén politikai joggal felruházott lakosság egyeteme. Természetesen ez a «közönség» a vármegye jogait ma már nem gyakorolhatja a maga teljességében közvetlenül, hanem csak mint a hatalom forrása szerepel és a jogokat a közönség nevében a vármegye szervei gyakorolják; ezeknek a szerveknek három csoportja van: *a)* a közönség képviseleti és kormányzó szerve: a nagyobb taglétszámú vármegyei törvényhatósági bizottság, *b)* a jelentősebb közigazgatási ügyeket intéző kisebb taglétszámú vármegyei bizottságok, *c)* a folyamatos közigazgatást ellátó vármegyei tisztviselők. A vármegyében tehát nem kormányhatóságok és nem kinevezett tisztviselők intézik a közigazgatást, hanem magának a vármegyének közönsége a saját

szervei útján ; a vármegye továbbá nem a területén működő községek közös szervezete, hanem azoktól független önálló közjogi testület, külön személyiség.

A vármegyének saját vagyona és jövedelme, az államétól külön háztartása és költségvetése van, tehát *jogi személy*, nemcsak közjogi, hanem magánjogi értelemben is. A jogi személyiség folyománya, hogy a saját nevében jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat, hogy telekkönyvi tulajdonosként bekebelezhető. Viszont a vármegye tevékenysége jórészt kimerül a törvény által reá ruházott feladatok teljesítésében ; önálló megyepolitikáról oly értelemben, mint a községeknél és különösen a városoknál, alig lehet szó.

47. §. A vármegyei törvényhatósági bizottság.

A vármegyei törvényhatóság alapszerve *a törvényhatósági bizottság*, amely a vármegye közönségének egyetemét képviseli. A vármegye többi önkormányzati szerve már mind a törvényhatósági bizottságtól nyeri megbízását, tehát a vármegye közönsége a vármegyei ügyek intézésébe csak a bizottság útján folyik be.

A törvényhatósági bizottság *összetétele és taglétszáma* az utolsó évszázadban többször módosult, nevezetesen fejlődésében négy fő korszakot lehet megkülönböztetni. Ez a fejlődés egyúttal jellemzően mutatja a nemesi vármegyének fokról-fokra népi vármegyévé való átalakulását.

Az *első* korszakban a törvényhatósági bizottságnak minden megyebeli birtokos nemes tagja volt, akikhez időnként folyamán még az ú. n. honorációrok, azaz a főiskolai képzettséggel rendelkező nem-nemes származású egyének járultak. A törvényhatósági bizottság taglétszáma egyes megyékben igen nagy volt (több ezer). E korszak 1848-ban zárult.

A *második* korszakban az 1872. és 1886. évi vármegyei törvények szerint a törvényhatósági bizottság taglétszáma 120—600-ra csökkent ; a tagok felét a vármegyei választójogosultak — tehát nemesek és nem-nemesek — választották, a másik fele pedig a megye területén legtöbb állami egyenes adót fizető személyek az adóösszeg nagysága szerinti sorrendben (ú. n. nyers virilizmus). A virilizmus a birtokos nemesség erősebb érvényesülését biztosította és a bizottságnak ösgyűlési jellegét részben megtartotta. Létszámon felül tagok maradtak a vármegyei tisztviselők.

A *harmadik* korszakot az 1929 : XXX. t.-c. vezette be. E törvény szerint a taglétszám tovább csökkent ; minden 750 lélekre egy bizottsági tag esett, számuk azonban 150-nél kisebb és 450-nél nagyobb nem lehetett. A legtöbb adó fizetésének jogcímén a taglétszám kétötöde került be, de ezeket is választották oly módon, hogy a virilisták névjegyzékébe a kétötöd háromszorosát kellett felvenni és a virilisták a bizottsági tagokat maguk közül választották (mérsekelt virilizmus). A taglétszámnak ugyancsak kétötödét az összes választók választották, míg egyötöd arányban a megyebeli érdekképviselők választottai, a vallásfelekezetek lelkészei és a megyebeli törvényhatósági szakhivatalok vezetői jutottak be ; létszámon felül kaptak helyet a bizottságban a vármegye főtisztviselői és a létszám 5%-a erejéig választható ú. n. örökös tagok.

Az 1930/1945. M. E. sz. *rendelet* a törvényhatósági bizottság eddigi taglétszámát a közlekedési nehézségekre hivatkozással ideiglenesen negyedére szállította le ; a régi taglétszámra a negyed meghatározásánál nem kell beszámítani a hivatalból való tagokat (vármegyei és állami tisztviselők), de a többi tagot (még az örökös tagokat is) igen. Az így meghatározott taglétszámot a lakosság választja, a kijelölést azonban első ízben a pártok és szakszervezetek ejtették meg a helyi nemzeti bizottság által megállapított arány-

ban. A bizottságnak létszámon felüli tagjai azok a vármegyei és állami tisztviselők, akik addig is tagok voltak. E szabályozással kimaradtak a törvényhatósági bizottságból a virilisták, az érdekképviselők és vallásfelekezettek képviselői és az örökös tagok.

A vármegye átalakulásához természetesen nagyban hozzájárult a *törvényhatósági választójog* kiterjesztése. A törvényhatósági választójog ugyanis az idők folyamán mindig az országgyűlési választójoghoz igazodott. 1867 után a régi nemesi osztály tagjain felül bejutottak már a bizottságba a polgári osztály, az értelmiségi foglalkozásúak és kisgazdák képviselői, az első világháború után megjelentek az ipari és mezőgazdasági munkásosztály első képviselői, a második világháború pedig meghozta a munkásosztályoknak a többséget. Ma választójoga van minden 20 éves magyar állampolgárnak (1945: VII. t.-c. 4. és 78. §). A választás módja még nem nyert részletes megállapítást, az ily irányú szabályokat a nemzetgyűlési választásokra vonatkozó szabályok figyelembe vételével kell majd megállapítani. Az 1030/1945. M. E. sz. rendelet szerint csak az lehet tagja a bizottságnak, aki 24 éves, önjogú és bizonyos cselekményekért nem volt elítélve; összeférhetetlenség megállapítva nincs. Mindenesetre kívánatos lenne, hogy a vármegyei törvényhatósági bizottságok állandó szervezetét mielőbb szabályozzák és az önkormányzat gyakorlását közvetlen a nép által választott bizottságok vegyék át.

Hivatali állásuknál fogva tagjai a törvényhatósági bizottságnak: a) az alispán, a vármegyei főjegyző, a másodfőjegyzők, a tisztifőügyész, az árvaszéki elnök, a tisztifőorvos, a járási főjegyzők, az árvaszéki ülnökök, a tiszi alügyészek, a megyei városok polgármesterei, b) az államrendőrség megyei főkapitánya, a pénzügyigazgató, az államépítészeti hivatal főnöke, a gazdasági felügyelőség vezetője, a főiskola igazgatója vagy a tankerületi főigazgató, a tanfelügyelő, a vármegyei állatorvos, az OTI kerületi ügyvezetője, a vármegyei számvevőség főnöke, az erdőhivatal vezetője, a tanítóegyesület elnöke (1929: XXX. t.-c. 4. és 6. §). A felsoroltak közül szavazati joga csak a választott tisztviselőknek van, míg a kinevezett tisztviselőket csak felszólalási és tanácskozási jog illeti meg.

Az önkormányzati testületi tagság *megszűnik* halál, lemondás, önjogúság elvesztése és meghatározott bűncselekmények miatt való elítélés és a kijelölés megsemmisítése esetében. A szabálytalan kijelölést felszólalásra az igazoló választmány semmisítheti meg. A tagság megszűnése kérdésében a törvényhatósági bizottság határozata ellen beadott felszólalást szintén az igazoló választmány bírálja el. A kivált tag helyébe a póttagot kell behívni; a póttagok kijelölése a rendes tagok egynegyedének megfelelő számban a rendes tagokkal egyenlő módon történik. Ha a törvényhatósági bizottság szabályos megalakítása ügyében van panasz, e tárgyban a belügyminiszter az igazságügyminiszterrel egyetértésben határoz és esetleg új megalakítást rendelhet el (1030/1945. M. E. sz. rendelet).

A törvényhatósági bizottság *hatásköre* a vármegye területét, szervezetét és gazdaságát érintő, és általában azokra a kérdésekre terjed ki, amelyekben a vármegye állásfoglalását vagy irányító akaratát kell kifejezni. Ez a hatáskör tehát kormányzati természetű; idetartozik a) a szervezés, tehát bizottságok, illetőleg bizottsági tagok, valamint tisztviselők választása, az első tisztviselő helyettesítése, a tisztviselők felelősség alól való felmentése és nyugdíjazása, b) szabályrendeletek alkotása, c) háztartásvezetés, tehát a költségvetés és zárszámadás megállapítása, határozás a nagyobb összegű vagyonszerzés, elidegenítés és megterhelés, terhes szerződés vagy egyezség kötése tárgyában, a vagyon és jövedelem felhasználása, a készpénzek gyümölcsötvetése, középületek, intézetek és üzemek létesítése, a szükségletek fedezése és közszol-

gáltatások behozatala tekintetében, d) felügyelet gyakorlása az önkormányzati szervek felett, fegyelmi jogkör, előterjesztés a községi képviselőtestületek feloszlatására, e) politikai hatáskör kérvényezési, felírási, levelezési jog, panasz a közigazgatási bírósághoz. A törvényhatósági bizottság iktatja be a főispánt és kiveszi tőle az esküt, tárgyalja a számonkérőszék, az alispán és a közigazgatási bizottság jelentését, megállapítja a saját ügyrendjét.

A törvényhatósági bizottság hatáskörét a *közgyűlésen* gyakorolja. A közgyűlések rendesek és rendkívüliek. A rendes közgyűlések számát és idejét a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg; évenként azonban két rendes közgyűlést kell tartani, még pedig egyet tavasszal az előző évi zárszámadás megvizsgálása és egyet ősszel a következő évi költségvetés megállapítása végett. Rendkívüli közgyűlést az elnök köteles összehívni a bizottság határozatából, továbbá a nem tisztviselő tagok egynegyedének vagy legalább 50 bizottsági tagnak óhajára. A közgyűlés tárgysorozatát az alispán a főispánnal együtt állapítja meg; megegyezés hiányában a közgyűlés dönt. A közgyűlés idejét és tárgysorozatát az alispán 8 nappal előbb közzéteszi. A tárgysorozattal össze nem függő indítványt csak rendes közgyűlés tárgyalhat, ha az 3 nappal előbb írásban be van jelentve.

A közgyűlés *elnöke* a főispán, akadályoztatása esetében az alispán; utóbbi helyettesét a törvényhatóság szabályrendelettel jelöli meg. A közgyűlésen a jelenlévők határoznak; nem vehet azonban részt a tárgyaláson és nem szavazhat a bizottsági tag akkor, ha a tárgyalás alatt álló ügyben közvetlenül érdekelve van. A törvénytelen határozat által okozott kárért a határozathoz járuló bizottsági tagok egyetemlegesen felelősek, egymásközt azonban a kártérítésre egyenlően kötelezvék. Akik a tanácskozás rendjét ismételten zavarják, széksértési büntetés alá esnek; e széksértési keresetet a tisztiügyész terjeszti elő és a büntetést (pénzbírságot) a közgyűlés azonnal, jogorvoslat kizárásával, kiszabja. Súlyosabb esetben a széksértés a tagság elvesztését is eredményezheti.

A közgyűlés *ügyrendjét* maga állapítja meg, a tanácskozás, határozás, rendfenntartás főbb szabályai azonban a törvényben vannak összefoglalva. A törvény megengedi a beszékidő korlátozását és vita klotürszerű berekesztését és lehetővé teszi, hogy a tisztének ellátására méltatlanná vált bizottsági tagot tagságától megfosszák.

A törvényhatósági bizottságot a minisztérium az 1929:XXX. t.-c. 65. §-a szerint *feloszthatja*, ha a törvénnyel vagy törvényes rendelettel nyíltan szembehelyezkedik vagy az állam érdekeit veszélyeztető magatartást tanúsít; a feloszlatás ellen a bizottság panasszal fordulhat a közigazgatási bírósághoz; az új bizottság összejötteig a bizottság hatáskörében a kisgyűlés, esetleg a kormánybiztos jár el. A 1030/1945. M. E. sz. rendelet feloszlatást nem említ, sőt azt a 32. § kizárni látszik.

A 9560/1945. M. E. sz. rendelet szerint *Baranya és Tolna vármegyék* törvényhatósági bizottságának működése a németek kitelepítésének és helyükbe mások odaköltözésének lebonyolítása alatt szünetel. Ez idő alatt a törvényhatósági bizottság jogait a tisztviselőválasztás és a járási főjegyzők áthelyezése kivételével az alispán gyakorolja; a tisztviselői állásokat a belügyminiszter tölti be, aki a tisztviselőket az említett megyék határai között át is helyezheti és alkalmatlanság esetében a szolgálattól felmentheti.

48. §. A vármegye többi bizottságai.

A vármegye törvényhatósági bizottsága túlságosan népes és túlságosan ritkán gyűlésező testület ahhoz, hogy az aránylag kisebb jelentőségű vagy pedig gyorsabb elintézést igénylő ügyek intézése helyesen hatáskörébe lenne utalható. Ezért a vármegyének van több *kisebb taglétszámú bizottsága* is. Ezeknek a bizottságoknak a kisebb taglétszámából folyó előnye: *a)* a sűrűbb összejövés lehetősége és ezzel az ügyek gyorsabb intézése, *b)* a nagyobb mozgékonyosság, tehát például helyszíni kiszállás, szóbeli tárgyalás tartása, *c)* a nagyobb szakszerűség, minthogy a kisebb létszámot szakemberekből lehet összeállítani, *d)* a testületi tanácskozásból folyó nagyobb megfontoltság, *e)* az ingyenes polgári közmunka gondolatának a változott viszonyok között való fenntartása. A mai gazdasági viszonyok közt tisztviselői állásnak ingyenesen való betöltése ugyanis többé lehetetlen, de esetenként és szakirányban való aktív közreműködésre a polgárok egy kisebb csoportját igénybe lehet venni. Természetesen a kisebb taglétszámú bizottságok sem alkalmasak a folyamatos ügyek elintézésére és hátrányuk a felelősség megosztása.

A kisebb taglétszámú vármegyei bizottságok között a legfontosabb a *kisgyűlés*. 1848 és 1929 között a vármegyékben hiányzott olyan kisebb taglétszámú bizottsági szerv, amely a törvényhatósági bizottság helyett kisebb jelentőségű ügyekben határozhatott volna; az ú. n. állandó választmány csak a közgyűlés előkészítésének a szerve volt. A hiányt az 1929: XXX. t.-c. 34. §-a töltötte ki, mikor az állandó választmány megszüntetésével visszaállította a kisgyűlés intézményét. A kisgyűlés elnöke a főispán, hivatalból tagja a vármegye öt főtisztviselője (az alispán, a főjegyző, a tisztifőügyész, a tisztifőorvos és az árvaszéki elnök), további 16 tagot a törvényhatósági bizottság a saját tagjai közül 5 évenként választ; a tisztviselő-tagok közül csak a választottaknak van szavazati joga, a kinevezetteknek csak felszólalási és tanácskozási joga (1030/1945. M. E. sz. rendelet 31. §). A kisgyűlési tagokon felül egyidejűleg póttagokat is választanak a beálló hiányok pótlására; a kisgyűlési tagok választását jogorvoslat esetében az igazoló választmány bírálja felül. A kisgyűlés hatáskörébe tartozik *a)* a közgyűlési ügyek előkészítése (a tisztviselőválasztások kivételével), *b)* határozás kisebb összegű (20.000 Ft-on alul) vagyonszerzés, elidegenítés, megterhelés, terhes szerződés vagy egyezség kötése tárgyában, a költségvetési hitel felhasználása és a költségvetés nélküli kisebb kiadások tekintetében, egyes alapok jövedelmének felhasználására nézve, *c)* hosszabb tisztviselői szabadság engedélyezése, *d)* községi szabályrendeletek felülbírálása, *e)* másodfokú határozás — a községi költségvetés és zárszámadás kivételével — a járási főjegyző és a községi hatóság által elintézett közérdekű ügyekben (id. rendelet 32. §). Az 1929: XXX. t.-c. 36. § által a törvényhatósági bizottság feloszlata esetére a kisgyűlés javára megállapított hatáskör és a kisgyűlés feloszlataására vonatkozólag megállapított rendelkezés ma tárgytalan. Rendes kisgyűlést havonként legalább egyszer kell tartani; rendkívüli ülést a tagok negyedének kívánságára az elnök hív össze. A kisgyűlésen ismételten mulasztó tag megbízását veszti. A kisgyűlés ügyrendjét a törvényhatósági bizottság szabályrendelettel állapítja meg.

A törvényhatósági tisztviselőválasztások előkészítése hosszú időn keresztül az ú. n. kijelölő választmány hatáskörébe tartozott; minthogy az 1030/1945. M. E. sz. rendelet a törvényhatósági bizottság választási jogkörét nem kívánja korlátozni, ma ez a választmány nem működik. Ugyancsak mellőzte az új rend a kijelölő bizottságot, a központi választmányt, az összeférhetet-

lenségi bizottságok (utóbbi a 9560/1945. M. E. sz. rendelet mint működő bizottságot említi, de ez nyilván téves).

Ma is működő bizottság az *igazoló választmány*, amelynek elnöke a főispán, 8—10 tagját pedig a törvényhatósági bizottság választja meg azonnal megalakulása után. E választmány rendes feladata a törvényhatósági bizottsági választások előkészítése, vezetése, felülbírálása; határozata ellen a közigazgatási bírósághoz lehetett panasszal fordulni. Ma a szabálytalan tagjelölés elleni felszólalás tárgyában jogorvoslat kizárásával határoz (1030/1945. M. E. sz. r. 9. és 30. §).

A törvényhatósági bizottság állandóan vagy egyes ügyekre legfeljebb 21 tagból álló *szakbizottságokat* alakíthat; a bizottságok elnöke az alispán vagy helyettese, feladata az ügyeknek a közgyűlés elé való előkészítése (1929 : XXX. t.-c. 27. §).

A *számonkérő szék* feladata a főispán tájékoztatása a rendes közgyűlések előtt a vármegyei tisztviselők működéséről. Elnöke a főispán, tagjai az alispán, főjegyző, tisztifőügyész és a kisgyűlés által választott két tag (1929 : XXX. t.-c. 35. §).

Tolna és Baranya vármegyében a telepítési eljárás befejezéséig a kisgyűlés és a többi bizottság működése is szünetel.

49. §. Vármegyei tisztviselők.

A bizottsági rendszer, legyen az bármily részletesen és pontosan kidolgozva és minden biztosítékkal körülvéve, a vármegye minden ügyének ellátására mégsem alkalmas. A testületi jelleg mindig nehézkessé teszi az illető hatóságot, akadályozza az azonnali intézkedés lehetőségének. A határozatok foganatosítása még testületi határozás mellett is egyéni funkció lehet csupán; a testületi szerveknek is szükségük van szakeladókra; a segéd- és kezelő-, valamint a szolgálai munkát a bizottság tagjaira nem lehet bízni. Ezért szükség volt és mindig szükség lesz a bizottsági szervek mellett egyéni szervekre, azaz *tisztviselőkre* is.

A *vármegyei tisztviselőség* jellegzetes tulajdonságai jó ideig az ingyenesség (*nobile officium*) és az időközi választás. A vármegyében időközönként (6 évenként) általános tisztújítás volt s a vármegyei tisztségekre általában megyei birtokos nemes embereket választottak meg, akiket vagyoni helyzetük teljesen függetlenné tett s akiknek idejét a hivatali tennivalók ellátása még nem vette teljesen igénybe.

A vármegyei tisztviselőség *ingyenes jellegét* a hivatali teendők szaporodásával és a jogosítottak körének kiterjesztésével nem lehetett fenntartani. Az átmenet fokozatos volt. A XVI. és XVII. században a tisztviselők illetékeket, bírságpénzeket (taksákat) kaptak, a XVIII. században a taksákból sallárium lesz, majd rendszeres tiszteletdíj (dotáció). Ez a dotáció csakhamar fizetés jellegét veszi fel, minthogy a XIX. század második felében a vármegyei tisztség már a tisztviselő egész munkaidejét igényli és más foglalkozás egyidejű folytatását kizárja. A fizetés nagyságát kezdetben a vármegye állapította meg, de az 1904 : X. t.-c. a vármegyei tisztviselőket már az állami rendszerű fizetési osztályokba sorozta be és e fizetések fedezésére a vármegyéknek államsegélyt biztosított. Újabbban a vármegyei tisztségek ingyenes jellegét csak az ú. n. tiszteletbeli tisztviselők őrizték; ezek — bár kötelesek voltak alkalmilag egyes funkciókat ingyen elvégezni (pl. a tb. tisztügyész a vármegyét perben képviseli) — lényegileg csak az állás címét viselték; az 1947 : IV. t.-c. 2. §-a eltiltotta törvényhatósági szolgálatban nem álló

egyének tiszteletbeli tisztviselővé való kinevezését, kivéve mégis a tb. tiszti főügyészeket és ügyészeket.

Az *időközi választás* rendszerét is feladta az 1929 : XXX. t.-c. 68. §-a és az alispán kivételével behozta az életfogytiglan való választást. Ez a rendszer jobban biztosítja a tisztviselő sorsát és jobban függetleníti őt választóitól; amellet meg tartja az önkormányzati rendszer már ismertetett előnyeit. Említettük már, hogy ismételten történt kísérlet a választási rendszer teljes feladására, de ez csak ideiglenes hatállyal az 1942 : XXII. t.-c.-kel sikerült; a második világháború után életbelépett új demokratikus rend azonban a választási rendszert újból visszaállította.

De a vármegyei tisztviselők ma már nemcsak a szolgálat díjazása és az alkalmazás életfogytiglan tartó jellege tekintetében esnek a kormányhatósági tisztviselőkre vonatkozó szabályok alá, de sok egyéb vonatkozásban (pl. melékfoglalkozások, összeférhetetlenség stb. tekintetében) is; a tisztviselők e két csoportja között nyugdíjviszonosság is van érvényben (1907 : LIX. t.-c.). Így ma valóban már csak az alkalmazási mód, azaz a *választás* az, amely a vármegyei tisztviselők önkormányzati jellegét kifejezésre juttatja, egyébként a két tisztviselői csoport egykor oly jelentős megkülönböztetése fontosságát veszítette; a kinevezési rendszer általánosítása ezt az egyetlen különbséget szüntetné meg és ezzel természetesen az önkormányzatot egyik legjelentősebb eszközétől fosztaná meg.

A vármegyei tisztviselőválasztási jogának korlátja, hogy egyes vármegyei tisztviselőket kineveznek; így az orvosokat és a vármegyei számvevői személyeket a miniszter, a levéltárosokat, a közigazgatási gyakornokokat és a tiszteletbeli tisztviselőket a főispán nevezi ki. A tisztviselőválasztásnak korlátozását jelentette az érvényben volt kijelölési rendszer is, minthogy a törvényhatósági bizottság csak a kijelölő választmány által jelölt pályázókat választhatta meg, a kijelölő választmányban pedig a főispán befolyása döntő volt. A főispánnak továbbá helyettesítési joga van a megüresedett állásokra és a tisztviselő fegyelmi felfüggesztése esetében. Végre a főispán — az alispán meghallgatásával — áthelyezheti az aljegyzőket (szolgabírákat).

A vármegyei tisztviselők választását és kinevezését panasszal lehet megtámadni a közigazgatási bíróságnál a törvényszerű minősítés hiánya vagy a választási eljárás szabálytalansága miatt (1896 : XXVI. t.-c. 42. és 43. §). A választott tisztviselők a törvényhatósági bizottság előtt esküt vagy fogadalmat tesznek.

A vármegyei tisztviselőknél két csoportja van: a *központi* és a *külső* tisztviselők. A központi tisztviselők a központban (a vármegyeházán) a vármegye egész területére kiterjedő ügykörrel végzik feladatukat, míg a külső tisztviselők (a járásiak) — akár a központban a központi járás területére, akár más járási székhelyen, de — mindig csak egy járás területére vonatkozólag működnek. Itt egyelőre csak a központi tisztviselőkről lesz szó.

A vármegyei központi tisztviselői hivatalfőnöke és a vármegye első tisztviselője az *alispán*.

Az alispán (vicecomes, vicispán) valamikor csak a vármegyét vezető királyi tisztviselő: az ispán (comes) segédje volt, akit az ispán fogadott fel az igazgatási ügyek ellátására. A XV. században azonban már ki volt kötve, hogy a főispán csak előkelő megyei nemest nevezhet ki alispánnak; később (1504) már a közgyűlés hozzájárulását kellett kikérni kinevezéséhez, az 1548 : LXX. t.-c. óta pedig választják. Mint választott megyei tisztviselő azután magához ragadta a megye központi igazgatását és szükség esetén átveszi a főispán helyettesítését is (1547 : XXXIII. t.-c.).

Az alispánt a törvényhatósági bizottság tíz évre választja; az 1929 :

XXX. t.-c. 66. §-a szerint gyakorlati közigazgatási vizsgájának nem kell lennie, tehát elegendő az elméleti képzettség (a 3 doktorátus egyike). Tisztteletbeli alispánt kinevezni nem lehet és így ma egy vármegyében csak egy alispán működhetik.

Az alispán a vármegyei önkormányzati élet mótorja. Ő irányítja egyrészt előterjesztéseivel és javaslataival a testületi szervek működését, másrészt hivatalfőnöke a vármegyei tisztviselőknek és így vezeti a vármegye egész közigazgatását. Ő képviseli a vármegye jogi személyiségét, átveszi egyrészt a vármegye közönsége címére érkező küldeményeket, másrészt aláírja a vármegye nevében a hivatalos iratokat. Őre a vármegye pecsétjének; gyakorolja az utalványozás jogát; széleskörű fegyelmi, felfüggesztési és rendbírságolási jogköre van; ellenőrzi a községeket, felülvizsgálja költségvetéseiket és zárszámadásaikat; igénybe veheti a katonai karhatalmat; fontos szerepe van a vármegye politikai jogainak gyakorlásában. Az ügyek hosszú sorában első és másodfokú közigazgatási hatóság és azonfelül másodfokú kihágási bíróság (az ú. n. közigazgatási kihágások ügyében).

Az alispán helyettese rendszerint a vármegye *íjjegyzője*. Az alispáni hivatalban működnek azonfelül a másodfőjegyző, aljegyzők, vármegyei fogalmazók és közigazgatási gyakornokok. Feladatuk a bizottsági ülések előkészítése, a jegyzőkönyvek vezetése, az alispán jogkörében a fogalmazási munka ellátása.

A vármegye külön hivatalai a *tisztifőügyész*, *tisztifőorvosi* hivatal, az *árvaszék* és a *levéltár*. A tisztifőügyész a vármegye jogi, a tisztifőorvos egészségügyi tanácsadója; mellettük a szükséges számban tisztifőügyészek és tisztiorvosok működnek. Az árvaszék a gyámsági és gondnoksági ügyek hatósága; elnöke, ülnökei, jegyzői vannak. A levéltár őrzi a vármegyék nagy történeti értékű okiratait.

A köz- és állategészségügyi szolgálaton felül államosítva van a közbiztonsági, mérnöki, számvevőéségi és pénztári szolgálat.

50. §. A vármegye háztartása.

Említettük már, hogy a vármegye az államtól különálló jogi személy, közjogi és magánjogi jogalany — és ebből természetesen folyik, hogy a vármegyének *külön háztartása* is van. A vármegye gazdálkodása tehát nem része az államháztartásnak, hanem attól különálló. Az önálló háztartás folyamánya, hogy a vármegyének saját kiadásai, ennek megfelelően külön bevételi forrásai vannak, hogy továbbá van külön költségvetése és zárszámadása, amelyeket maga állapít meg.

Az állam pénzügyi politikájának rendkívül fontos része annak eldöntése, hogy a bevételeket és kiadásokat milyen elvek szerint kell megosztani az állam és az önkormányzati testületek között, nevezetesen mely adónemeket kell egészben vagy részben a vármegyének átengedni. Az 1870 : XLII. t.-c. 90. §-ának ily irányú terve azonban maig sem került megvalósulásra.

Minden önkormányzati szervezet erejének fontos mértéke a *gazdasági önállóság*, ennek valóságos feltételeivel azonban a vármegye újabban már alig rendelkezik. A törvényhozás két fő bevételi forrásra szorította: az államsegélyre és a póttadóra; amellet az 1927 : V. t.-c. a vármegyei háztartást — átmeneti jelleggel ugyan, de ma is érvényben levő hatállyal — rendkívül erős kormánygyámkodás alá helyezte.

1848 előtt a megye háztartása önálló volt; a szerény szükségleteket háziadóból (*domestica*) fedezték, amelyet a vármegye tetszés szerint vetett ki, maga szedett be és amelyet a házipénztárban kezeltek. Az 1870 : XLII.

t.-c. 11. §-a azonban a megszünt háziadó pótlására ideiglenesen csak pótagót engedélyezett az állami adók után és a vármegyei tisztviselői fizetéseknek egyre növekvő terhét az állam vette magára államsegély formájában. Az ideiglenes rend azután lassan véglegessé vált (1883: XV. t.-c.).

Minthogy a vármegyéknek jövedelmet hajtó vagyoniuk és üzemeik alig vannak s minthogy a kölcsön csak rendkívüli bevételi forrás, ma is az a helyzet, hogy a vármegye rendes és fő bevételi forrásai az *államsegély* és a *pótagó*. A vármegyei alkalmazottak illetményét az államkincstár viseli (1929: XXX. t.-c. 70. §) és e költségek az állami költségvetésbe vannak beállítva; a más forrásból nem fedezhető kiadásokra pedig a vármegye pótagót vet ki. E pótagó alapja a föld-, ház-, kereseti, társulati és tantiémeadó. Ugyanezen adónemek alapján a vármegye külön útagót vehet ki, amelynek bevétele azonban csak a törvényhatósági utak építésére, fenntartására és kezelésére használható fel. A vármegye bevételi forrásainak korlátozása természetesen erősen megnehezíti életerős, gazdaságilag meg-alapozott önállóság kifejlődését.

A vármegye *költségvetése* 3 fejezetre tagozódik: a) a háztartási, b) a nyugdíj- és c) az alapok költségvetésére; az első tünteti fel a vármegyék közigazgatási és gyámhatósági kiadásait és bevételeit, a második a vármegyei alkalmazottak nyugdíjilletményeit, a harmadik a vármegye kezelésében álló intézetek (kórház, iskola, múzeum, üzemek és vállalatok kiadásait és bevételeit. A vármegye költségvetését naptári évenként a kisgyűlés készíti elő, azt 15 napon át közszemlére teszik ki és a bizottsági tagok között is szétosztják; az adófizetők a tervezetre észrevételeket tehetnek. A költségvetést az észrevételekkel együtt a törvényhatósági bizottság őszi rendes közgyűlése legkésőbb október hó 1-ig tárgyalja és a költségvetést, valamint a pótagó kulcsát megállapítja. A határozat ellen az adófizetők és a számadó tisztviselők 15 napon belül folyamodással élhetnek. A költségvetést a folyamodókkal együtt október 15-ig kell felterjeszteni a belügyminiszterhez.

A belügyminiszter a költségvetést a pénzügyminiszterrel egyetértve hagyja jóvá; indokolt esetben azonban jogosult a költségvetés egyensúlyának megóvása mellett az egyes tételeket törölni, felemelni vagy leszállítani, továbbá valamely törvényes kötelesség teljesítésére vonatkozó tételt a költségvetésbe pótlólag felvéteni, vagy végre a jóváhagyást megtagadni és a vármegyét új költségvetés készítésére utasítani.

A belügyminiszter a vármegyét elhatározásáról december 25-ig értesíti. Ha az év végéig a költségvetés jóváhagyása nem történik meg, a jóváhagyás bekövetkezéséig a kiadásokat csak a megelőző évi jóváhagyott költségvetés keretei között lehet foganatosítani. Ha a jóváhagyás megtagadása esetében a vármegye március végéig sem terjeszt elő jóváhagyásra alkalmas új költségvetést, a belügyminiszter jogosult a költségvetést a pénzügyminiszterrel együtt véglegesen megállapítani. Ha pedig a belügyminiszter a kellő időben felterjesztett költségvetés (illetőleg jóváhagyás megtagadása esetében a január végéig előterjesztett új költségvetés) tárgyában a vármegye késedelmén kívül eső okból március végéig nem határoz, a felterjesztett költségvetés április 1-ével kifejezett jóváhagyás nélkül is hatályba lép.

Az 1945. évtől az illetékes miniszter a pótagó és útagó mértékét rendeleti úton állapítja meg.

E széleskörű *felügyeleti jogkör* a minisztereknek valóságos kényszer-költségvetési jogot biztosít s tulajdonképp a költségvetés felsőbbfokú megállapítását teszi lehetővé. A vármegyének a belügyminiszter határozata ellen csak nem törvényen alapuló új tétel felvétele miatt van joga panaszra a közigazgatási bírósághoz.

Pót- vagy rendkívüli hitelről szükség esetében a törvényhatósági bizottság pótköltségvetés keretében gondoskodik. Miniszteri jóváhagyás alá tartozik az ingatlan vagyon elidegenítésére és szerzésére, kölcsönvételekre, hivatalok rendszeresítésére vagy megszüntetésére, közművek emelésére, a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések kötésére vagy felbontására vonatkozó határozat.

A költségvetést az alispán hajtja végre; őt illeti az *utalványozási* jog, de a gyámpénztár terhére az árvaszék elnöke utalványoz. A vármegye pénztári és számvevőségi szolgálatát az 1902: III. t.-c. államosította; a házi pénztári tennivalókat a vármegye székhelyén levő adóhivatal, a számvevőségi tennivalókat a belügyminiszternek alárendelt számvevőség látja el, amely azonban közigazgatási segédszolgálat tekintetében az alispánnak (árvaszéki elnöknek) van alárendelve és utóbbi utalványait foganatosítani köteles. A pénzkezelés egyébként postatakarékpénztári úton történik.

A vármegyei *zárszámadást* a költségvetés szerkezetének megfelelően a számvevőség készíti el, azt az alispánnak kézbesíti. A zárszámadást 15 napig közszemlére teszik és az adózók észrevételeket tehetnek. A zárszámadást a kisgyűlés jelentésével a számadási évet követő tavaszi rendes közgyűlés tárgyalja s a határozat ellen az adózók és számadó tisztviselők 15 nap alatt folyamodással élhetnek. A zárszámadást a folyamodásokkal együtt május végeig kell felterjeszteni a belügyminiszterhez, aki a pénzügyminiszterrel egyetértve a számadásokat jóváhagyja, illetőleg a szükségesnek mutató törvényes intézkedéseket megteszi.

A vármegyék, továbbá intézményeik (vállalataik, üzemeik) gazdálkodását a belügyminiszter, továbbá vele egyetértve a pénzügyminiszter kiküldött közegei által bármikor megvizsgálhatja. Ha nincs érvényes költségvetés, a háztartás rendbehozatala vagy törvényes keretek közé szorítása érdekében az ellenőrzésre a minisztertanács hozzájárulásával és a nemzetgyűlésnek való bejelentés mellett *pénzügyi ellenőrt* küldhetnek ki, aki a költségvetés kereteit túllépő utalványok ellen óvást tehet s a miniszterek utasításait végrehajtja. Ha azonban az ellenőr kiküldésének okai megszűntek és a belügyminiszter az ellenőrt a vármegye kérelmére 30 nap alatt vissza nem hívja, a vármegye 15 nap alatt panasszal fordulhat a közigazgatási bírósághoz. A miniszterek a vármegyét igazgatási szervezetük és gazdálkodásuk megfelelő szabályozására, a nem gazdaságos üzemek megszüntetésére kötelezhetik. Üzemek részvénytársasági formában való létesítéséhez miniszteri engedély kell és ez az engedély alapos kifogás esetében később is visszavonható.

Ma már itt lenne az ideje, hogy az 1927: V. t.-c.-nek a szanalási időszakra alkotott rendelkezéseit a törvényhozás hatályon kívül helyezze.

51. §. Vármegyei szabályrendeletek.

A vármegyei önkormányzat működésének egyik fő iránya a *szabályalkotás*. Sem a törvények, sem a miniszteri rendeletek nem szabályozhatják kimerítően egyes területek és helyi csoportok kisebb jelentőségű ügyeit; az ország egyes vidékei között kétségtelenül mutató helyi sajátosságok eltérő szabályokat igényelnek. E helyi szabályok megalkotása elsősorban a törvényhatóság feladata. A törvényhatósági szabályban a törvényhatóság közönségének akarata jut kifejezésre a törvények helyi végrehajtása és az államcélok helyi valószínűsítése iránt. A törvényhatóság szabályrendeletét a törvényhatósági bizottság alkotja meg.

A *szabályalkotási jog* természetesen csakis a törvényhatóság jogköre

alá tartozó területi és személyi viszonyokra vonatkozhatnak. A törvényhatóság szabályalkotási joga alá tartozó ügyeknek három csoportja van: 1. ügyek, melyeket törvény szerint a törvényhatóság köteles szabályozni; 2. ügyek, amelyek a törvény és az állandó gyakorlat szerint a törvényhatóság szabályalkotási jogköre alá tartoznak és 3. ügyek, amelyek törvény vagy rendelet hiányában törvényhatóságilag is szabályozhatók. Az első csoport ügyeinél a szabályozás köteleesség, a másik két csoportnál csak lehetőség. Míg a köteleesség nem teljesítése esetén az első csoport ügyeire a szabályozás joga a kormányra hárul át, a második csoport a törvényhatóság el nem vonható, törvényes hatásköre. A harmadik csoport ügyeit a kormány bármikor rendeletileg szabályozhatja, amely esetben a törvényhatósági szabály hatályát veszti.

A törvényhatóság szabályalkotási joga *korlátok* közé van szorítva. A szabályrendeletek nem ellenkezhetnek a törvénnyel, a kormánynak hatályban levő rendeleteivel s nem sérthetik a községek önkormányzatát. E korlátok betartását ellenőrizni kell; a helyi szabályrendeleteket összhangba kell hozni az országos jogszabályokkal. Az ellenőrzés az által van biztosítva, hogy minden szabályrendeletet még végrehajtás előtt hivatalból fel kell terjeszteni a kormányhoz; a kihágási szabályrendeletet azonban sürgős szükség esetén még felterjesztés előtt ki lehet hirdetni és hatálybaléptetni. Amíg a kihágási szabályrendeletet megerősítettnek kell tekinteni, ha a belügyminiszter a felterjesztéstől számítva 60 nap alatt nem nyilatkozik, addig más szabályrendeletekre nézve feltétlenül be kell várni, hogy az illetékes miniszter a szabályrendeletet a *bemutatói záradékkal* ellássa. A bemutatói záradékot a szabályrendelettől nem lehet megtagadni, ha az a törvényes követelményeknek megfelel, azaz törvénybe vagy törvényes rendeletbe nem ütközik.

A jogszerűségeen túlmenő *érdemi ellenőrzésnek* csak a következő esetekben van helye: 1. a kötelezőleg alkotandó szabályrendeletet a kormány abból a szempontból is felülvizsgálhatja, hogy alaki és tartalmi fogyatkozásai miatt nem alkalmatlan-e arra, hogy jogszabályul szolgáljon; 2. a kihágási szabályrendelet megerősítését bármely «fontos oknál fogva» meg lehet tagadni.

A nem kötelezőleg alkotandó szabályrendeleteknél a kormány a bemutatói záradék megtagadásán túl nem mehet, tehát érdemi intézkedést nem tehet; a kötelezőleg alkotandóknál — ha a törvényhatóság nem megfelelően alkotta meg a szabályrendeletet — a kormány rendeleti úton maga intézkedhetik, amely intézkedés azonban megfelelő törvényhatósági szabályrendelet megalkotásával hatályát veszti. A kormány a törvényhatóságot ellenőrzési joga gyakorlása során meghallgathatja és intézkedését megfelelő módosításoktól teheti függővé. A bemutatói záradék megtagadása miatt a törvényhatóság az 1907: LX. t.-c. 1. §-a szerint panaszt emelhet a közigazgatási bírósághoz.

A vármegye szabályrendeleteit általában csak a vármegye területén kell *kihirdetni*; ez oly módon történik, hogy a szabályrendeletet a vármegye hivatalos lapjában közzéteszi és a szabályrendelet az illető lappéldány megjelenésétől számított 8. napon kihirdetettnek tekintendő. Egyes szabályrendeleteket, pl. a lakbérletieket minden esetben, másokat, pl. a kihágásiakat a belügyminiszter rendeletére országosan, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. Ha a szabályrendelet erre nézve hosszabb időt meg nem állapít, az a kihirdetést követő 30. napon *lép hatályba*; a kihágási szabályrendeletek azonban a kihirdetéstől számított 4. napon, sőt sürgős szükség esetén 24 óra múlva életbe léptethetők.

A vármegyei szabályrendeletek ellen az érdekeltek a kihirdetéstől számított 30 nap alatt *fellebbezhetnek* az illető miniszterhez, aki a fellebbezés

érdemében végérvényesen határoz, de a megtámadott szabályrendeletet természetesen csak hatályon kívül helyezheti.

A hatályba lépett vármegyei szabályrendelet érvényes, mindenki által betartandó és bíróságok által is alkalmazandó jogszabály. A bíróságok a szabályrendelet törvényességét megvizsgálhatják, de azt a kérdést, hogy a szabályrendelet alkotó közgyűlés szabályszerűen volt-e összehívva, szabályszerűen alakult és határozott-e, nem kutathatják.

52. §. A vármegye közigazgatási tevékenysége.

A vármegye területén a *közigazgatást* — amennyiben erre külön szakhatóságok felállítva nincsenek — a vármegye szervei, tehát a különféle bizottságok és tisztviselők végzik. Ezek hajtják végre a jogszabályokat, tehát a törvényeket, rendeleteket és szabályrendeleteket és ezáltal elintézik az egyes ügyeket. A törvények végrehajtási kötelezettsége feltétlen, a miniszteri rendeleteké azonban — amint láttuk — már korlátolt, nevezetesen a vármegyének joga van *a)* a törvénytelen adó- és újoncrendelet végrehajtását mellőzni, *b)* más törvénytelen rendelet ellen a közigazgatási bírósághoz halasztó hatályú panasszal fordulni és *c)* a célszerűtlennek látszó rendelet ellen végrehajtás előtt egy alkalommal felirattal élni.

A vármegyei közigazgatás *önkormányzati* jellegét az eljáró bizottságoknak és tisztviselőknek a közönség és képviselői szervei által való választása és irányítása biztosítja. Mondanunk sem kell, mily erkölcsi értéke van annak, hogy az önkormányzat a kormányzati teendőknél (szervezés, háztartásvezetés, szabályalkotás) felül magára a konkrét ügyintézésre is kiterjed és a jogszabályok a közönség közreműködésével — tehát egyrészt bürokratikus kényszer nélkül, másrészt a közönség felfogásának szellemében — nyernek végrehajtást.

A *vármegyei közigazgatás önkormányzati jellegét* és önállóságát egyrészt az érvényben levő jogorvoslati rendszer, másrészt a kormány felülvizsgálati joga *korlátozza*. A minisztérium egyrészt az érdekelték és hatóságok jogorvoslata folytán jut abba a helyzetbe, hogy a vármegyei közigazgatási szervek határozatait felülvizsgálja, azonfelül azonban vannak olyan határozatok, amelyeket hivatalból fel kell terjeszteni a miniszterhez s addig nem lehet végrehajtani, amíg a miniszter azokat jóvá nem hagyta, tudomásul nem vette, meg nem erősítette, sőt egyes határozatok meghozatalához egyenest a miniszter előzetes engedélye szükséges. Általános elv azonban, hogy ahol ilyen jóváhagyás, megerősítés, tudomásulvétel, engedély kifejezetten megállapítva nincs, ott a törvényhatóság önállóan járhat el és határozatát a minisztérium hozzájárulása nélkül végrehajthatja.

A jóváhagyás, megerősítés alá tartozó közgyűlési határozat felterjesztése rendszerint a *közgyűlési jegyzőkönyv* hiteles másolatának általában kötelező bemutatása által történik, de sürgős esetben akár a törvényhatóság, akár a miniszter kívánatára külön is történhetik. A törvényhatósági, valamint a közigazgatási bizottságnak egyes, jóváhagyás alá nem tartozó határozatai is a minisztérium felülvizsgálata alá kerülhetnek a *főispán felterjesztési joga* alapján; a főispán ugyanis amellet, hogy bizonyos határozatok ellen a jogorvoslati határidőben hivatalból fellebbezhet, más határozatokat viszont e határidő letelte után is a kormány felülvizsgálata alá terjeszthet az esetben, hogy ha azokat törvénybe, miniszteri rendeletbe ütközőnek vagy az állam érdekeire sérelmesnek tartja. A felülvizsgálati jogkör különben a főispán felterjesztése nélkül is megilleti a minisztert, *bármily módon is jut* tudomására a határozat törvénytelsége.

A vármegye területén a közigazgatási határozatok *foganatosítása*, kivitele általában a vármegye és szerveinek hatáskörébe tartoznak; még pedig nemcsak a saját határozatait hajtja végre a vármegye, hanem igen sok esetben a miniszterek határozatait és intézkedéseit is. Amennyiben ugyanis valamely közigazgatási ügyágban a miniszternek a vármegye területén nincs külön szakközigazgatási szervezete — így főleg a belügyi, általános közigazgatás körében —, a miniszter a határozatokat foganatosítás végett az önkormányzati közegeknek küldi meg. A foganatosítási jogkörnek elengedhetetlen járuléka a karhatalommal való rendelkezés. A karhatalom kirendelése iránt a vármegye részéről az alispán vagy helyettese intézkedik. A karhatalmi költségeket a vármegye megtéríteni köteles.

53. §. A vármegyék politikai és alkotmánybiztosító hatásköre.

A megye politikai jelentősége történelmileg a megyei követküldés és utasítás jogkörében érte el fejlődésének virágkorát; a népképviselői rendszer behozatala folytán a megye *politikai hatásköre* arra zsugorodott össze, hogy közérdekű, országos ügyekkel ezután is foglalkozhatik, azokat megvitathatja, álláspontját kinyilváníthatja, a társtörvényhatóságokkal és a kormánnyal közölheti és kérvény alakjában a képviselőházhoz eljuttathatja. Vagyis a megye politikai hatásköre elvesztette azokat a hatalmi eszközöket, amelyek állásfoglalását közvetlenül megvalósulásra segíthetik; a megye politikai irányú határozatának nincs kötelező ereje, az csak vélemény, óhaj vagy kívánság, — de ennek a határozatnak ma is politikai súlya, erkölcsi jelentősége van.

Ha a törvényhatóság a népképviselői rendszer behozatala folytán el is vesztette követküldési jogát, a képviselőválasztók névjegyzékének elkészítése, a képviselőválasztások előkészítése és vezetése megmaradt hatáskörében. Mind e teendők ellátására minden törvényhatóságban központi választmányt kellett alakítani, amely választmány az alispán elnöklete alatt a törvényhatósági bizottság által választott tagokból alakult. A *képviselőválasztási ügyek* önkormányzati intézése a kormány befolyásától független, tiszta választást volt hivatva biztosítani s a megye politikai tekintélyét kétségtelenül fokozta (1848—1944). A *felsőházi tagok* jelentékeny részének a törvényhatósági bizottságok által való választása szintén a megyei élet nagy hagyományait keltette új életre (1926—1944). Az 1945-ben érvénybe lépett jogszabályok a vármegye mindkét politikai természetű jogosítványát megszüntették.

A vármegye *alkotmánybiztosító* szerepe régi fejlődés eredménye (1545: XXXIII., 1635: XVIII. és 1791: XIX. t.-c.-ek) és eredetileg a törvénytelen rendeletek félretételében, a passzív rezisztencia jogában állt. Az 1848 utáni törvényhozás a passzív rezisztencia jogát általában egyszeri felírási jogra korlátozta. Így 1848 előtt a rendelet törvényességének vitás kérdésében a vármegye, 1848 után a kormány állásfoglalása volt döntő. Az 1907: LX. t.-c. a vitás kérdés eldöntését a közigazgatási bíróság jogkörébe utalta.

A megye alkotmánybiztosító hatáskörét ma elsősorban a törvénytelen kormányrendeletekkel szemben gyakorolható panasz- és felirati jogban kell keresni. Ezek a jogok a politikai állásfoglalás jogával együtt a törvényhatóságot ma is az alkotmányosság és törvényesség hivatott órává avatják; e jogok segítségével a törvényhatóság az illetékes tényezők: a közigazgatási bíróság és a képviselőház figyelmét a törvénytiségre felhívhatja, a törvénytelen rendelet megsemmisítését és a kormány felelősségre vonását kieszközölheti.

A törvényhatóság önkormányzati hatáskörének egyes vonatkozásait

már az 1896 : XXVI. t.-c. bírói védelem alá foglalta, de ezt a védelmet elvi alapon és egész általánosságban az 1907 : LX. t.-c. adta meg. Ez a törvény a kormányrendelet törvényességének bírójául a közigazgatási bíróságot jelöli ki, amely a törvényhatóság panaszára a törvényhatóságra sérelmes törvénytelen kormányrendeletet megsemmisíti, sőt bizonyos esetekben érdemi intézkedést is tehet. Amellett megmaradt a törvényhatóságnak az a joga, hogy a kormányrendeletek ellen végrehajtás előtt egy ízben felírjon az országgyűléshez és a kormányhoz ; a felírás ellenére fenntartott vagy a haladéktalanul végrehajtandóknak nyilvánított rendeletek csakis végrehajtás után tehetők közgyűlési vita tárgyává és kereshető ellenök orvoslás az országgyűlésnél. Az országgyűlésileg meg nem szavazott adók tényleges beszédését és meg nem ajánlott újoncok tényleges kiállítását előíró kormányrendeletekkel szemben ma is fennáll az 1848 előtti korlátlan ellenállás joga. Viszont a mozgósítással és a mozgósítottsági viszonyal összefüggésben álló, továbbá a háború idején a kivételes hatalom alapján kibocsátott rendelkezéseket minden bírói panasz és felirat kizárásával feltétlenül végre kell hajtani.

Az alispán a kormányrendelet ellen való kifogásait a rendelet kézhezvételétől számított 24. óra alatt a főispánnal, ennek távollétében pedig közvetlenül a miniszterrel köteles közölni ; ha a kifogásolt rendelet módosítása vagy visszavonása 6 napon belül be nem következik, az alispán 8 napon belül közgyűlést hív össze, amely azután határoz a panasz és felirat tárgyában ; a panaszt azonfelül a törvényhatósági bizottsági tagok fele része közgyűlés nélkül is beadhatja.

Ha a törvényhatóság valamely kormányrendelet végrehajtása körül fennálló törvényes kötelességet elmulasztja vagy megtagadja, a kormány a főispánt *kivételes hatalommal* ruházhatja fel.

54. §. Közigazgatási bizottság.

A vármegye a magyar közigazgatási szervezetben nemcsak mint önkormányzati egység szerepel, hanem a különféle szakközigazgatások kormányservezetei is általában a megyei területi beosztás szerint tagozódnak. Vármegyénként vannak szervezve például a tanfelügyelőségek, a pénzügyigazgatóságok, az államépítészeti hivatalok, a gazdasági felügyelőségek stb. A vármegye területén működő ezek a szakközigazgatási kormányservezetek nincsenek egymással szerves kapcsolatban. Mindegyik szerv egészen önálló, illetve csakis a saját szakminiszterével szemben van alárendeltségi viszonyban. A vármegye élén álló kormány megbízottnak : a főispánnak, csak ellenőrzési joga van velük szemben, de semmi hatósági jogot nem gyakorol. Ugyancsak nincsenek szerves kapcsolatban a szakközigazgatási kormányservezetek a vármegye területén az állami közigazgatás igen jelentékeny részét ellátó önkormányzati szervezetekkel. A középfokú közigazgatás tehát nincs egységes szervezetbe összefoglalva (deconcentratio). Minthogy pedig semmiféle szakközigazgatási ág nem hagyhatja egyrészt figyelmen kívül az egyetemes közszempontokat és nem nélkülözheti másrészt a többi közigazgatási ág támogatását (integráció), az 1876 : VI. t.-c. *közigazgatási bizottságot* szervezett egyrészt a kormányhivatalnoki és önkormányzati elemek, másrészt a különböző szakközigazgatási ágak összeműködésének biztosítására. Egyrészt a kormányhivatalnoki elemnek befolyást engedett az önkormányzati ügyek intézésére és ezzel a szakszerűséget és a kormánybefolyást fokozta ; másrészt azonban az önkormányzati tényezőknél hatáskört adott kormányigazgatási ügyekben és ezzel a bürokratizmust enyhítette, az önkormányzat jelentőségét pedig emelte.

A közigazgatási bizottság megszervezésénél azonfelül az a törekvés is érvényesült, hogy egyes közigazgatási ügyágakban (pl. gyámügyekben, adóügyekben stb.) az elsőfokú hatóság és az illető miniszter közé középfokú hatóságot szervezzenek; ennek az elgondolásnak azonban nagy hiányossága volt, hogy az elsőfokú hatóság vezetője rendszerint egyúttal a közigazgatási bizottság egyetlen szakértő tagja és előadója volt.

A közigazgatási bizottság minden vármegyében alakul, de nem tisztán vármegyei, hanem vegyes jellegű szerv. Tagjai elsősorban a következő kormánytisztviselők: az ügyészség elnöke, a rendőrkapitány, a tanfelügyelő, a pénzügyigazgató, az államépítészeti hivatal főnöke, a gazdasági felügyelő és a tisztifőorvos; azután a következő önkormányzati tisztviselők: az alispán, a főjegyző, a tisztifőügyész és az árvaszéki elnök; végre a törvényhatósági bizottság által kijelölt 8 kisgyűlési tag. A kisgyűlés másik 8 tagja a közigazgatási bizottságnak póttagja (1035/1945. M. E. sz. rendelet 33. §-a). A közigazgatási bizottság elnöke a főispán, akadályoztatása esetében az alispán, és ha ez is akadályozva lenne, a belügyminiszter által esetről-esetre kijelölt személy. Előadók az egyes tisztviselők, akadályoztatásuk esetén kijelölt helyetteseik. Előadókként szavazati jog nélkül saját szakügyeikben oly tisztviselők is működhetnek, akik a bizottságnak nem tagjai, így pl. az erdőfelügyelő, az anyakönyvi felügyelő, az állatorvos stb.

A közigazgatási bizottság minden hó első felében a törvényhatóság székhelyén rendes ülést tart; rendkívüli ülést a főispán (alispán) — esetleg az illetékes szakelőadó kívánságára — sürgős szükség esetén hív össze. A közigazgatási bizottság hatáskörét csak részben gyakorolja a teljes ülésekben, részben pedig albizottságai által. Az *albizottsági rendszer* célja a teljes ülés tehermentesítése, az ügyintézés gyorsítása és szakszerűbbé tétele.

A közigazgatási bizottság *hatásköre* rendkívül széleskörű. Általános hatásköréhez tartozik a hatósága területén működő közigazgatási szervek felügyelete. Ez a felügyelet úgy az önkormányzati, mint a kormányhatósági szervekre kiterjed s alóla csak az igazságszolgáltatás és néhány közigazgatási szervezet (katonai, felső oktatás stb.) van kivéve. A felügyelet gyakorlásának eszköze elsősorban az a jelentés, amelyet az egyes közigazgatási ágak főnökei az általuk képviselt közigazgatási ügyág állapotáról havonként a bizottság előtt tesznek. A bizottság feladata e jelentések alapján a közigazgatás összhangját, azaz az egyes közigazgatási ágak összevágó működését biztosítani. E célból intézkedik a fölmerült összeütközések, akadályok elhárítása iránt, a több közigazgatási ág közreműködését igénylő közigazgatási teendőket beosztja, a hatóságokat törvényes hatáskörük betartására, kötelezettségeik teljesítésére szorítja és esetleg a felelősségrevonásuk tekintetében szükséges lépéseket megteszi. A közigazgatási bizottság a közigazgatás állapotáról úgy a miniszterelnökhöz, mint a törvényhatósághoz félévenként összefoglaló jelentést tesz. Úgy ebben, mint esetleges időközi jelentéseiben javaslatot tehet az észlelt hiányok orvoslása tekintetében s megfelelő rendeleti vagy törvényhozási szabály alkotását is indítványozhatja.

A közigazgatási bizottságnak, illetőleg albizottságainak 1929-ig terjedelmes első és másodfokú hatósági hatásköre volt a közigazgatási ügyek majd mindegyik csoportjára; ezt a hatáskört az 1929:XXX. t.-c. megszüntette és részben az alispánra, részben a kisgyűlésre ruházta. Egyes albizottságok azonban megmaradtak és megtartották hatáskörüket; ezek az albizottságok: 1. a fegyelmi választmány, 2. a gyámügyi felelőviteli küldöttség, 3. az adóügyi bizottság, 4. a gazdasági albizottság, 5. a népoktatási

albizottság, 6. a közegészségügyi albizottság, 7. az útügyi, építésügyi, ki-sajátítási és telepítési albizottság. Az albizottságok elnöke a főispán, a tagok száma 4—8. Az albizottságok által hozott határozat ellen az illető miniszter-hez (illetőleg fegyelmi bírósághoz) van helye jogorvoslatnak.

55. §. A főispán.

A *főispán* nem a vármegye szerve, hanem a kormányé; mégis a vármegyével kapcsolatban kell erről a tisztségről megemlékezni, minthogy a főispán a vármegye élén áll és egész működése a vármegyéhez kapcsolódik. A főispán nem közigazgatási fórum; a vármegyében a közigazgatási ügyekben a hatósági teendőket a vármegye autonóm szervei látják el. A főispán fő hivatása az ellenőrzés, de ennek az ellenőrzésnek nem hatósága, hanem csak közege, minthogy az ellenőrzés folyamánaként szükségessé váló intézkedéseket (pl. jóváhagyás, feloszlítás stb.) a főispán javaslatára már a minisztérium teszi meg.

A főispáni tisztség igen *hosszú multra* tekint vissza. A királyi vármegyei szervezet korszakában a vármegye egyetlen hatósága, aki az ügyeket az általa alkalmazott tisztviselőkkel intézte; az önkormányzat kifejlődése mind több és több hatáskört vont el a főispán jogköréből, míg végre a vármegye jogai teljesen az önkormányzat szerveire mentek át és a főispán megmaradt a királyt képviselő (reprezentatív) és ellenőrző szerv. Mint ilyen is hosszú időn át nagy szerepet játszik az ország ügyeiben is, tagja a királyi tanácsnak, majd a főrendiháznak; ez a közjogi méltósági jellege azonban az 1885. évi főrendiházi reformmal szintén megszűnik és tisztviselői állássá alakul. A tisztviselői állásoknak azonban abba a külön csoportjába tartozik, amelyek tagjait politikai tisztviselőknak nevezünk, amennyiben állása képesítéshez nem kötött és bizalmi jellegű, attól bármikor minden fegyelmi eljárás nélkül felmenthető.

A főispánt a belügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki és menti fel; működése megkezdése előtt a törvényhatósági bizottság előtt tesz esküt. A főispán közvetlenül a belügyminiszternek van alárendelve. Illetményigényei különlegesen vannak megállapítva (1929: XXX. t.-c. 95. §). A szükséges segédszemélyzetet (főispáni titkárt stb.) a vármegye szolgáltatja és ugyanaz viseli a főispáni iroda dologi kiadásait is.

A főispán *hatásköre* rendes és kivételes; továbbá részben az önkormányzati, részben a kormányhatóságok ellenőrzésére vonatkozik.

A főispán *az önkormányzattal szemben*, mint a végrehajtó hatalom képviselője, a következő jogokat gyakorolja: Elnöke döntő szóval a törvényhatósági bizottságnak, a kisgyűlésnek, az igazolóválasztmánynak, a közigazgatási bizottságnak stb. Kinevezi a levéltárnokokot, a segéd- és kezelőszemélyzet tagjait, a közigazgatási gyakornokokat és a tiszteletbeli tisztviselőket. A vármegyei közigazgatás ellenőrzésére minden rendes közgyűlés előtt számonkérő székert tart. Évenként egyszer a helyszínén megvizsgálja a központi és a külső tisztviselők eljárását és ügykezelését; ezenfelül egyes községekben is megtekinti a hivatalos eljárást és ügykezelést; bármikor betekinthez a megyei hivatalok irataiba. Ha valamely határozatot törvénybe vagy miniszteri rendeletbe ütközőnek vagy az állam érdekeire sérelmesnek vél, elrendelheti a határozatnak végrehajtás előtt felülvizsgálat végett való felterjesztését; egyes esetekben részére a törvény felebbezési jogot biztosít. A hanyag és vétkes tisztviselő ellen, ha a közigazgatási bizottságnak nem tagja, a fegyelmi vizsgálatot elrendelheti s azt felfüggesztheti hivatalából. Felfüggesztés és időközi üresedés esetén a megyei tisztviselőket az alispán

kivételével másokkal helyettesítheti. A jegyzőket a járásokba beosztja és áthelyezi; a segéd- és kezelőszemélyzet tagjait áthelyezi.

A főispán az ellenőrzési jog körében az alispánhoz szolgálati utasítást intézhet, de utóbbi ilyen ellen a belügyminiszternél előterjesztést tehet. Ha az alispán nincs a helyszínén vagy halaszthatatlan intézkedésre van szükség, az utasítás közvetlenül a vármegyei tisztviselőkhöz is intézhető.

A főispán a törvényhatósággal szemben átmenetileg *kivételes hatalmat* is gyakorolhat. Amennyiben ugyanis a törvényhatóság a feltétlenül végrehajtandó kormányrendeletek végrehajtása tekintetében megállapított törvényes kötelességét megszegi vagy pontosan nem teljesíti: a minisztérium felhatalmazhatja a főispánt, hogy közvetlenül rendelkezék a törvényhatóság mindazon tisztviselőivel, kikre rendelete végrehajtásánál szüksége van. A kivételes hatalommal felruházott főispán törvényes rendelkezéseit a vármegyei tisztviselők feltétlenül kötelesek végrehajtani és emiatt a törvényhatóság részéről feleletre nem vonhatók. A nem engedelmeskedő tisztviselők ellen a főispán a vizsgálatot elrendelheti, őket hivataluktól felfüggesztheti és ideiglenesen másokkal helyettesítheti.

A főispán a törvényhatósággal szemben megillető jogokon felül bizonyos hatáskört gyakorol a bíróságok kivételével a törvényhatóság területén működő *nem önkormányzati alkalmazottakra* nézve. Nevezetesen bármely állami alkalmazottól egyes esetekben felvilágosítást kérhet, ez alkalmazottak eljárására vonatkozólag az illetékes miniszterhez jelentést tehet, ezen alkalmazottaknál előléptetés és kinevezés iránt ajánlatot tehet; fontosabb állások betöltésénél a miniszternek meg is kell hallgatnia. Hivatalvizsgálatot csak külön törvényi felhatalmazás alapján tarthat.

Az 1939 : II. t.-c. lehetővé teszi, hogy háború és háborús veszély esérére a kormány a vármegyék élére *kormánybiztost* állítson, akire a főispáni jogkör betöltése mellett a rendkívüli közigazgatási feladatok ellátását lehet bízni, és aki ebben a hatáskörében a vármegye alkalmazottaival közvetlen rendelkezhetik, azokat felfüggesztheti és helyettesítheti, az intézkedéseket közvetlenül is megteheti. Kormánybiztost lehet kinevezni a vármegye élére az 1929 : XXX. t.-c. alapján is, ha a törvényhatósági bizottság feloszlása esetében a kisgyűlés a működést megtagadja vagy oly magatartást tanúsít, amely miatt a törvényhatósági bizottságot fel lehet oszlatni; az ilyen kormánybiztos a kisgyűlés hatáskörébe lép és a közigazgatást a vármegye tisztviselőivel intézi.

VII. A JÁRÁS.

56. §. A járási beosztás.

A vármegye területe közigazgatási szempontból *járásokra* tagozódik : a vármegye átlagos területi kiterjedése ugyanis túl nagy ahhoz, hogy a vármegye központi hatóságai a községek felett hatályos közvetlen ellenőrzést gyakorolhassanak és hogy a közigazgatási ügyek alsófokú intézése elég közel legyen az érdekelt személyekhez és dolgokhoz. A járásinak megfelelő tagosulást megtalálunk a legtöbb állam közigazgatási rendszerében (francia és belga arrondissement, angol district, német Kreis, osztrák Bezirk, török szandzsák stb.).

A *járási tagozódás* régi fejlődés eredménye. Már az 1920 : V. t.-c. a megyei szolgabírák számát négyben állapította meg oly célból, hogy azok a megye területét maguk közt felosszák és mindegyik más területrészt járjon be. Később a járások szaporodtak és az 1918 előtti Magyarországon számuk 443 volt. Ma a járások száma 150 és így egy megyére átlag 6 járás esik, de ebben a tekintetben nagy eltérések vannak (3—17). Egy járás átlagos területi kiterjedése 650 km², lakószáma 40 ezer, de ebben a tekintetben ismét nagyok az eltérések és nem ritkák a beosztási visszasságok (pl. elszakított részek vagy közlekedési nehézségek) úgy, hogy a területi rendezés szükséges voltát ismételten hangoztatták (Szapáry-féle javaslat) ; az ilyen rendezésnek érzelmi szempontok sem állanak útját.

A járások számát, beosztását és székhelyét belügyminiszteri jóváhagyás mellett a vármegye *szabályrendelettel* állapítja meg és természetesen ugyanígy történhetik a megváltoztatás. A járási beosztásnál azonban a járásbírói és adóhivatali beosztáshoz lehetőleg alkalmazkodni kell. A városok a járási beosztás alól ki vannak véve és így a járás csak a területén fekvő községekre terjed ki. A járási székhely azonban lehet város is, amely esetben a járási hatóság hatásköre csak a város környékére vonatkozik ; ilyen rendszerint az ú. n. központi járás. A járás első tisztviselője 1886 óta a járás székhelyén köteles lakni ; ettől a helytől nyeri a járás rendszerint a nevét is.

A járás nemcsak mint a községek közvetlen ellenőrző szerve jön figyelembe, hanem közigazgatási formarendszerünkben egyébként is rendkívül fontos szerepet játszik ; első tisztviselője az ügyek hosszú sorában mint *elsőfokú hatóság* határoz. A járásban a pénzügyi hatóságon (adóhivatalon) felül nincs más szakhatóság és így a járás vezetője jóformán minden fontosabb ügycsoportra kiterjedő általános jellegű közigazgatási hatóság. Maga a járás azonban nem önálló szervezet, nem jogi személy, hanem csak a vármegye ú. n. külső hatósága, amelynek költségei a vármegyei költségvetésbe vannak felvéve. A járás első tisztviselőjét a vármegye állítja a járás élére és a járás e tisztviselőnek csak hatósági területe. Magának a járásnak tehát

önkormányzata nincs, a járás lakossága közvetlenül nem vesz részt a járási ügyek intézésében (nincs választott járási testület); a járás vezetője ennek ellenére önkormányzati tisztviselő, a vármegye választottja.

A *járási önkormányzat* gondolata ismételten felmerült irodalmunkban, azonban megvalósítása nem lenne helyén való. A közigazgatás önkormányzati intézésének két fokozata elégséges; több fokozat zavart és a polgárokra felesleges megterhelést okozna. A gazdasági önkormányzatnak a község, a politikai önkormányzatnak a vármegye a hivatott és a fejlődés rendjén kialakult szerve; ezen két önkormányzati fokozat között a járási önkormányzat nem is találna megfelelő szerepkört, mesterséges kifejlesztése az eddigi önkormányzatoknak ártana. A járási önkormányzat szellemi és gazdasági erőinek korlátozott volta miatt a vármegyeit nem pótolhatná; azonfelül a járások felett azok nagy számánál fogva a kormány nem tudna hatályos ellenőrzést gyakorolni és így újabb közbeiktatott kormányhatósági fórumra (a kerületre) lenne szükség, ami az önkormányzat erejét erősen korlátozná.

57. §. A járás hatósága.

A járás hatósága a *főszolgabíró*, amely tisztségnak újabban az 1030/1945. M. E. sz. rendelet a *járási főjegyző* elnevezést adta.

A főszolgabírói tisztt *sok évszázados multra* tekint vissza. Már a XIII. században találkozunk megyei választott bírakkal, akik csekélyebb fontosságú ügyekben előbb mint bírótársak, majd önállóan ítélkeztek; ezeket latinul a királyi szolgák (azaz nemesek) bírúinak (iudices servientium regis, iudices nobilium) nevezték és rájuk nyelvemlékeinkben a magyar «szolgabíró» elnevezést a XV. század legelején is megtaláljuk. A szolgabírák jogköre fokozatosan egyes perenkívüli cselekmények végzésére, valamint a katonai és pénzügyek igazgatására is kiterjesztetett. A szolgabírákat az 1435 :II. t.-c. szerint a megyebeli jobbmódú és érdemes nemesek közül kellett időközönként választani; a választás elfogadása és a tisztség egy éven át való viselése kötelező volt. Az esküt a szolgabírák az 1486 :LXIII. t.-c. szerint a megye közönsége előtt tették le; illetményt nem kaptak. A szolgabírói intézmény korai és ismételt szabályozása a tisztség gyorsan emelkedő jelentőségét igazolja.

A szolgabírói állás kezdetéről és kifejlődéséről adott ez a vázlatos rajz azt is nyilvánvalóvá teszi, hogy ez a tisztség méltó társa az egy századdal később kialakult angol békebírói intézménynek, amely mint az önkormányzat klasszikusnak elismert formája az egész világ csodálatát váltotta ki. Mindkettő a fejlődés természetes rendjén kialakult, ingyenes és eredetileg bírói jellegű tisztt volt; míg azonban az angol békebírótt kinevezték, a magyar szolgabírótt választották.

A főszolgabírótt, illetőleg a járási főjegyzőtt a törvényhatósági bizottság meghatározott járás élére és 1929 óta életfogytiglan *választja*; áthelyezése más járás élére csak az érdekelt kérelmére, illetőleg a főispán vagy alispán indítványára a törvényhatósági bizottság $\frac{2}{3}$ szótöbbséggel hozott határozatával történhetik. 1945 óta járási főjegyzővé a szabályszerű képesítésűek mellett olyanokat is meg lehet választani, akiknek községi jegyzői képesítésük van. A járási főjegyző pecsétül, bélyegzőül a vármegye címerét használja a járás nevét tartalmazó körirattal.

A járási főjegyző egyik fő hivatása *a községek életének ellenőrzése és irányítása*. E célból elnököl a községi képviselőtestület fontosabb (tisztújító, jelölő, helyettesítő, zárszámadást tárgyaló) közgyűlésein; jelöl a községi előjárói állások nagy részére; járása községi jegyzőivel évenként többször

tiszti értekezletet tarthat ; a községházán bármikor hivatalvizsgálatot végezhet, az előjáróktól felvilágosítást kérhet, hozzájuk rendeletet intézhet ; a hanyag és nem engedelmeskedő előjárókkal szemben rendbírságot szabhat ki, ellenök fegyelmi eljárást rendelhet és felfüggesztheti őket tisztségüktől. A községi szabályrendeletek és más határozatok a járási főjegyző útján kerülnek a vármegye központi hatóságaihoz és így ezekre véleményt nyilváníthat és jóváhagyás tekintetében javaslatot tehet. Mind e jogok a járási főjegyzőt a községek életének alapos ismerőjévé és valóságos irányítójává tehetik ; e szerepe községeink fejlődése szempontjából felbecsülhetetlen jelentőségű. A járási főjegyző azonban a községi határozatokkal szemben nem felelősségi hatóság ; ezt a szerepet már a vármegye közgyűlése és alispánja tölti be.

A járási főjegyző másik főhivatása a hatáskörébe tartozó ügyekben az *elsőfokú hatósági jogkör* gyakorlása. Igen számos jogszabály utal a járási főjegyző hatáskörébe tennivalókat. Elsőfokú rendészeti, iparügyi, köz- és állategészségügyi hatóság ; teendői vannak az anyakönyvek ellenőrzése, a vallás- és közoktatásügy, illetőség, útügyi és katonai ügyi közigazgatás terén, erdészeti, gyám- és gondnoksági, cseléd-, népoktatási, vadászati, vásári, vízjogi stb. ügyekben. Végre elsőfokú kihágási bíróság (az ú. n. közigazgatási kihágások ügyében). Ez a széleskörű, az ügyek jelentékeny sorozatára kiterjedő hatósági jogkör a járási főjegyzőt a magyar közigazgatás egyetemleges jellegű szervévé, fórumává avatja.

A járási főjegyző *egyéni hatóság*, aki az alispán közvetlen felügyelete alatt működik, tőle kapja utasításait, de a hatóságához tartozó ügyek érdemében önálló ; viszont határozatait az alispánhoz lehet feleltetni.

A főszolgabíró a községekre gyakorolt nagy befolyására tekintettel a kormányok igyekeztek politikai feladatokra (pl. választásoknál) is felhasználni, ami a tisztséget sok helyt népszerűtlenné tette ; ez a körülmény talán hozzájárulhatott *nevének* újabban történt megváltoztatásához. Véleményünk szerint a főszolgabírói tiszt függetlenségét és pártatlanságát minden eszközzel alá kell támasztani, de sok évszázadra visszamenő szép magyar nevet vissza kellene állítani ; ez a név utal a tisztség bírói (azaz pártatlan) jellegére s egyúttal kidomborítja a működés szolgálati természetét, ma már természetesen nem a királlyal, de a nemzettel szemben.

A járási főjegyző mellett a fogalmazási tennivalókban a jegyzők (szolgabírók) és közigazgatási gyakornok segédkeznek, továbbá ott vannak a szükséges irodai segédzsemetényzet és altisztek ; mind ezek szintén vármegyei alkalmazottak, akiket a főispán, illetőleg alispán oszt be szolgálattételre. A járási főjegyző mellé beosztott szakközvegek : a járási tisztiorvos, az állatorvos, útbiztos, gazdasági, munkaügyi és tűzrendészeti felügyelők, zöldkeresztes védőnő stb. A járási számvevői állások megszűntek.

VIII. A KÖZSÉG.

58. §. A falusi település.

A közigazgatás eddig tárgyalt szervezetei: a kerület, vármegye és járás a közigazgatásnak olyan nagyobb kiterjedésű területi körzetei, amelyek több lakott helyet (települést) foglalnak össze. Ugyanilyen természetű még a több kisközségből álló községi kör is, amellyel célszerűségi szempontból ezután — a községgel kapcsolatban — fogunk foglalkozni. A közigazgatás legalsóbb fokú tagozata, természetes egysége azonban nem az ilyen több lakott helyre kiterjedő körzet, hanem maga a *lakott hely*, tehát az olyan település, ahol az emberek kisebb-nagyobb számú csoportja lakik együtt vagy egymás szomszédságában, közvetlen közelségében és ez a település nagyobb kiterjedésű lakatlan területtel van környezve. Természetesen nem minden ilyen települést lehet a közigazgatás önálló egységévé minősíteni, de mint-hogy a közigazgatás fő célja az egyének szükségleteinek kielégítése, a közigazgatásnak minél közelebb kell menni az egyesekhez és azok csoportjaihoz és alkalmazkodni kell azok települési módjához. A kerület, vármegye, járás, községi kör az állam által létesített, tehát mesterséges közigazgatási beosztás a ritkábban előforduló közigazgatási feladatok ellátására és a közigazgatás helyi ellátásának irányítására és ellenőrzésére; maga a lakott hely vagy település természetes egység, amelynek keretében a mindennapos helyi feladatok kerülnek teljesítésre.

Az ember társas lény, aki nem elszigetelve (remeteként), hanem a természet rendjéből folyóan *csoportosan* lakik. Ez irányban hat a leszármazás törvénye, a családi élet; de ezt a törekvést megerősítik a munkaegyesítés és munkamegosztás kétségtelen előnyei. Közös munkával könnyebb a védekezés a természeti csapások és támadások ellen, a munkamegosztás megkönnyíti az életet, mert feleslegessé teszi, hogy minden ember minden szükségletének kielégítéséről maga legyen kénytelen gondoskodni és célszerű beosztással lehetővé válik a különféle foglalkozások elkülönülése. Az emberi együttlakás így a szellemi, gazdasági és társadalmi kultúra legfontosabb tényezője lesz.

Hazánkban a lakosság *három települési rendszer* szerint él. Van a tanyai település, amelyben a lakosság nagy területen szétszórva (tanyákon és majorkokban) él; e rendszer mellett a ház, a gazdasági udvar és a művelés alatt álló föld összefüggően fekszik. Van azután a falusi település, melyben az emberek már nagyobb csoportban egymással közvetlen szomszédságban élnek, lakhelycsoportot, zárt telepet alkotnak, amely telepek a szomszéd telepektől nagyobb lakatlan vagy gyéren lakott területtel vannak elválasztva; ez a közbeeső terület a faluban lakók művelése alatt áll. Van végre a városi település, amelyben az emberek oly nagy csoportja van összezsúfolva, hogy

már rendszerint a belső gazdasági udvar is hiányzik és a környező terület művelése a megélhetést nem biztosíthatja; a városi lakosság nagyobb része ezért nem is mezőgazdasági foglalkozású, hanem ipari és szellemi munkájából él.

A *település jellegét* tehát elsősorban a háznak, a gazdasági udvarnak (ú. n. belső teleknek) és a művelés alatt álló földnek egymáshoz való viszonya szabja meg. Ahol ezek összefüggnek, teljes egységet alkotnak: tanyai településsel van dolgunk. A falusi településnél már a belső telek és a külső terület szétválik, a városi településnél pedig úgy a gazdasági udvar, mint a külső terület rendszerint hiányzik. Az ember kapcsolata a természethez az első telepedési mód mellett a legközvetlenebb, a másodiknál a távolság folytán lazább, a harmadiknál majdnem teljesen elmarad.

A belső telek és külső terület jelzett kapcsolatával szorosan összefügg a *népsűrűség* kérdése. Legkisebb a népsűrűség természetesen a tanyai településnél, nagyobb a falusinál, a városinál. Az országos népsűrűség 1930-ban 93 ember km²-ként; ugyanez a statisztika szerint a községekben 71, a megyei városokban 169, a városi törvényhatóságokban 389, Budapesten 4867. Pedig ez a statisztika még nem fejezi ki a helyes arányt, minthogy nem telepedési egységek, hanem közigazgatási beosztás szerint készült és így a községeket és városokat körülvevő külső terület nincs külön figyelembe véve.

A település jellegével szorosan összefügg a lakosság *foglalkozási eloszlása* is. A legegységesebb a lakosság foglalkozása a tanyai településnél; itt a mezőgazdasági (őstermelési) foglalkozás kizárólagos. A falusi település még mindig e foglalkozás erős túlsúlyát mutatja, de a falvakban már van kis számban iparos, kereskedő és szellemi foglalkozású egyén is. A városi település jellege már nem engedi meg nagyobb számú mezőgazdasági foglalkozású egyén jelenlétét; a lakosság foglalkozása a munkamegosztás érvényesülése következtében a legkülönbözőbb.

A település módja természetesen abból a szempontból is jelentős, hogy mennyiben engedi meg, illetőleg teszi szükségessé *közös intézmények* (iskola, templom, posta, vágóhíd, vásár stb.) létesítését és fenntartását. A tanyai település a lakosság kis számánál, csekélyebb szellemi és anyagi erejénél fogva ebben a tekintetben alig tudja az előfeltételeket biztosítani; a falusi település már az elemi kultúrintézmények működését lehetővé teszi, a városi település pedig jelentékenyebb intézmények (magasabb iskolák, kórházak, színházak stb.) működésére is alapot ad. Minthogy a tanyákban és falvakban a közös intézmények vagy egyáltalán, vagy jórészt hiányoznak, a falvak és városok e részben nemcsak a falusi és városi, hanem a környékbeli tanyai, illetőleg falusi lakosság szükségleteit is kielégítik és különösen a városok gazdasági és kulturális gócpontokká alakulnak, amelyeknek vonzó ereje az egész környékre érvényesül.

Természetesen a három települési mód *közigazgatási szükségletei* sok tekintetben eltérnek. És az eltérés nem abban van, hogy az illető telep lakosságának megfelelően kevesebb vagy több közigazgatási munka vár elintézésre, hanem a település jellege szerint eltérők az igények és így részben mások a közigazgatási feladatok is. A tanyai, falusi és városi közigazgatást tehát nemcsak a közigazgatási munka mennyisége különbözteti meg, hanem a feladatok különböző természetéből folyólag másnak kell lenni a munka minőségének is. A tanyai közigazgatás sokkal szűkebb keretek közt maradhat, mint a falusi; utóbbinak megint nem kell oly kiépített szervezetének lenni, mint a magasabb kulturális és gazdasági igényeket is gondozó városi igazgatásnak. Az ideális közigazgatásnak tehát nemcsak a területi beosztásban kell alkalmazkodnia a települési egységekhez, hanem az alsófokú szervek

belső szervezetét és működési körét is hozzá kell idomítani az illető telepek lakosszámához, jellegéhez, kultúrájához és igényeihez.

Tehát tanya, falu és város — ezek azok az adottságok, amelyekhez az alsófokú közigazgatásnak alkalmazkodnia kell. A közigazgatás ugyan — amint látni fogjuk — maga is telepíthet és így változtathat a fejlődés rendjén kialakult települési rendszeren, de általában mégis a közigazgatásnak figyelembe kell venni a helyenként az idők folyamán különböző módon kialakult települési viszonyokat és ennek megfelelően a közigazgatásnak *három típusú helyi tagozatát* kell megalkotni: a tanyai, a községi és a városi igazgatást. A tanyai igazgatás rendszere még nem nyert végleges megoldást; a községi és városi közigazgatás rendjét azonban az állam megalkotta és részletesen kidolgozta, természetesen figyelembe vevén az e tekintetben állami beavatkozás nélkül beállott fejleményeket.

A falu ugyanis nemcsak természetes település, amely a fejlődés rendjén magától előállt, hanem egyúttal keret, amely a faluban lakók közös ügyeinek egyetértéssel való elintézésére módot adott. Ez a szervezkedés magától is megindult, mihelyt az együttlakók felismerték közös érdekeiket és azok kielégítésére (pl. a közös legelő használatára, a mezőri szolgálat ellátására stb.) megállapodásokat létesítettek; e megállapodások már a községi élet csiráit hordják magukban. A községi élet tehát rendszerint önkormányzati alapon indult fejlődésnek, és esetleg még olyan korban, mikor az állam szabályozó hatalma nem is ért el a falvakig. Az állam azután a falu külön ügyeinek (belügyeinek) elintézésére létesült önkormányzati szervezetet elismerte, megbízta ezeknek az ügyeknek további intézésével, sőt azonfelül reá bízta az országos ügyek helyi ellátását is. Így lett a *faluból* az állami igazgatás egysége és tagozata, azaz *község*.

A modern államban a község fennállásának, működésének jogi alapja kizárólag az állam akarata. Törvény határozza meg, miképen keletkezhetnek községek, milyen szerveket kötelesek létesíteni, mi módon intézhetik nemcsak az országos ügyeket, de a saját ügyeiket is. Vagyis a község nem közjogilag elismert magánjogi egyesülés vagy társaság, hanem eredetében, létalapjában, minden működésében *közjogi alakulat*, amely mint az államszervezet része, hatósági jogokat gyakorol.

A község éppen úgy, mint a megye, önkormányzati alakulat; tehát a községben a közhatalmat, a hatósági jogokat maga a község lakossága gyakorolja. És az önkormányzat nemcsak a helyi természetű ügyek intézésére, hanem az országos ügyek helyi igazgatására is kiterjed, azonkívül nemcsak igazgatási, hanem kormányzati jellegű.

Nem minden csoportos együttlakás van a község jogállásával felruházva. Vannak olyan kisebb helyek: tanyak, puszták, amelyek lakosaik csekély számánál fogva a községi létre még meg nem értek és ezért jogilag valamely olyan nagyobb lakhelycsoporthoz vannak csatolva, amelynek községi jogállása el van ismerve. Ugyancsak valamely községhez vannak csatolva az elszórtan lakott és a lakatlan területek is, mert a községi szervezet egyetemleges jellegénél fogva az államterület minden darabjának meghatározott község hatósága alá kell tartoznia.

59. §. A község fejlődése.

Amíg a vármegye kezdettől fogva közhatalmi szervezet volt és helyzetét törvények országosan szabályozták, addig a községek nagy részben (az ú. n. jobbágyközségek) századokon keresztül magánhatalom, nevezetesen a *földesúr hatósága* alatt állottak és helyzetüket a földesurak által kiadott

úrbéri szabályzatok (ú. n. urbáriumok) különbözőkép állapították meg. A községek e magánjogi beállítottságát azonban az idők folyamán két intézmény enyhítette: a folyton erősödő községi autonómia és a vármegye növekvő ellenőrzési joga.

Az említett *urbáriumok* ugyanis a földesúr jelölési jogának fenntartása mellett már a XIII. századtól kezdve feljogosítottak egyes községeket a bíró és esküdtek választására, akik azonban csak kisebb peres ügyekben ítéltettek és a fontosabb ügyekben vagy felebbezés esetében a földesúr vagy tisztje vezetésével tartott úriszék határozott. Mária Terézia 1767. évi urbáriuma azután megkísérelte a kérdést országosan rendezni, még pedig olyan módon, hogy a bírói hivatalra a földesúr három jelöltje közül a község választhat, de a földesúr a választottat hanyagság miatt elmozdíthatja; a jegyzőt és esküdteket azonban a község már önállóan választhatja és bocsáthatja el. Ez az urbárium már megveti az alapját a vármegyei ellenőrzésnek is, amennyiben az úriszék határozata ellen vagy mulasztása esetére megengedi, hogy a jobbágy a vármegyéhez forduljon és előírja, hogy a földesúr mulasztása esetében a községi számadást a vármegye vizsgálja felül.

Ezt a rendezést nagyjában törvényes alapra helyezte az 1836: IX. t.-c., amely *első községi törvényünknek* tekinthető. E törvény szerint a bírót évenként a földesúr jelöltjei közül az összes helybeliek, illetőleg a telkes jobbágyok választják; a jegyzőt a község a földesúr jóváhagyása mellett szabadon fogadja fel. A költségvetést és zárszámadást a földesúr, illetőleg mulasztása esetében a szolgabíró vizsgálja felül.

A jobbágyközségek mellett voltak *nemesi községek*, amelyek nemes közbirtokosokból alakultak, saját előjáróikat maguk választották és közvetlenül a megye hatóságának voltak alávetve. A szabad községek vagy mezővárosok egy része — amelyeknek nem volt rendezett ítélőtanácsa — szintén a földesúri szék alatt állottak, a rendezett ítélőtanáccsal bírók (az ú. n. szabadalmas mezővárosok) azonban a földesúri hatóság alól ki voltak véve, saját igazgatásuk alatt állottak és az ellenőrzést a vármegye gyakorolta. A szabadvárosok pedig a vármegye alól is ki voltak véve és idővel országos szerephez jutottak.

A földesúri hatóság és úriszék megszüntetése folytán 1848-ban a régi jobbágyközségek is a vármegye közvetlen ellenőrzése és vezetése alá kerültek (1848: XXIV. t.-c.), de a községek jogállását az új helyzetben az abszolutizmus közbejötte (1848—1867) miatt törvényesen csak az 1871: XVIII. t.-c.-be iktatott községi törvény rendezte. Az 1871: XVIII. t.-c. nagyrészt a tényleges állapotot rögzítette; így megtartotta a történelmileg kialakult községi szerveket és intézményeket, az eredeti magyar jogfejlődés eredményeit, de nem zárkozhatott el az oktrojált osztrák jog egyes meghonosodott rendelkezéseinek átvételétől sem. Jelentősége a törvénynek abban van, hogy a partikulárisan fejlődött községi intézményeinket egységre forrasztotta és a községet a közepkori jogrendszer kiváltsági és patrimonialis alajáról *közjogi alapra* helyezte. Az 1871. évi törvény foglalt először minden területet községi hatóság alá; a régebben közvetlenül a vármegye hatóság alá tartozó nemesiséget is a község joghatósága alá utalta; kiépítette a helyhatóságok rendszerét és felállította a mai községi kategóriákat; a hatóság forrásává a község közönségét tette és behozta a képviseleti rendszert; a kiváltságok megszüntetésével a törvényt tette a községi élet alapjává.

Az 1871: XVIII. t.-c.-et teljesen hatályon kívül helyezte, de annak rendszerét és főbb rendelkezéseit átvette, kiegészítette és tökéletesítette az 1886: XXII. t.-c., amely kisebb módosításokkal most már hat évtizede képezi községi közigazgatásunk alaptörvényét. Reformja iránt azonban már régóta merültek fel kívánságok.

60. §. A község fogalma és fajai.

A *község* szó a közösség (communitas) kifejezés változata és ennek következtében több ember kapcsolatát fejezi ki; ez a kapcsolat lehet gazdasági (pl. közös tulajdon), de lehet szellemi, erkölcsi természetű (pl. valamely közös feladat ellátása). Eredetileg a község életében a gazdasági szempont volt uralkodó és a község lényegében úrbéri jellegű vagyonközösség volt; a község ezen értelmének maradványa például a közbirtokossági intézmény. Ma a község fogalmában a hatósági jogkör ellátása jutott előtérbe és így a kifejezés azt jelenti, hogy a közösséghez tartozók (a község tagjai) a közügyeket közös elhatározással intézik. Minthogy azonban úgy a tudományos irodalomban, mint egyes államok jogrendszerében a magasabb fokú közületeket (tartomány, grófság, vármegye stb.) is szokás községeknek nevezni, reá kell mutatnunk arra, hogy község kifejezés nálunk le van foglalva a legalsóbb fokú, tehát helyi hatóságot ellátó, a nép ügyeivel közvetlen foglalkozó közösségi szervezetre.

Számos író a községet az állammal egyenlő jogosultságú és így eredeti hatalomnak állította be; e felfogással szemben hangsúlyozni kell, hogy a község működésének alapja az állami akarat és hogy emberi lakhelycsoportok csak az állam felhatalmazásából nyerik községi jogállásukat. A falut és a községet épp az különbözteti meg, hogy a falu természetes település, amelyet az állam ruház fel községi minőséggel és az ebből folyó jogkörrel, amennyiben ennek feltételeit adva látja. Így lesz a község a *közigazgatás helyi egysége*, szerve, amely meghatározott területen és személyekre nézve utóbbiak részvételével általános és közvetlen hatóságot gyakorol. Ez a meghatározás a községet egyúttal megkülönbözteti egyes szintén községnek nevezett különleges alakulatoktól (egyházközség, hitközség, hegyközség).

Jogállás szempontjából 1848 előtt — amint láttuk — a községnek több faja fejlődött, nevezetesen a *jobbágyközség*, a *nemesi község*, valamint a *szabad község* vagy mezőváros, amely utóbbinak szintén két faja volt, aszerint, amint volt királyi kiváltságlevele (szabadalma) és rendezett ítélőtanácsa vagy nem; a szabad királyi városok nem tartoztak a községek közé és országos jogállást élveztek.

Jelenleg érvényben levő községi törvényünk az 1886: XXII. t.-c. jogállás szempontjából *háromféle községi típust* különböztet meg: a) a rendezett tanácsú városokat, b) a nagyközségeket, amelyek rendezett tanáccsal nem bírnak ugyan, de a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek és c) a kisközségeket, amelyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátolt anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniök. Az 1929: XXX. t.-c. a tanácsú intézményt megszüntette és a rendezett tanácsú városokat megyei városoknak nevezte el; ezzel a községek és városok közt tett addigi törvényes megkülönböztetés alapja (t. i. a tanács megléte vagy hiánya megszűnt irányadó lenni. A megyei városok tehát ma már csak azért községek, mert jogállásukat a községi törvény állapítja meg. Az természetes, hogy minden város egyúttal község is, mert területén a községi hatóságot is ellátja; ilyen alapon azonban a törvényhatósági joggal felruházott és jogállásában a törvényhatósági törvény (1886: XXI. t.-c.) által rendezett város is község és így helyesebb a városi típusokról külön fejezetben szólni.

De elhomályosult az idők folyamán a kis- és nagyközség között eredetileg tett és a község teherbírására utaló az a megkülönböztetés is, hogy az illető község képes-e egyedül teljesíteni a községekre ruházott teendőket.

Ez a megkülönböztetés már eredetileg is tulajdonkép a jegyzőtartásban domborodott ki és abban állott, hogy tarthat -e a község külön jegyzőt vagy e célból több község községi körbe, ú. n. körjegyzőségre van csoportosítva ; más szempontból (pl. orvos vagy állatorvos tartása tekintetében) tudnillik a nagyközség is tartozhatik községi körbe. Mióta azonban a községek állami támogatása rendszerre vált, a teherbírási szempont jelentősége csökkent és esetleg kisebb község is tarthat külön jegyzőt ; azonfelül ma a jegyzői hivatalban rendszerint több jegyző dolgozik és így a körjegyzőségek egy részének szétbontása nagyközségekre a jegyzőtartás szempontjából nem ütköznék akadályba. Tehát nem az a döntő szempont, hogy képes-e valamely község a jegyzői illetményekről saját anyagi erőiből külön gondoskodni, hanem hogy a nagy- vagy a kisközségek csoportjába van-e *sorolva*, amire viszont természetesen számos szempont (lakószám, terület nagysága, a lakosság jellege, a községek távolsága stb.) hathat irányítóan.

A község tulajdonkép a *falusi* jellegű telepítés részére rendszeresített közigazgatási intézmény ; ennek következtében a tipikus község egy házakból és belső telkekből álló nagyobb (kb. legalább 300 lakost számláló) településből és az annak környékén levő földekből áll. Gyakorlati okokból azonban gyakran községgé vannak minősítve a jelzett követelményeknek teljesen meg nem felelő területrészek is. Ilyen pl. az ú. n. *tanyaközség*, amelynek nincs zárt belterülete, központja, hanem szétszórt település ; ilyen volt az *uradalmi* vagy *eszmei község*, amelynek nem volt állandóan megtelepedett lakossága és főleg csak uradalmi alkalmazottakból állott ; ilyen az ú. n. *törpe kisközség* 300-on aluli lakossámmal, amely tehát nem rendelkezik a községi lét feltételeivel ; ilyenek a *széttagolt községek* össze nem függő határrészekkel ; ilyen az *összeépült község*, az *előváros* jellegű község (pl. Budapest mellett Csepel), a *városias jellegű* község (pl. Keszthely), a több különálló telepből *összevont község* stb.

Két vagy több kisközség tehát együtt *körjegyzőséget* alkot ; ennek módja a községi törvény értelmében a «szövetkezés», gyakorlatilag azonban a körjegyzőséget a törvényhatóság alakítja. Ha valamely kisközség elkülönített helyzete vagy közlekedési nehézségek miatt más kisközséggel nem szövetkezhetik, a törvényhatóság kivételesen megengedheti valamely szomszédos nagyközséggel való társulást, amely esetben a nagyközség jegyzője a kisközségben mint körjegyző szerepel. Utóbbi esetben az érdekelt községek a közös elöljárók választása és a közös költségek viselése tekintetében egyezséget kísérelnek meg s ha ez létre nem jön, elsőfokon a törvényhatóság, felebbezés esetében a belügyminiszter határoz (1886:XXII. t.-c. 161. §). A körjegyzőség nem jogi személy.

A körjegyzőségeken felül vannak más *községszövetségek* is ; ilyenek az orvosi, állatorvosi, közgyámi stb. körök. Ezek a körök nem mindig esnek össze területileg egymással és a körjegyzőségekkel.

61. §. A községek száma, területe és lakossága.

Községeink száma 3236 ; ebből 2104 kisközség, 1132 nagyközség. A kisközségekből alakuló körjegyzőségek száma 680, a nagyközséghez csatlakozó kisközségeké 53. A nagyközségek és körjegyzőségek összes száma tehát $1132 + 680 = 1812$.

A község természetes tényezője a *terület* és *nép*; ezek nélkül ugyanis községet képzelné nem lehet.

Mint hogy községi törvényeink értelmében minden területnek valamely község határához kell tartoznia (1886 : XXII. t.-c. 19. §), az ország területe

fel van osztva a községek között, de ebből a szempontból természetesen a városok is községeknek minősülnek. A terület fejlesztésének a községek között olyannak kellene lennie, hogy 1. minden község lehetőleg egy települési egységet alkosson, vagy a települési egységek egymáshoz legalább közel legyenek, 2. hogy a községek területe nagyjában egyenlő, vagy legalább ne túlságosan nagy, vagy túlságosan csekély legyen, 3. hogy a község határa egységes és összefüggő területet alkosson, 4. hogy a terület minden részéből a község központját könnyen lehessen megközelíteni (ne legyenek természeti akadályok vagy közlekedési nehézségek), 5. hogy az egyes majorok és telepek (ipar- vagy fürdőtelep) egy község határához tartozzanak. Természetesen mindezeket a szempontokat a községi beosztás nem veheti mindig egyformán figyelembe, de nem kis számmal vannak oly visszasságok, amelyeket ki lehet küszöbölni; az ilyen visszasságok megszüntetése az ú. n. községrendezés feladata.

A községek átlagos kiterjedése 27 km², de a kisközségek túlnyomó része 2—25 km², a nagyközségek zöme 20—50 km² területű. Ettől az átlagtól azonban nagy eltérések vannak (0.3—400 km²). A területi kiterjedésnek sem minimuma, sem maximuma nincs megállapítva, és ez nem is lehetséges. A körjegyzőségek zöme 15—100 km² kiterjedésű. A nagyközségek és körjegyzőségek átlagos területe 46 km².

A községek területi beosztása és elhatárolása tekintetében az 1871. évi községi törvény az akkor kialakult helyzetet fogadta el irányadóul s valamely terület mely községhez tartozására nézve az állami adó fizetési helye jött elsősorban tekintetbe (21. §). Így jutott szerephez a községek területi kiterjedésére nézve a földadókataszter, amelybe a községeket külön-külön vették fel. Ennek a kialakult helyzetnek a megváltoztatása területátcsatolással történhetik. Az átcsatolást kérheti az átcsatolandó területrészt birtokosainak adó szerinti többsége, illetőleg valamely birtokrészre a tulajdonos közlekedési és közigazgatási szempontokra hivatkozással és azzal a feltétellel, hogy az eddigi község nem válik életképtelenné; az átcsatolás kérdésében a járási főjegyző által tartott tárgyalás alapján elsőfokon az alispán, felebbezés esetében pedig a belügyminiszter határoz. Az átcsatolást azonban a belügyminiszter magasabb közigazgatási vagy rendőri érdekből hivatalból is elrendelheti; ha ellenben a község más vármegye területén van és a két megye az átcsatolásra meg nem egyezik, a kérdést törvényhozás útján kell rendezni. Abban a kérdésben, hogy az átcsatolt területrészt mennyiben részesül az új község törzsvagyonaiban és osztozik adósságában, a vármegye közbenjöttével egyezséget kell megkísérlni; ennek sikertelensége esetében a bíróság dönt (1886: XXII. t.-c. 148—156. §). Megkönnyítette a területátcsatolást a 4330/1945. M. E. sz. rendelet.

A községi határ rendszerint határjelekkel van megjelölve; e határjelek védelméről az 1891: XLI. t.-c. szól.

A községek területe általában két részre tagozódik; az első a tömörebb zárt település, a második pedig a lakatlan vagy elszórtan lakott terület: szántóföldek, erdők, legelők, tanyák, majorok vagy más telepek. Némely községnél azonban vagy a *belterület* hiányzik (tanyaközség), vagy a *külterület* (pl. Tatabánya); de az is lehet, hogy a község területén több zárt település van. Az 1886: XXII. t.-c. 130. §-a szerint a község minden tagját érdeklő közigazgatási költségek kivetésénél a községhez csatolt puszták, havasok és erdőtestek félpótadómentességet élveztek, ez a kedvezmény azonban 1911-ben megszűnt és így ez a területi megkülönböztetés egyik fontos okát elvesztette; a külterület kérdéseivel azonban a tanyai közigazgatással kapcsolatban még foglalkozni fogunk.

A kisközségekből alakuló községi kör *székhelyét* a képviselőtestületek és a

körjegyző meghallgatása után esetről-esetre az alispán határozza meg; e határozatot a törvényhatósági kisgyűléshez lehet fellebbezni (1886 : XXII. t.-c. 67. §).

A *községi körök területének megváltoztatása* szintén a törvényhatóság joga. Ha valamely kisközség más körjegyzőséghez akar csatlakozni, ezt kérelmére a törvényhatóság az érdekelt községek meghallgatása után megengedheti, ha az átcsatolást a helyi körülmények indokolják, az eddigi községi kör nem válik életképtelenné és a körjegyző illetményeit egyezség vagy hatósági határozat biztosítja; ellenkező esetben a szövetekezés módját a törvényhatóság hivatalból állapítja meg, de az ily határozat ellen a belügyminiszterhez lehet fellebbezni (1886 : XXII. t.-c. 160. §).

A községek átlagos lélekszáma 1727 lélek, de ettől az átlagtól nagy eltérések vannak. A kisközségek többsége 300—2000, a nagyközségek többsége 1000—5000 lélekszámú, de van kisközség 100, nagyközség pedig 30.000 lakossal. A körjegyzőségek többsége szintén 1000—5000 lakosú, a nagyközségek és körjegyzőségek lélekszám-átlaga 3255. Az ország lakosságának közel kétharmada (64.4%) él községekben.

Amíg a lélekszám a népszámlálás időpontjában a község területén tartózkodókat tünteti fel, a *lakosság* ettől esetleg annyiban eltér, hogy a községben lakókat mutatja ki. A községi lakosság száma nincsen elhatárolva; a községgé alakulás feltételeinek törvényi szabályozásából (1886 : XXII. t.-c. 152. § *b*) és *c*) pont) azonban minimálisan 300 lélekre lehet következtetni, amely alsó határt azonban a gyakorlat nem tartotta be, amit az ú. n. törpe kisközségek igazolnak.

A község lakosságától különbözik a község *közönsége* és a községi illetőséggel bírók összessége. Amíg a község lakosságához mindenki hozzátartozik, aki a község területén lakik (ott van lakása), korra vagy a választójogot kizáró más körülményre (pl. büntetett előélet) tekintet nélkül, addig a közönséghez csak azok tartoznak, akik a községi önkormányzat részesei, tehát községi választójoguk van; a községen kívül lakóknak az ú. n. virilizmus révén a község ügyeire régebben gyakorolt befolyása már megszűnt. A község közönsége választja nemcsak a község képviselőtestületét, hanem közvetlenül a község bíróját és esküdtjeit is. Azzal a kérdéssel, hogy a községben kinek van választójoga, később fogunk foglalkozni. Ugyancsak később külön térünk rá a községi illetőség tárgyalására, minthogy a községi illetőség a községben lakással nem függ feltétlenül össze.

A község területének és lélekszámának viszonyát a *népsűrűség* fejezi ki. A községek zömének népsűrűsége km²-ként 20—150 lélek, de vannak erős eltérések (7—8000). A népsűrűség főleg a községi lakosság települési módjára jellemző (tanyaközségek, városias községek).

62. §. A községek keletkezése, átalakulása és megszűnése.

A községi jellegű telepek keletkezése, átalakulása és megszűnése tulajdonképpen nem jogi jelenség, hanem az élet természetes fejleménye. A lakhelycsoport létrejön, fejlődik, alakul és esetleg megszűnik. A községi életfolyamat természetes tényezőinek kifejtése más tudomány feladata, a közigazgatási jog csak figyelemmel kíséri és a jog rendező szabályai közé szorítja ezt az életfolyamatot.

Jogilag a községek keletkezése kétféle módon lehetséges, úgymint községgé alakulással és telepítéssel.

A *községgé alakulás* feltételeit a községi törvény állapítja meg. Községgé alakulhat eddigi más községhez vagy községekhez tartozó egy vagy több lakott hely, amely összefüggő területen fekszik. Hivatalból a hatóság nem

alakíthat új községet, hanem csak az érdekelt birtokosok kívánságára. A folyamodóknak a következő feltételeket kell igazolni: *a)* hogy a községgé alakulást a terület birtokosainak azon része kéri, amely a terület egyenes állami adójának nagyobb részét fizeti, *b)* hogy a területen legalább 50 megtelepedett család lakik, tehát kb. 300 ember és ezek közül legalább háromszor annyianak van községi választójoga, mindamennyi a községi képviselőtestület választott tagjainak száma (tehát minimum 30 választójogosult), *c)* a terület lakói közt kellő számban vannak azon előjárói állásra képesítettek, amely állásokat csak helybeliek láthatnak el, *d)* hogy megfelelő község-háza és népiskola felállításáról gondoskodás történik, *e)* hogy a területen lakók túlterhelés nélkül képesek az átalakulás és önálló községi közigazgatás és oktatás költségeit fedezni, *f)* hogy az eddigi község (illetőleg községek) nem válik életképtelenné és legalább mint kisközség tovább fennállhat; több lakott hely községesítésénél azt is igazolni kell, hogy a terület lakói az új község-házához és iskolához az eddiginél közelebb lesznek (1886 : XXII. t.-c. 152—154. §). Az engedélyt az érdekelt magánosokkal és községekkel a törvényhatóság közbenjöttével folytatott tárgyalás alapján a belügyminiszter adja meg, aki a 4330/1945. M. E. sz. rendelet szerint egyes feltételektől el is tekinthet.

A *községtelepítés* célja a mezőgazdasági népesség egészségesebb elosztásának előmozdítása. Ebben a tárgyban az 1894 : V. t.-c. és az 1911 : XV. t.-c. II. fejezete rendelkezett; e rendelkezések azonban az utóbbi időben végrehajtott nagyarányú földosztás következtében jórészt tárgytalanoknak tekinthetők. Az új telepítési tervet az Országos Földbirtokrendező Tanács dolgozta ki és azt a megyei földbirtokrendező tanácsok és községi földigénylő bizottságok hajtották végre; a vonatkozó törvények (1945 : VI. és 1946 : IX. t.-c.-ek) azonban telepített községek létesítéséről nem szólnak és a belügyminisztert csak arra hatalmazzák fel, hogy a községi testületi hatóságoknak kiegészítésére és újjáalakítására az esetleg szükséges szabályokat rendelettel állapítsa meg. Ilyen körülmények között a létesült új telepek községgé alakulása az 1936 : XXVII. t.-c. X. fejezetében foglalt elvek alapján a községi törvény szerint történhetik.

Ha *kisközség nagyközséggé* vagy *nagyközség megyei várossá* akar alakulni, ezt a községi képviselőtestületnél beadott kérvénnyel a törvényhatóságtól lehet kérni. Az átalakulás iránt az érdekelt község és törvényhatóság meghallgatásával a belügyminiszter határoz, aki az átalakulást nem tagadhatja meg, ha *a)* a kérelmet a község lakosainak adószerinti többsége kéri, *b)* ha a község az átalakulás folytán ránehezedő kötelezettségek teljesítésére elegendő szellemi és anyagi erővel rendelkezik és *c)* kisközség nagyközséggé alakulása esetén eddigi körjegyzősége nem válik életképtelenné vagy más körjegyzőséghez célszerűen csatlakozhatik (1886 : XXII. t.-c. 151. §). Hivatalból is el lehet rendelni az átalakulást a 4330/1945. M. E. sz. rendelet szerint.

Nagyközségnek kisközséggé, illetve *megyei várossá nagyközséggé* alakítását hasonló módon lehet kérni. Itt is igazolni kell, hogy a folyamodók adó szerinti többséget tesznek, azonfelül hogy a község eddigi jogállásából folyó kötelezettségeinek elégséges szellemi vagy anyagi erők hiányában nem képes eleget tenni; kisközséggé alakulás esetén ki kell mutatni azt is, hogy valamely szomszédos községhez vagy községekhez körjegyzőség alakítása céljából csatlakozhatik és hogy a községi jegyző illetményeit egyezség vagy hatósági határozat biztosítja. Az ilyen átalakulást a belügyminiszter a törvényhatóság kérelmére vagy meghallgatása mellett hivatalból is elrendelheti, ha a község *a)* eddigi jogállásából folyó kötelezettségeit negyedévi időközökben háromszor hozzá intézett figyelmeztetésre sem teljesíti, *b)* elveszti az

eddig szervezethez előírt szellemi vagy anyagi kellékeket, c) kötelezettségeinek csak a szomszédos községeket tetemesen felülmúló községi adó kivetése által tud megfelelni (1886 : XXII. t.-c. 157. és 158. §).

Község megszűnése valamely szomszédos községhez való csatlakozás, beolvadás által lehetséges. Ezt lehet kérni az előbbi bekezdésben megállapított módon, de az ugyanott ismertetett okokból a belügyminiszter hivatalból is elrendelheti. A község vagyonaiban és terheiben való osztozásra ilyenkor a területmódosítással kapcsolatban az előző §-ban ismertetett szabályok irányadók.

Két szomszédos község egyesülésére ugyanezek a szabályok vonatkoznak. *Összeépült községek egyesülését* valamelyik község képviselőtestületének a törvényhatóság által támogatott kérelmére a belügyminiszter rendelheti el; ilyenkor megállapítja az egyesülés és a községi pótagó viselésében való részesülés feltételeit. Ha az összeépült községek egyesülését mindkét község lakosságának külön-külön azon része kívánja, amely az egyenes államadók többségét fizeti, a belügyminiszter az egyesülést nem tagadhatja meg. Ha az összeépült két község két vármegye területén van és így a törvényhatósági határt módosítani kell, az átkebelezést a törvényhatóságok megegyezése esetében be kell jelenteni a törvényhozásnak, — megegyezés hiányában pedig törvényhozási úton kell elintézni. Ha az egyesült községek a vagyon egyesítésére nem tudnak megegyezni, a községek vagyonát elkülönítve kell kezelni (1886 : XXII. t.-c. 157—162. §§).

63. §. A községek neve.

A községi és egyéb helynevekről az 1898 : IV. t.-c. rendelkezik.

A törvény szerint minden községnek csak egy *hivatalos neve* lehet s a községneveknek egymástól különbözniök kell. A több elnevezéssel is bíró községek hivatalos nevének kijelölése, az azonos elnevezésű községek előnévvel vagy új névvel való ellátása, az újonnan alakuló községek nevének megállapítása és a községek nevének megváltoztatása a belügyminiszter joga. A belügyminiszter e hatáskörét az érdekelt község és törvényhatóság meghallgatásával és az általános érdekek korlátai közt lehetőleg az érdekelt község óhajának figyelembe vételével gyakorolja.

Külön nevének kell lennie a községek külterületén levő telepeknek, tanyáknak, majoroknak is. Ha ezeknek ilyen külön neve még nem lenne, az elnevezést első fokon az érdekelt tulajdonosok adó szerint számított többségének megállapodása alapján a községi képviselőtestület állapítja meg, ezt a határozatot azonban jóváhagyás végett a törvényhatósághoz, azután pedig végleges döntés végett a belügyminiszterhez kell felterjeszteni.

A községi és egyéb helyneveket és azok változásait a központi statisztikai hivatal állandó országos *törzskönyvben* tartja nyilván. E törzskönyv vezetésének szakszerű támogatására és ellenőrzésére «Országos községi törzskönyv-bizottság» van szervezve; ez a bizottság tesz azonfelül javaslatot a) a hivatalos helynevek helyes írására, b) a többnevű községek részére hivatalos név kijelölésére, c) a többször előforduló községi és egyéb helynevek kiküszöbölésére, d) az újonnan alakuló községek elnevezésére, e) a hivatalos nevek általános használatának biztosítását célzó intézkedésekre. A bizottság elnöke a központi statisztikai hivatal igazgatója, tagjait a belügyminiszter szakemberekből nevezi ki.

Hivatalos iratokban, községi pecsétéken, bélyegzőkön és jelzőtáblákon, a nyilvános jogú iskolákban használt tankönyvekben és térképeken és közjegyzői iratokban — mégha azok nem az állam hivatalos nyelvén vannak is

szerkesztve — kizárólag a község hivatalos nevét szabad használni az országos községi törzskönyvben megállapított írásmód szerint. A tankönyvekben, okmányokban és iratokban azonban a hivatalos név mellett magyarázólag (zárójelben) fel lehet tüntetni a hivatalos névtől eltérő történeti vagy közhasználatú elnevezést.

A központi statisztikai hivatal időnként *Helységnévtárat* ad ki, amely a községek nevén felül területüket, lélekszámukat, közigazgatási beosztásukat, postai és vasúti összeköttetésüket feltünteti.

Az országos községi törzskönyvbizottság ellenőrzése alatt állanak a község által használt *bélyegzők* és *pecsétnyomók*. Ezeket természetesen a hivatalos név feltüntetésével kell szerkeszteni. *Címert* községek csak akkor használhatnak, ha erre régebben jogot szereztek; új községeknek címert nem engedélyeznek. Az országos címert is csak privilégium alapján használhatják; az 1883: XVIII. t.-c. alapján az országos címer használatát községeknek nem lehet engedélyezni. A községi *jelzőtáblákat* központilag állítják elő és küldik meg a községeknek.

64. §. A község hatósága és működési köre.

Ha a község működési körét közelebbről meg akarjuk ismerni, három irányban van szükség elhatárolásra. Először tudnunk kell, hogy működése mely területre és személyekre vonatkozik; másodsor meg kell állapítanunk, hogy mily természetű működést fejt ki; és végre harmadsor látnunk kell azokat a feladatköröket, amelyeket ellát.

I. A község működésének *területi* elhatárolása tulajdonképpen az *illetékességben* jut kifejezésre. E tekintetben a községi törvény 3. §-a tartalmazza az irányadó szabályt oly formában, hogy «a község hatósága kiterjed a községben és a község területén lakó vagy tartózkodó minden személyre és a községben és területén létező minden vagyponra». Tehát *személyileg* a község illetékességét már a község területén való tartózkodás is megállapítja, és nem kell sem állandó ottlakás, sem községi választójog, sem állampolgárság vagy illetőség; sőt közvetve a község hatósága alá kerül olyan személy is, aki nem is tartózkodik a község területén, de ott van vagyona (pl. ez alapon hozzájárul a községi terhekhez).

A község hatósága a 4. § szerint nem terjed ki *a)* a honvédség kötelékébe tartozókra a katonai szolgálat ügyeiben, *b)* az államfő lakóhelyéül szolgáló épületekre és azok tartozékaira, *c)* a katonai célokra használt épületekre a használat tartama alatt. Az említett épületekre is kiterjednek azonban a közbiztonsági, közrendészeti és építésügyi jogszabályok (1930: XVIII. t.-c. 2. §); továbbá a község hatóságát természetesen korlátozzák a területenkívüliségre és személyes mentességre vonatkozó nemzetközi rendelkezések (1937: XVIII. t.-c.).

Abban a kérdésben, hogy valamely személyre vagy tárgyra a község joghatósága kiterjed-e, elsőfokon a község képviselőtestülete, másodfokon a vármegye kisgyűlése határoz; ennek határozatát a közigazgatási bíróságnál lehet panasszal megtámadni (1896: XXVI. t.-c. 23. §).

II. A község hatáskörét a községi törvény 2. §-a a következőképpen állapítja meg: «A község a törvény korlátai között önállóan intézi saját belügyeit, végrehajtja a törvénynek, kormánynak és a törvényhatóságnak az állami és a törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit». A saját és átruházott hatáskör szembeállítását a községnél természetesen épolý elhibázott, mint a vármegyénél; helyesebb a *helyi ügyek intézése* mellett a *törvényhatósági és országos ügyek intézésében való közreműködésről* beszélni;

ezeknek az ügycsoportoknak egymástól való szabatos elhatárolása azonban rendkívül nehéz.

Meg lehet azonban különböztetni a község hatáskörében *kormányzati* és szorosabban vett *igazgatási* tennivalókat. Ezeket a működéseket a községi törvény 21. §-a sorolja fel, de összevegyítve egyes feladatkörök tartalmi megjelölésével (útügy, iskolaügy, szegényügy). A község kormányzati jogköréhez tartozik: *a)* a szervezkedés, azaz a község képviselőtestületének, elöljáróságának és más szerveinek a választása, irányítása, felügyelete, *b)* a szabályalkotás, nevezetesen szabályrendeletek alkotása, *c)* a háztartásvezetés. A község önálló jogi személy saját vagyonnal, külön bevételi forrásokkal és kiadásokkal; ennek következtében a község kezeli vagyont, szerződéseket köt, igénybeveheti a hatósága alatt állók anyagi és fizikai hozzájárulását, külön költségvetése és zárszámadása van. Így a község kormányzati jogköre a kormányzat mindhárom fő mozzanatát felöleli. A község igazgatási hatásköréhez tartozik a törvények, miniszteri rendeletek, törvényhatósági és községi szabályrendeletek végrehajtása által a hozzá utalt ügyekben határozni és a határozatokat foganatosítani is.

Ha a község ismertetett jogkörét a vármegyéihez hasonlítjuk, feltűnik *a politikai hatáskör hiánya*. A községnek nincs joga úgy, mint a vármegyének, a feladatkörén kívül eső ügyekkel foglalkozni, a kormány valamint törvényhatóság rendelkezéseit nem teheti vita tárgyává, azokat feltétlenül végrehajtani köteles (1886 : XXII. t.-c. 30. §).

Viszont a község működési körében erősebben domborodik ki az a tevékenység, amely tulajdonkép minden hatósági működés fontos része, t. i. a *közönség támogatása*. Míg ugyanis más hatóságoknál ez a támogatás csak az ügyintézés egyik szempontja, addig a községnél a tulajdonképeni ügyintézésen felül eső, öncélú tevékenység. A község ugyanis a legközvetlenebb érintkezésben lévén a jogszabályokban legkevésbé járatos falusi és tanyai lakossággal, reája hárul első sorban a feladat, hogy tagjainak ügyes-bajos dolgaikban segítséget adjon, okiratok kiállításában közreműködjék, érdekeiket védje és képviselje. A község e működése régi fejlődés eredménye és főleg a községi jegyző feladatkörébe tartozik.

III. A község *feladatköreit* kimerítően felsorolni alig lehet; csak a legfontosabbakat emeljük ki.

A községi törvény 21. §-a szerint a község *a)* gondoskodik a tisztán községi utakról és más közlekedési eszközökről, *b)* gondoskodik a községi iskolákról és más rokon intézetekről, *c)* kezeli a mezei és tűzrendőrséget, *d)* ellátja a szegényügyet, és *e)* végzi a községi törvényben megállapított egyéb teendőket. Azonban a községi törvényen felül igen sok egyéb jogszabály biztosít a községnek önkormányzati hatáskört, így pl. a köz- és állategészségügy terén, a földművelésügyi, ipari és kereskedelmi igazgatásban, egyházi ügyekben, a közellátás tekintetében, stb. A község hatásköréhez tartozik intézetek és üzemek létesítése és fenntartása is.

A község az önkormányzati hatáskörébe utalt ügyek intézésén felül részt vesz az országos igazgatásban is. Természetesen ezeket is önkormányzatilag intézi, de feladata nem különleges helyi természetű és így annak valósulásában a község közönségének akaratnyilvánulása nem játszhatik szerepet. Ilyen ügycsoport a községi bírászkodás, gyámsági közigazgatás, anyakönyvezés, közadók és más köztartozások kivetése, illetőleg behajtása, stb. A nagyobb községeket a vármegyei árvaszék gyámhatósági jogkörrel ruházhat fel (1877 : XX. t.-c. 171. §).

Vége a község segédszolgálatot végez különféle kormány- és önkormányzati hatóságok határozatainak előkészítése, kézbesítése és foganatosí-

tása tekintetében. Ez ügyekben a rendelkező hatóság rendszerint a minisztérium, a törvényhatóság, árvaszék, pénzügyigazgatóság, adóhivatal, járásbírótság, ügyészség. Ebbe az ügykörbe tartozik a községi bizonyítványok kiállítása, amelyek a helyi viszonyokról más hatóságok részére hitelt érdemlő tanúsítást adnak. Ide tartozik a különféle közérdekű adatokról való nyilvántartás, tájékoztatás, jelentés készítése. Ide tartozik a feljelentési kötelezettség különféle szabálytalanságokról, nyomozati cselekmények végzése, ellenőrzés foganatosítása, adóalanyok és tárgyak összeírása, stb.

65. §. Községi illetőség.

A *községi illetőség* a községhez, azaz a község kötelékébe tartozást jelent; így szemben a közjogi hovatartozást kifejező állampolgársággal, tulajdonképpen a közigazgatási hovatartozást lenne hivatva jelezni. A községi illetőségnek azonban a legtöbb közigazgatási vonatkozásban ma már nincs nagyobb jelentősége és a községi jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése is általában a községi illetőségtől független. Minden állampolgárnak valamely község kötelékébe kell — de csak egy község kötelékébe lehet — tartoznia; ez az a község, *a*) amelynek területén az állampolgárnak feltétlen tartózkodási joga van (onnan általában — egyes államellenes cselekmények kivételével — kiutasítani nem lehet s oda toloncolják), *b*) amely reá bizonyos esetekben (pl. gyámügyekben) egyes közigazgatási ténykedést végez, tehát illetékes. Régebben (1931 előtt) a szegényellátás terhe az illetőségi községre nehezedett és a trianoni békeszerződés az állampolgárság alakulását is a községi illetőségtől tette függővé.

A községi illetőség megszerzését és elvesztését a községi törvény (1886 : XXII. t.-c. 5—18. §) szabályozza. Az illetőség *szerzési jogcímei*: *a*) leszármazás, *b*) törvényesítés, *c*) örökbefogadás, *d*) házasság, *e*) letelepedés, *f*) felvétel, *g*) beutalás. Törvényes és törvényesített gyermekek atyjuk, a törvénytelenek anyjuk, az örökbefogadottak az örökbefogadó, a férjes nő a férje illetékességét követi. Magyar állampolgárnak joga van bármely község területén letelepedni; ilyen letelepedés által szerez községi illetőséget, aki négy éve kifogás fölmerülte nélkül állandóan a községben lakik és a község terheire járul. Kifogást a magát fenntartani képtelen, megbízhatatlan és büntetett eldőletű egyén ellen lehet tenni. A hatósági földhöz juttatás esetében a letelepedés azonnal biztosítja a községi illetőséget. A községi kötelékbe való felvételt a négy év letelte előtt a község csak az esetben tagadhatja meg, ha a kétévi lakást és adózást a folyamodó nem igazolta vagy ellene kifogás merült fel. A községi kötelékbe való felvétel tárgyában a községi képviselőtestület határoz; a határozat ellen az alispánhoz lehet felebbezni, majd a közigazgatási bírósághoz panasszal élni. Ha azonban letelepedés nélkül kéri a felvételt, a képviselőtestület határozata végérvényes. A község a kötelékbe való felvételt a szabályrendeletben megállapított mérsékelt díjat szedhet; a díj követelése és mértéke miatt a közigazgatási bírósághoz van panasz.

Ha valakinek községi illetősége ki nem deríthető, az illetőt községi kötelékbe a következő sorrendben figyelembe veendő alapokon *utalják be*: *a*) amely községben adót fizet, *b*) ahol született, *c*) ahol az utolsó öt év alatt legtöbbet tartózkodott, *d*) ahol a lelencet találták, *e*) ahol a katonai szolgálatra állítás vagy önkéntes belépés történt. Illetőségi vita esetén elsőfokon a járási főjegyző, több járás községei között az alispán, több törvényhatóság községei között a belügyminiszter, végső fokon pedig a közigazgatási bíróság dönt. A trianoni békeszerződés alkalmazása során az illetőséget első és utolsó fokon a belügyminiszter állapította meg.

A külföldi a község területén való rövidebb tartózkodását csak bejelenteni köteles, két hónapon túl terjedő tartózkodásra már rendőrhatósági engedély kell, az állandó lakásra pedig a rendőrhatóságtól lakhatási bizonylat. Települési engedélyt csak az a külföldi nyerhet, aki lakhatási bizonylatot szerzett, két év óta a községben lakik s a honpolgárok letelepedésére irányadó feltételeket igazolja. A községi kötelekbe felvétel az állampolgárság megszerzése céljából csak annak a külföldinek helyezhető kilátásba, aki öt éve lakik az ország területén (1903 : V. t.-c.). A visszahonosítottak, optáltak községi illetőségét a belügyminiszter állapítja meg.

A községi illetőségről a község kérelemre illetőségi bizonyítványt köteles adni; megtagadás miatt panasznak van hely a közigazgatási bírósághoz.

A községi illetőség rengeteg vitára adott régebben okot, amelyek sokszor évekre is elhúzták a községi illetőséghez fűződő kérdések, különösen a a szegényellátás terhének rendezését.

A községi illetőség szerepét az újabb közigazgatási jogszabályok szerint a legtöbb vonatkozásban a sokkal könnyebben megállapítható községi lakóhely vette át. A lakóhely szerint igazodik a községi választójog, a legtöbb közigazgatási ügyben a hatóságok illetékessége és a 6000/1931. M. E. sz. rendelet szerint a szegényellátás is. A lakóhely községére esik azoknak a szegényeknek (otthon tartott szegény betegeknek, gyógyíthatatlanoknak, nyomorékoknak, vakoknak, hülyéknek, siketnémáknak) a helyi viszonyokhoz mért eltartási költsége (lakás, élelem, ruházkodás, gyógyítás, szállítás, nevelés, temetés), akik magukat eltartani képtelenek és akinek eltartásáról arra kötelezett hozzátartozója, segélyezésre kötelezett jogi személy (betegsegélyző), az állam vagy valamely jótékony társadalmi alakulás sem gondoskodik. Ha a szegény vagy tartásra kötelezett hozzátartozója később fizetőképessé válik, a községnek az eltartási költségekre visszereseti joga van. Lakóhelynek a szegényellátás szempontjából azt a községet kell tekinteni, amelynek területén a szegény az utolsó 5 évben egyhuzamban 3 évig, illetőleg a leghosszabb ideig lakott.

66. §. A községi képviselőtestület.

A község közönsége a maga egészében nem vehet állandóan részt a közügyek intézésében; a község ügyeinek a vezetésére kisebb testület szolgál. Ez a községi képviselőtestület, amely, mint az elnevezése is mutatja, a község közönségét képviseli; ez a község alapszerve, amely a község nevében a község legfontosabb ügyeit intézi. Minden községnek van képviselőtestülete, úgy a nagyközségeknek, mint külön-külön a kisközségeknek is.

A községi képviselőtestület tagjainak a száma a községi lakosság számától függ olyan módon, hogy minden száz lakosra egy képviselőtestületi tag esik; a községi képviselőtestület tagjainak a száma azonban nagyközségben húsznál kevesebb és negyvennél több, kisközségben pedig tiznél kevesebb és húsznál több nem lehet. Nem számítanak hozzá ehhez a tagszámhoz a szavazatra jogosult előjárósági tagok (1886 : XXII. t.-c. 32. §).

Az 1945 előtt érvényben volt jogszabályok szerint a községi képviselőtestületnek csak fele nyerte megbízását a községi közönség választása alapján. Ennél a választásnál a választójog az országgyűlési választójoghoz igazodott és általában azokat illette meg, akik az országgyűlési választójogosultak névjegyzékébe a község területén fel voltak véve, azonfelül legalább 6 éve laktak a község területén és 2 éve ott adót fizettek; megválasztani azonban csak 30 éven felüli férfit lehetett (1929 : XXX. t.-c. 41. és 42. §).

1945 óta a demokrácia elveinek megfelelően a községi képviselőtestület

valamennyi tagját választani kell. A jelenlegi rendszer a községi választójogot országosan még nem szabályozta; de a budapestkörnyéki 16 nagyközségre nézve a 7460/1945. M. E. sz. rendeletben foglaltakból, az 1030/1945. M. E. sz. rendeletből és az országos szabályozásra az 1945: VIII. t.-c. 78. §-ában adott felhatalmazásból következik, hogy a községi választójog alapja ezentúl is az országos választójog lesz. Így az aktív és passzív választójog pozitív feltétele csak a magyar állampolgárság és a 20, illetőleg 24 éves kor betöltése; a választójogból kizáró okok részletesebb ismertetését mellőzzük. Tételes szabályok hiányában ugyancsak mellőzni kell a választók összeírásának és a választási eljárásnak ismertetését.

Az ez időszert Nagybudapest területén kívül működő képviselőtestületek nem választott tagokból állanak, hanem *egyelőre* az 1030/1945. M. E. sz. rendelet szerint a pártoknak, illetőleg szakszervezeteknek a helyi nemzeti bizottság által megjelölt arányban kiküldött megbízottaiból.

A községi képviselőtestületnek úgy az 1870, mint 1886. évi községi törvények szerint tagjai voltak fele arányban a község legtöbb állami egyenes adót fizető polgárai, az ú. n. virilisták. A *virilizmus* intézménye — mint a demokrácia elveivel ellentétes — ma természetesen teljesen megszűntnek tekinthető.

A községi képviselőtestületnek szavazati joggal tagjai a következő *előjárók*: a bíró, a másodbíró, a jegyzők, a tanácsbeliek, a pénztárnok és számvevő, a közgyám, az orvos, esetleg a mérnök és erdőtiszt, továbbá a gazdasági előjáró (1942: XVI. t.-c. 36. §). A többi tisztviselő az üléseken jelen lehet, fel is szólalhat, de szavazati joga ebben a minőségében nincs (1886: XXII. t.-c. 58. §).

A községi képviselőtestület *tagjai* tisztükben ingyenesen működnek. Ha a képviselőtestület törvény ellenére jár el, a törvénytelen határozathoz járuló tagok az okozott kárért egyetemleges felelősséggel tartoznak. A képviselőtestületi tag tisztéről lemondhat, de tisztétől megfosztani nem lehet.

A községi képviselőtestület *hatáskörét* a községi törvény nem foglalja össze; így a képviselőtestület hatáskörének részleteit csak a községi törvény elszórt rendelkezéseiből és egyes más törvényekből lehet megállapítani. A *szervezési* jog terén a képviselőtestület fontosabb jogai: a községi választókerületek megalakítása, a képviselőtestületi tagok számának a lakosság száma alapján való megállapítása, új hivatalok rendszerezése vagy fennállók megszüntetése. A képviselőtestület alakítja meg a község egyes bizottságait, így a választói névjegyzéket megállapító választmányt, a közegészségügyi bizottságot, községi iskolaszéket stb. A képviselőtestület tagokat, választ egyes bizottságokba, így az igazoló választmányba, testnevelési bizottságba, stb. A képviselőtestület választja a jegyzőt, az orvost, a körjegyzőt, körgyámot; a jegyző és az orvos kivételével gondoskodik az időközben megürült állások helyettesítés útján való betöltéséről. A *háztartási* jog terén a képviselőtestület határozza el a községi költségvetést és zárszámadást; rendelkezik a község vagyona felett, megállapítja a községi vagyon kezelésének a módját, határoz a községi vagyon elidegenítése, szerzése, bérbeadása tárgyában, felügyel a községi alapokra és intézetekre, pervitelre felhatalmazást ad stb. A községi képviselőtestület alkotja a községi *szabályrendeleteket*. Gyakorolja a *felügyelet* és *ellenőrzés jogát* a községi előjáróságra. Határoz a törvények által hatáskörébe utalt illetőségi, közlekedési, oktatási, szegény-, rendészeti és egyéb ügyekben.

Nincs a képviselőtestületnek politikai hatásköre, tehát a hatósági hatásköréhez nem tartozó ügyekben rendszerint csak felkérésre nyilváníthat véleményt; nincs felirati és levelezési joga, ami azonban nem zárja ki, hogy

más községekkel közös vagyoni érdekű ügyekben átiratilag ne érintkezzék. A képviselőtestület a minisztérium és törvényhatóság, valamint ezek közegeinek rendeleteit és határozatait vita tárgyává nem teheti és azokat feltétlenül végrehajtani köteles (1886 : XXII. t.-c. 30. §), ami azonban nem zárja ki, hogy az említett hatóságok határozataival szemben a törvény értelmében rendelkezésre álló jogorvoslatot igénybevegye.

A községi képviselőtestület *közgyűléseket* tart. E közgyűlések rendesek és rendkívüliek. A rendes közgyűlések számát és idejét a képviselőtestület szabályrendelettel állapítja meg ; két közgyűlést azonban tavasszal (áprilisban), illetőleg ősszel (augusztusban) feltétlenül kell tartani a múlt évi zárszámadás, illetőleg a jövő évi költségvetés megállapítása végett. Rendkívüli közgyűlést a felmerülő szükséghez képest az elnök hív össze, sőt köteles összehívni a képviselőtestület határozatából vagy a képviselőtestületi tagok egy negyedének, a jegyzőnek, a járási főjegyzőnek, alispánnak, továbbá a törvényhatósági vagy közigazgatási bizottságnak óhajára. A törzsvagyont érdeklő egyes ügyekben csak olyan közgyűlés határozhat, amely legalább 30 nappal előbb határozatilag külön ki volt tűzve és kihirdetve.

A közgyűlés *elnöke* rendes körülmények között a községi bíró, akadályoztatása esetében a helyettes bíró s ahol ilyen nincs, a legidősebb tanácsbeli. Azonban a járási főjegyző vagy megbízott helyettese, illőteleg a törvényhatóság kiküldöttje elnököl a tisztújító, kijelölő, helyettesítő és számvizsgáló közgyűléseken.

Az elnök gondoskodik a tanácskozási *rend* fenntartásáról. A szólót a tárgyhoz térésre utasíthatja, ismételt eltérés vagy az illedelmet sértő magartás esetén rendreutasíthatja, s ha ez sem használna, tőle a szót megvonhatja. Aki a tanácskozás méltóságát vagy a gyűlés tagját sértő kifejezést használ és azt rögtön vissza nem vonja, avagy botrányos magaviselete által a tanácskozást figyelmeztetés ellenére is zavarja ; széksértést követ el és ezért őt a gyűlés pénzbírsággal büntetheti. A bírság ellen jogorvoslat nincs s amíg a megbírságot le nem fizette, a gyűléseken részt nem vehet.

Nem vehetnek részt a tárgyalásban és a szavazásban azok, akik a tárgyalás alatt álló ügyben közvetlenül érdekelve vannak, így a község javadalmaira vonatkozó ügyek tárgyalásában a javadalmat bérlők, a községgel való szerződési viszonyból eredő ügyek tárgyalásában a községgel szerződési viszonyban vagy perben állók. A szavazatzog felett vitás esetben elsősorban a közgyűlés, végeredményben a közigazgatási bíróság dönt. A törzsvagyont érdeklő egyes kérdésekben érvényes határozathoz az összes képviselőtestületi tag általános többségének hozzájárulása kell.

Az egy községi körbe tartozó kisközségek képviselőtestületei *együttes közgyűléseket* is tarthatnak, de csak a körjegyző és a körgyám megválasztása végett. Az ilyen közgyűlést a kör székhelyén a járási főjegyző elnöklete alatt kell tartani és tagjai a szövetkezett községek képviselőtestületeinek a tagjai (1886 : XXII. t.-c. 68. és 83. §), de a közös előljárósági tagok csak egy-egy szavazattal. Egyébként a községek, még közös érdekű vagyoni ügyekben sem tarthatnak közös képviselőtestületi üléseket, hanem külön-külön kell tanácskozniok.

67. §. A községi előljáróság.

A *községi előljáróság* a község végrehajtó szerve ; a községi előljáróság e rendeltetésének megfelelően kis létszámú, néhány emberből álló testület, amelynek tagjai a községi előljárói. A község előljárói szakértelmük és polgártársaik bizalma következtében egyúttal a község szellemi vezérei, akiket a képviselőtestület működésében is vezető szerep illet. A községi előljáróság

önkormányzati szervezet, minthogy tagjait az orvos kivételével — akit az 1942: XXII. t.-c. óta a belügyminiszter nevez ki — választják; a községben tehát nemcsak a kormányzat, de az igazgatás is a közönség közreműködésével történik.

A községi előjáróságot a tagság jellege szempontjából *két csoportba* lehet osztályozni: az előjárói tisztek és a hivatali állások betöltőire. A bírói, esküdti és gyámi tisztre általában csak községi lakosokat lehet megválasztani, a választás időközönként történik; e tisztek külön szakképzettséghez nincsenek kötve és rendszeres fizetéssel nem járnak. Ellenben a jegyzői és orvosi állásokra nem helybeliek is alkalmazhatók; az alkalmazás életfogytiglan történik; ez állásokra szakképzettség és rendszeres fizetés van megállapítva. Az első csoportba sorolt előjárói tisztek tehát az önkormányzatnak azt a tiszta formáját valószínűsítik meg, amely mellett a polgárok a közgazgatás munkáját időközönként váltakozva élethivatásuk feladása és kártalanítás nélkül polgári kötelességként látják el; a második csoportba tartozó állások betöltői ellenben életfogytiglan szolgáló, szakképzett, fizetéses hivatalnokok. E két különböző elemnek az előjáróságban való összekapcsolása tehát egyesíti az ingyenes polgári munkát a hivatali szakértelemmel.

Nem minden községnek van *teljes előjárósága*. A kisebb községek jegyzői és orvosi körzetben vannak összefoglalva; ezekben a községekben tehát közös jegyző vagy orvos, azaz körjegyző és körorvos működik. Bíró és esküdt azonban minden községben külön van; a nagyobb községeknek teljesen külön előjáróságuk van, tehát külön jegyzőjük és esetleg külön orvosuk is.

A községi előjáróvá alkalmazásnak *általános feltételei*: 1. a magyar állampolgárság, 2. legalább 24 éves életkor, 3. önjogúság, 4. rendelkezés az elemi ismeretekkel (írni-olvasni tudás), 5. feddhetetlen előélet. Azonkívül jegyző és orvos kivételével előjáró csak olyan egyén lehet, aki a községben képviselőtestületi taggá megválasztható. Szakképzettség törvényben csak a jegyzői és orvosi állásokra van megállapítva; a többi állást a községnek nincs is joga szakképzettséghez kötni.

A községi előjáró *nem lehet* egy időben 1. állami vagy megyei tisztviselő vagy hivatalnok, 2. lelkész vagy tanító, 3. ügyvéd. Egy egyén rendszerint nem viselhet több községi tisztséget, illetőleg a községi előjáró rendszerint nem fogadhat el más olyan községi megbízást, amely előjárói tiszttel akár a munka mennyisége, akár az ellenőrzés hatályos gyakorlása szempontjából nem fér össze. Így a községi bíró nem lehet egyúttal iskolaszéki gondnok vagy útbiztos, a községi jegyző nem lehet közgyám vagy iskolalátogató; ellenben célszerűségi szempontból összekapcsolható a bírói és adószedői, az esküdti és pénztárnoki állás, a községi és iskolaszéki pénzkezelés; a bíró pedig lehet egyúttal közbirtokossági elnök és bármely előjáró iskolaszéki tag is. A kialakult gyakorlat értelmében nincs kizárva, hogy a községi jegyző kivételesen egyúttal postamester, a községi orvos pedig egyúttal vasúti pályaorvos legyen.

A községi előjáró nem vállalhat olyan magánjellegű *mellékfoglalkozást* sem, amely hivatalos teendőiben akadályozza vagy érdekeltté teszi vagy állása tekintélyét sérti. A község területén működő és nyilvános számadásra kötelezett vállalat igazgatóságában vagy felügyelőbizottságában csak a képviselőtestület külön engedélyével vehet részt; ez az engedély csak a vármegyei kisgyűlés és a belügyminiszter hozzájárulásával érvényes és bármikor visszavonható. A községi előjáró sem maga, sem neje nem folytathat italmérést, korcsmaüzletet, mézárósiipart és a képviselőtestület engedélye nélkül más ipart sem.

A községi előjárók *alkalmazásának* négy mozzanatát lehet megkülönböztetni: a pályázatot, a jelölést, a választást és az esküt.

Amennyiben jegyzői állás üresedésbe jő, arra a járási főjegyző nyilvános *pályázatot* nyit, amelyet a vármegye területén, esetleg a szomszédos megyékben is, sőt a körülményekhez képest országszerte is közzé kell tenni. A többi állásra a szervezési szabályrendelet írhatja elő pályázat hirdetését, de az ilyen pályázatot — minthogy csak községi lakosok jelentkezhetnek — elég a községben közhírré tenni.

1945 előtt minden előjárói állás betöltésénél *kijelölésnek* volt helye. A kijelölés pályázat alapján történt, de a bírói állásra megfelelő jelentkezők hiányában mások is voltak jelölhetőek. A kijelölés jogát a bírói és jegyzői állásokra, valamint a községi kör tisztviselőire a járási főjegyző, a többi állásra pedig a járási főjegyző vagy helyettese vezetése alatt a képviselőtestület gyakorolta. Minden állásra külön-külön három egyént kellett jelölni, feltéve, hogy három alkalmas jelentkező volt. Az 1945. évi választásoknál jelölés nem volt.

A községi előjárók alkalmazásának harmadik mozzanata a *választás*. A bírót, tanácsbelieket és a közgyámot a választóközönség, a jegyzőt a képviselőtestület, a körjegyzőt és körgyámot a községi kör képviselőtestületeinek együttes ülése választja. A segéd- és kezelőszemélyzet tagjait — ha a vonatkozó szabályrendelet másképp nem rendelkezik — a választóközönség, községi körben pedig a képviselőtestületek együttes gyűlése választja. A választás a tisztújító széken minden állásra külön nyilvánosan folyik le. A járási főjegyző vagy helyettese, mint a tisztújító szék elnöke tűzi ki és hirdeti ki a választás napját, ugyanő vezeti a tisztújító közgyűlést, illetőleg a választók bizalmiférfiainak bevonásával a választást. A választás ellen fellebbezésnek, majd a közigazgatási bírósághoz panasznak van helye.

A választás elfogadása a bírói állás kivételével általában nem kötelező. Aki választást elfogadja, annak a képviselőtestület ülésén kötelességének lelkiismeretes teljesítésére *esküt*, illetőleg fogadalmat kell tennie.

A jegyző és orvos, továbbá a segéd- és kezelőszemélyzet alkalmazása életfogytiglan, a többi előjáróé három évre történik. Az, akinek megbízása lejárt, hivatali teendőit mindaddig tovább ellátni köteles, míg utóda helyét el nem foglalta; a lemondott előjáró pedig a lemondás elfogadásáig, illetőleg felmentéséig. Az időközben halál, lemondás, vagy hivatalvesztés folytán végleg megürült állások betöltésére új választást kell tartani. Az ideiglenesen, pl. betegség vagy felfüggesztés folytán megürült tisztek ellátásáról *helyettesítés* útján történik gondoskodás; a helyettesítés csak az akadályozás tartamára, legfeljebb a következő tisztújításig tart. A helyettesítés fegyelmi esetében minden állásra, egyébként a bírói és jegyzői állásokra a járási főjegyző jogköréhez tartozik, a többi állásra pedig a járási főjegyző elnöklété mellett a képviselőtestület joga.

A községi előjáróság *hatóság*; ennek következtében az előjárók hatósági személyek, akik hatósági jogkörben hivatali teendőket látnak el s a hatósági személyeket, illetőleg közhivatalnokokat megillető büntetőjogi védelemben részesülnek. A községi előjárók kötelesek a hivatallal járó teendőiket lelkiismeretes pontossággal teljesíteni, a község érdekeit védeni és hivataloskodásuknak egész ideje alatt a községben, illetőleg községi körben, lehetőleg a kör székhelyén lakni; a községi kör székhelyén kívül lakásra az érdekelt képviselőtestületek meghallgatásával a jegyzőnek az alispán, az orvosnak pedig a népjóléti miniszter ad kivételesen engedélyt.

A község előjárói a bíró és orvos kivételével sem rendszeres fizetést, sem másnemű rendszeres ellátást (pl. nyugdíjat) nem élveznek. Hogy ezek-

nek az előjáróknak adassék-e működésük tartamára *tiszteletdíj* és mennyi, azt tekintettel a kialakult gyakorlatra, a község vagyoni viszonyaira és az előjárók elfoglaltságára, a község szabályrendeletileg állapítja meg. A tiszteletdíj terménybeli járandóság is lehet. Az előjárók illetményei a községet, illetőleg az érdekelt községeket terhelik; hogy a kör községei a közös előjárók illetményeihez milyen arányban járuljanak hozzá, azt a képviselőtestületek és a járási főjegyző meghallgatásával az alispán állapítja meg.

A községi előjáróság *hatásköre* a törvény értelmében a következő: végrehajtja a felsőbb hatóságok rendeleteit, a képviselőtestület határozatait és azonfelül teljesíti mindazokat a teendőket, amelyeket a törvények és rendeletek a községre bízna, ha azok a képviselőtestületnek fenntartva, vagy valamelyik előjáró külön hatáskörébe utalva nincsenek. Az előjáróság tehát nemcsak a község helyi ügyeinek végrehajtó szerve, hanem az országos ügyek közigazgatásában is közreműködik. Az előjáróság 1. előkészíti a képviselőtestület határozatait, 2. az ügyek hosszú sorában önálló hatóságként határoz; 3. végrehajtja a magasabb hatóságok, a képviselőtestület és saját határozatait.

Az előjáróság ezt a hatáskörét nem előjárósági gyűléseken tölti be; az előjáróság a törvényben testületileg határozó hatóságnak megszervezve nincs is. Az előjáróság hatósági jogkörét általában a *bíró és a jegyző* gyakorolja, minthogy a törvény értelmében ők hajtják végre a törvényeket és rendeleteket és a végrehajtásért elsősorban ők felelnek. Ők az előjáróság vezető tagjai. Az előjáróság többi tagjai: az esküdt, a gyám, az orvos rendszerint csak tanácsal vagy szakvéleménnyel szolgálhat, az egész előjáróság tarthat megbeszéléseket, értekezleteket, de az intézkedés joga és a felelősség terhe általában a bíró és jegyzőé. Ők írják alá az előjárósági ügyek kiadványait, az előjáróság részéről kiállított bizonyítványokat is.

A községi előjáróság feje a községi bíró, de különleges szakképzettségénél fogva irányító tagja a jegyző. Mezőgazdasági ügyekben az előjáróság szaktanácsadója a gazdasági előjáró (1942: XVI. t.-c. 36. §).

Az előjáróság működéséről a képviselőtestület előtt számot adni és a hozzá intézett kérdésekre válaszolni köteles. Az előjáróság *felel* a községi költségvetés megtartásáért is. A képviselőtestületnek joga van a szabálytalanul eljáró előjárót igazolásra felhívni s öt kisebb mulasztás vagy szabálytalanság esetében esetleg rendbüntetéssel is sújtani. A községi előjáró cselekményeiért és mulasztásaiért a fegyelmi felelősségen felül büntetőjogi és anyagi felelősséggel is tartozik. Nem felelős anyagilag az előjáró, ha felsőbb utasításra járt el, vagy ha a kár jogorvoslattal el lett volna hárítható a köteleességszegésnek fegyelmi úton való előzetes megállapítása azonban a kártérítési igény érvényesítésének nem előfeltétele. A kárigényt az előjáró ellen az illetékes rendes bíróság előtt kell érvényesíteni. Ha az előjáró vagyontalansága folytán a kár vagy annak egy része nem térülne meg, azt a visszereseti jog fenntartásával a község köteles előlegezni.

68. §. A község bírója és jegyzője.

A községi előjáróság tagjai közül önálló és a községi közigazgatás egész területére kiterjedő hatásköre a községi bírónak és a községi jegyzőnek van. Ez a két községi előjáró rendszerint együttesen gyakorolja a községi előjáróság jogkörét és együttesen tartozik felelősséggel; de gyakran külön is működnek. Ők a községi előjáróság vezetőtagjai.

A *községi bíró* a község feje és képviselője. A megválasztott a bírói hivatalt csak rendkívüli akadályoztatás esetében utasíthatja vissza és legalább

egy évig azt bírság terhével köteles viselni ; rendkívüli akadályozás esetében felmentést a megválasztott indokolt kérelmére az alispán ad, akinek határozatát a közigazgatási bíróságnál lehet panasszal megtámadni. Aki a bírói tisztet már egy éven át viselte, vagy a bírságot lefizette, nem kötelezhető, hogy a bírói tisztet tovább viselje vagy hat év leforgása előtt újból elvállalja; az egy év letelte után a lemondás elfogadása felett a községi képviselőtestület határoz.

A községi bíró *hatásköréhez* tartozik a képviselőtestület vezetése ; rendes körülmények között ő hívja össze és vezeti a képviselőtestület üléseit ; ő gondoskodik a tanácskozási rend fenntartásáról, a szavazás lebonyolításáról. Ugyancsak a bíró vezeti az előjárósági értekezleteket ; a községi bíró elnöke a községi bíróságnak is. A községi bíró képviseli a községet bíróság és más hatóság előtt ; aláírja a jegyzővel a helyhatósági bizonyítványokat, a községek szerződéseit és a perviteli meghatalmazást, de perindításhoz a képviselőtestület előzetes engedélyét kell kérnie. A község részére fizetéseket a pénztárnokon kívül csak a községi bíró fogadhat el. A községhez érkező beadványokat a bíró is átveheti s azokba betekinthez. Kisebb kihágási ügyekben a feljelentést nála is meg lehet tenni. A községi bíró foganatosítja a bűnügyi nyomozást, de ezzel az előjáróság egy tagját is megbizhatja. A községi bíró a község rendjének fenntartása végett szükséges intézkedéseket saját hatáskörében megteheti.

A bíró helyettese a *másodbíró* vagy törvénybíró (néhol kisbíró vagy albíró is). Ha azonban a helyi körülmények kívánatossá teszik, a másodbírói állást kisközségben a képviselőtestület a törvényhatóság hozzájárulásával meg is szüntetheti.

A *tanácsbeliek* intézménye a községben a városi tanácsi intézmény korcsa ; a községekben ugyanis a tanács kiépítve soha nem volt ; a tanácsbeliek mégis lehetővé tették a magyar közfelfogásnak annyira megfelelő és kétségtelenül sok eljárási biztosítékot nyújtó «együttes» eljárást. A tanácsbeliek, másképen esküdtek vagy hitesek feladata, hogy a községi bírót tanácsaikkal támogassák, a bírót és helyettesét hivatalos eljárásaikban kísérik, hivatalos teendőikben segítsék, a bíró megbízásait végrehajtsák. A tanácsbeliek megbizhatók a községi határozatok foganatosításával és — amennyiben erre külön állás szervezve nincs — az adószedői és pénztárnoki teendőkkal is ; rendszerint tagjai a községi bíróságnak. A legidősebb tanácsbeli a bírót az elnöklésben másodbíró hiánya vagy akadályoztatása esetében helyettesíti. A tanácsbeliek száma kisközségben kettő, nagyközségben négy, de ha a helyi körülmények azt kívánatossá teszik, pl. külön adószedői állás szervezése esetében a kisközség képviselőtestülete az egyik tanácsbeli állását a törvényhatóság hozzájárulásával megszüntetheti.

A község másik vezető előjárója a *községi jegyző*. A községi jegyzői állás különleges magyar intézmény. Minden valószínűség szerint a XVI. században keletkezett és elnevezése kezdetben : leveles, diák, mester, notárius volt. Az állás kifejlődése a XVII. és XVIII. századokra esik ; az adózási viszonyok rendezése és az úrbéri ügyek előtérbe lépése mindig több községben írástudó alkalmazását tette szükségessé. Mária Terézia urbáriumuma (1767) már rendezi a községjegyző alkalmazását és erre az állásra a kiszolgált őrmestereknek biztosított igényt. A jegyző alkalmazása a jobbágységekben a község részéről a földesúr jóváhagyása mellett felfogadás útján történt (1836 : IX. t.-c.). A nemesi község maga alkalmazta a szolgabíró hozzájárulásával a jegyzőt ; utóbbi alkalmazási mód 1848 óta általánossá lett. A felfogadás rendszerint határozatlan időre, tehát általában életfogytiglan történt. 1871-ig a községi jegyzőt még inkább magánalkalmazott-

nak tekintették; a községi elöljáróságnak a jegyző kezdetben csak segédje, javadalmazása is magánjellegű, elbocsátása is lehetséges volt. A községi jegyzői tisztelet az 1871 : XVIII. t.-c. tette általánosan kötelezővé és alakította át közzolgálati állássá; az elöljáróság tagja lett és rendszeres fizetést kapott.

A jegyzői állásra az 1900 : XX. t.-c. külön elméleti és gyakorlati *képesítést* állapított meg; e képesítés megszerzésének négy fokozata van, nevezetesen 1. középiskolai végzettség, 2. jegyzői irodai gyakorlat, 3. a községi közigazgatási tanfolyam elvégzése és 4. a községi közigazgatási vizsgálat letétele. A középiskola nyolcadik osztályának elvégzése után a jegyzőjelöltnek valamely községi jegyzői irodában kell egy éven keresztül mint jegyzőgyakornoknak vagy más elnevezésű segéderőnek gyakorlatot folytatnia. A jegyző a jegyzőgyakornokká való jelentkezést csak a járási főjegyző engedélyével fogadhatja el; a jegyzőgyakornok a járási főjegyző előtt fogadalmat tesz. A gyakornokot a közigazgatás minden ágában, de főleg az ügyvitel terén kell foglalkoztatni; működése a járási főjegyző ellenőrzése alatt áll. Községi közigazgatási tanfolyam ezidőszert az országban három van szervezve; nevezetesen Egerben, Nyíregyházán és Szombathelyen. A tanfolyam négy tanulmányi félévre terjed és főleg a községi jegyző részére szükséges közigazgatási ismereteket nyújtja; a tanfolyamok a belügyminiszter felügyelete alatt állanak. A községi közigazgatási vizsgálatot a tanfolyamok székhelyén szervezett vizsgálóbizottságok előtt lehet letenni és a vizsga alapján nyert bizonyítvány országos érvényű.

A törvény a jegyzői szakképzettség megszerzése tekintetében *könnyítésket* állapít meg; nevezetesen a tanfolyam hallgatása alól fel vannak mentve azok, akik jogi, államtudományi vagy közgazdaságtudományi doktorok, továbbá akik a jogtudományi vagy államtudományi államvizsgát sikerrel letették vagy közgazdaságtudományi oklevelet szereztek; a vizsga alól is fel vannak mentve a vármegye közigazgatási tisztviselői, továbbá akiknek ügyvédi vagy bírói oklevelük van.

Az utóbbi időben a jegyzői kar körében mozgalom volt a jegyzői képesítés emelése és az általános közigazgatási képzéssel való egyenlősítése érdekében. A jegyzői képzés színvonalának az emelését a községek érdekében csak helyeselni lehet; az is kívánatos, hogy a jegyzői kar bevált, kiválóbb tagjai a mainál könnyebb módon juthassanak magasabb közigazgatási állásokba.

Az 1030/1945. M. E. számú rendelet szerint községi jegyzővé átmenetileg az előírt képesítés hiányában meg lehetett választani azokat is, akik valamely önkormányzati testületben, érdekképviseleti szervben, társadalombiztosítási vagy más önkormányzatban, szakszervezetben, szakmai testületben, politikai pártban stb., való munkásságuk révén megfelelő gyakorlatot szereztek, úgy azonban, hogy minden községben legyen egy képesített jegyző; a szabályszerű képesítéssel nem bíró jegyzőnek azonban egy év alatt a belügyminiszter által előírt vizsgát kell tennie, különben megbízása megszűnik.

A községi jegyző *működési köre* rendkívül széleskörű.

Elsősorban a szavazati joggal bíró *tagja a községi képviselőtestületnek*. Kötelessége a képviselőtestület gyűlésére kitűzött tárgyakat előkészíteni, a gyűlésen részletesen ismertetni és határozati javaslatot előterjeszteni. Köteles a gyűlés elnökét teendőiben támogatni, neki tanácsokkal szolgálni s vele a gyűlés vezetésében együtt eljárni. Köteles az előterjesztett indítványoknak szabátosságára és világos szövegezésére, valamint a szavazás szabályszerű lefolyására ügyelni. A jegyző vezeti a gyűlés jegyzőkönyvét, gondoskodik a hozott határozatok kihirdetéséről, esetleg felterjesztéséről, valamint végrehajtásáról.

Másodsorban a jegyző látja el a községek *ügyvitelét* és végzi általában a községi életben előforduló írásbeli teendőket. A jegyző gondoskodik az ügyek elintézéséről, az elintézéseket rendszerint aláírja, intézkedik a határozatok foganatosításáról.

A jegyző harmadsorban a községi lakosság *tanácsadója*. Kötelessége a feleknek kikézsített iratokra nézve kívánatra magyarázattal és felvilágosítással szolgálni, a hozzáforduló feleket útbaigazítással ellátni, ügyeik elintézését megkísérelni, a kérésekről jegyzőkönyvet felvenni. A jegyzők a felektől bizonyos ügyekben megállapított mérsékelt díjszabás mellett magánmegbízásokat is vehetnek át, de ezeket a magánmunkálatokat gondosan és híven kötelesek elvégezni és teljes felelősséggel tartoznak. A tanácsadási munka a jegyzőnek olyan sok becses helyi tapasztalatot szerez, amelyet hivatali működésében is a község lakossága érdekében tud értékesíteni.

A jegyző negyedsorban törvényeink értelmében a *legkülönfélébb teendőket* végzi. Így egyúttal anyakönyvvezető ; hivatalból tagja és jegyzője a községi bíróságnak ; rendszerint végzi a bűnügyi nyomozásokat ; támogatja a közgyámot teendőiben, gyámot vagy gondnokot hoz javaslatba, gondnoksági esetekben vagyonteltárt vesz fel ; gondoskodik halál esetében a hagyaték biztosításáról és leltározásáról, a haláletfelvételtől. A jegyző irányítja a község egész háztartási életét, végzi a kiterjedt pénzügyigazgatást, eljár az egyes államcélok valósítását szolgáló szakközigazgatási ágak hosszú sorában.

Ha a községi jegyző terjedelmes munkakörét és a községi életben való szerepét tekintjük, könnyen megállapítható hivatásának rendkívül fontossága. A jegyző képviseli az előljáróságban a szaktudást és az állandóságot ; ennél fogva a jegyző a község életének központja, irányítója, szellemi vezére. A község jegyzője a község lelke, a jó jegyző a község felvirágzásának legfontosabb biztosítója.

A községi jegyző terjedelmes hatásköre különösen nagyobb nagyközségekben *több jegyző* alkalmazását teszi indokolttá, sőt elengedhetlenné ; ebben az esetben a vezető jegyzőt megkülönböztetésül községi főjegyzőnek is szokták nevezni. A többi jegyző önálló hatáskör nélkül a vezetőjegyző mellett dolgozik. A községi jegyző támogatói a községi közigazgatásban a *segédjegyzők* (jegyzősegédek, aljegyzők) is ; ezek szintén jegyzői képesítéssel vannak rendszeresített állásra életfogytiglan megválasztva. A jegyzői irodában dolgoznak azok a közigazgatási *gyakornokok*, akiknek a gyakorlati közigazgatási vizsgához nélkülözhetetlen gyakorlatból az alispán által kijelölt községi jegyzők mellett egy évet kell eltölteniök ; továbbá a jegyzőgyakornokok is, akik a középiskolai tanulmányok után a jegyzői képesítéshez szükséges egyévi gyakorlatot szerzik meg. Az említett fogalmazási segéderőkön felül vannak a községnek *irodai* teendőket végző alkalmazottai ; ilyenek a községi írnokok és irodatisztek, akik a középiskola negyedik osztályának elvégzése után rendszeresített állásra vannak megválasztva ; kívülük lehetnek még rendszeresített állást be nem töltő irodai alkalmazottak is, akiknek mind a községi jegyző a hivatalfőnökük. A jegyzői, segédjegyzői és irodai állások szervezése a községi képviselőtestület hatáskörébe tartozik, azonban csak belügyminiszteri engedéllyel történhetik. Ha egy községben több jegyző van, azok mint községi előljárók a képviselőtestület teljes jogú tagjai ; alkalmazásuk is azonos módon történik a vezető jegyzőével. Ellenben a segédjegyzők és irodai alkalmazottak nem tagjai sem az előljáróságnak, sem a képviselőtestületnek.

A kisközségek külön jegyzőt nem tarthatnak, hanem közös jegyző tartása végett *körjegyzőségbe* vannak csoportosítva. Hogy a körjegyzőség

tartson-e segédjegyzőt és hogy a körjegyző és segédjegyző melyik községben lakják, azt az érdekelt képviselőtestületek és a járási főjegyző meghallgatásával az alispán határozza meg.

A községi jegyzők, segédjegyzők és irodai alkalmazottak *illetményeik* szempontjából szolgálati idejük alapján az állami fizetési rendszernek megfelelő fizetési osztályokba vannak sorozva.

69. §. A község egyéb szervei.

Amíg a városokban a népképviselő és a tisztviselői kar között van egy hatósági jogot gyakorló szűkebbkörű testület: *a tanács*, addig a községekben a megfelelő szerv hiányzik, illetőleg csak korcsa van meg a tanácsbeliek intézményében.

Megvan azonban a községben is az a kisebb taglétszámú bizottság, amely *igazoló választmány* néven minden önkormányzati szervezetben visszatér s amelynek az a feladata, hogy a képviselői szerv megalakulását előkészítse és vitás szervezeti kérdéseit elbírálja. Elnöke a járási főjegyző (1886: XXII. t.-c. 51. §), 4 tagját a községi képviselőtestület választja a saját tagjai közül (1030/1945. M. E. sz. rendelet 30. §-a). Az igazoló választmány határoz vita esetében a községi választójog kérdésében, a képviselőtestületi tagság megszűnésére nézve és a képviselőtestületi választás ellen beadott panaszok felett (1886: XXII. t.-c. 39., 42. és 50. §). Határozata ellen a vármegyei kisgyűléshez van fellebbezés, majd ennek határozata ellen a közigazgatási bírósághoz panasz; jelenleg határozata végérvényes.

A *községi bíróság* elnöke a község bírója, aki a tárgyalást megnyitja és vezeti, annak rendjét fenntartja és határozatait végrehajtja. A községi bíróság tagjai nagyközségben a jegyző vagy helyettese és egy tanácsbeli, kis-községben az előljárási két tagja, tehát rendszerint két tanácsbeli, esetleg a körjegyző és egy tanácsbeli. Hatásköre úgy kisebb polgári peres ügyekre, mint kisebb kihágási ügyekre kiterjed. Polgári peres ügyek általában akkor tartoznak hozzá, ha a követelés pénzre, munkára vagy ingó dologra irányul és a per tárgyának értéke 50 Ft-t nem halad meg. A községi bírósághoz tartoznak továbbá 1. a mezőrendőri kihágási ügyek, ha a kár értéke 40 Ft-ot nem halad meg vagy a fél ennyivel megelégszik, 2. erdei kihágási ügyek 10 Ft kárig, ha a fél a községi bíróságot választja, és 3. gazdasági cselédügyi kihágások, ha a bíraskodásra a törvényhatóság felhatalmazást adott. A községi bíróság határozatával meg nem elégedő fél ügyét 15 nap alatt a járásbírósághoz, illetőleg a járási főjegyzőhöz viheti.

A község különleges *egészségügyi* közegei az orvoson (körorvoson) felül — aki az előljárási tagja — esetleg az állatorvos, a védőnő, a baba, a halottkém, húsvizsgáló, a fertőtlenítő és a gyepmester; egészségügyi intézmények lehetnek a községben a halottas ház, a temető, a gyepvár, a fertőtlenítő intézet, a kórház, a gyógyszertár, az egészségház. Nagyobb községekben és esetleg orvosi körökben is egészségügyi bizottságot kell szervezni, amelynek tagjai az orvosok, állatorvosok, gyógyszerészek, lelkészek, jegyzők és a községi képviselőtestületek választottjai. Ez a bizottság véleményező testület, amelyet az orvosi és bábai állások betöltésénél meg is kell hallgatni. Veszélyes járvány idején a járási főjegyző vezetésével járványbizottsággá alakul intézkedési joggal (1908: XXXV. t.-c. 34—35. §).

A község *oktatásügyi* intézményei rendszerint az elemi népiskolák, a tanonciskolák, továbbá esetleg a polgári iskolák és kisdudóvók. Az iskolák mellé a község iskolaszéket, illetőleg felügyelő bizottságot szervez. Köz-művelődési intézmények lehetnek a községi könyvtár és múzeum.

A község közrendészeti szervei közé tartoznak a mezőőrök, továbbá a tűzoltóság, jótékony intézménye esetleg a szegényház.

A község *intézeteiről* a községi törvény csak annyi rendelkezést tartalmaz, hogy minden község köteles az általa fenntartott jótékony és közművelődési intézetek igazgatására rendszeren felügyelni és azok számadásait évenként a tavaszi rendes közgyűlésen megvizsgálni (146. §).

A községi *üzemekről* és vállalatokról az 1931 : XXI. t.-c. 34. §-a szól. Szokásosabb községi üzemek : vágóhíd, faiskola, malom, korcsma, fürdő, temetkezési vállalat, villanytelep, vízművek, csatornaművek stb. Az üzemek célja elsősorban a közérdek megbízható kielégítése, másodsorban a hasznahajtás ; üzem létesítéséhez ma már nem szükséges annak kimutatása, hogy a közszükségletet magánvállalkozás nem tudja kielégíteni. Üzem létesítéséhez általában miniszteri engedély kell. A nem gazdaságos üzemet rendszerint meg kell szüntetni. Az üzem működhetik a község házi kezelésében, egyéni cég alakjában vagy kereskedelmi társaságként ; az üzem dolgozhatik csak a község részére vagy bárki részére ; élvezhet kizárólagossági helyzetet (monopóliumot) vagy részt vehet a szabadversenyben.

70. §. A község bevételei.

A község önálló jogi személyiségének következménye az *önálló háztartás*, tehát egyrészt a saját vagyon, saját bevételek és kiadások, másrészt a külön költségvetés és számadás. A község bevételi forrásai sokkal változatosabbak, mint a vármegyéiéi, így a község gazdaságilag szilárdabb ; viszont a háztartásvezetés önállósága a községnél ma épügy hiányzik, mint a vármegyénél, amennyiben a tulajdonképeni ellenőrzésen itt is erősen túlmenő jogosítványok állanak a kormányzat rendelkezésére.

A község *bevételi forrásai* elsősorban magánjogiak. Ilyen a községi vagyon hozadéka, tehát *a)* a községi ingatlanok, *b)* készpénz és értékpapírok, *c)* hasznalhajtó jogosítványok, *d)* a közönség használatára díjazás mellett átengedett ingóságok, és *e)* a községi üzemek jövedelme.

A község ingatlan és ingó *vagyonáról* évenként leltárat kell készíteni és a községi zárszámadáshoz csatolni. A község törzsvagyonát lehetőleg épségben kell fenntartani ; az esetleg mégis szükségessé váló elidegenítés vagy átalakítás csak a legalább 30 nappal előbb meghirdetett képviselőtestületi közgyűlés valamennyi tagjának névszerinti szavazás során hozott többségi határozatával és a törvényhatóság hozzájárulásával határozható el. Ugyanígy lehet csak elhatározni a vagyonkezelés eddigi módjának a megváltoztatását. Ha a község elmulasztaná községi eljárók vagy más magánosok kezén levő javak visszaigénylését vagy a községnek okozott kár érvényesítését, e tekintetben az alispán a megyei tisztifőügyészt perre utasíthatja. Ugyanerre van joga, ha a község ellen indított perben a község érdekeit komoly veszély fenyegeti. A vagyonbukás szélén álló község vagyonát az alispán jogosult zár alá helyezni és zárgondnokot kirendelni. A községi vagyon bérbeadása rendszerint csak nyilvános árverés útján történhetik. A községi tőkepenzeket az árvapénzek elhelyezésére megállapított szabályok szerint kell hasznosítani (1886 : XXII. t.-c. 109—121. §§).

A község hasznalhajtó jogosítványai közé tartozhatik az italmérési jog, vásári helypénzszedési jog, kövezet-, híd-, rév- és kikötővámszedési jog, halászati jog. A község díjat szedhet a község közönségének átengedett egyes ingóságok használatáért, így a mérleg, tenyészapaállat igénybevételéért.

A község bevételi forrásainak második csoportját a község által a községi lakosokra és vagyontárgyakra kivetett természetbeni és pénzbeli szol-

gáltatások, valamint a községi közigazgatási ténykedésekért szedhető ellenszolgáltatások (illetékek) képezik. Természetbeni szolgáltatás a községi közmunka és elfogat-állítás, pénzbeli szolgáltatás a községi pótdadó és községi illeték, pl. a községi kötelekbe felvételért, az anyakönyvi kivonat kiállításáért, a marhalevelekért szedhető díj, vágódíj, húsvizsgálati díj, helypénz stb. Általános szabály, hogy a község csak olyan köztartozást állapíthat meg és szedhet, amelynek igénybevételére törvény, miniszteri rendelet vagy szabályrendelet jogosítja (1927: V. t.-c. 45. §).

Ami különösen a *közmunkát* illeti, ennek több faja van. Közveszély (hófúvás, árvíz, tűz stb.) esetében a községi előljáróság felhasználhatja az összes gyalog- és szekeres erőt minden korlátozás nélkül. Községi utcák, védőgátak, közlekedési vonalak és eszközök fenntartására igénybe lehet venni az emberek munkacerejét, igavonó állatait és járműveit. E kötelezettség mindenkit terhel, ha nincs mentesítve, de a teljesítés mértéke meg van állapítva (pl. évi 2—6 kézi napszám); a teljesítés történhetik természetben, vagy meg lehet váltani, vagy pénzben kell leróni (közmunkaváltság). Újabb jogszabályok e kötelezettséget mindennemű középítési célra kiterjesztették. A mezőrendőri kihágásért kiszabott pénzbüntetést szintén közmunkával lehet megváltani. Közmunka-jellegű az elfogat-állítás is, amire a járművek tulajdonosai közcélokra (pl. orvos fuvarozása céljából) térítés mellett sorrend szerint kötelezhetők.

A község bevételeinek harmadik csoportját az *állam által átengedett egyes jövedelmek* teszik. E jövedelmek már nem a község autonóm életének jelenségei, hanem mintegy ellenértékei az országos közigazgatásban való közreműködésnek; kiválogatásuk azonban nem mutat különösebb tervszerűséget. Az állam által való átengedés vagy meghatározott szolgálat ellátása érdekében (pl. a forgalmiadó-részesedés), vagy általában a községi jövedelmek szaporítása céljából történt; egyes jövedelmek meghatározott célra szolgálnak (pl. ipardíjak), túlnyomórészt azonban általában a községi terhek fedezésére vannak rendelve. Ilyen átengedett jövedelem 1. az állami általános kereseti adó (5%), 2. a bor- és húsfogyasztási adó, 3. a sör- és szeszfogyasztási adópótlék, 4. az italmérési engedélyilleték és szeszitalforgalmi illeték, 5. az adóbehajtási illeték, 6. az ingatlan vagyontáruházási illeték (1·5%), 7. a forgalmi adó-részesedés, 8. az ipardíj stb. Az átengedett jövedelmeken felül az állam egyes községeknek államsegélyt is adhat; erre a célra szolgál a községek segélyezési alapja, amelyet főleg a községekben befolyt házadó hetedrésze táplál.

A község a saját és az átengedett bevételi forrásokból nem fedezhető kiadásokra *pótdadót* vethet ki. A pótdadó alapja a földadó, házadó, társulati és tantieme-adó; kulcsa legfeljebb 50%. A pótdadó mindenkit egyenlően terhel; a céladórendszer szellemében régebben az illető kiadási csoportban érdektelenek, illetőleg külterületiek javára biztosított teljes, illetőleg fél adómentesség megszűnt; fennáll ellenben ma is a közalkalmazottak és lelkészek javára illetményeik után biztosított adómentesség. A pótdadó egysegű; a régebben szedett különféle iskolai pótdadók megszűntek. A pótdadó kivetésére és behajtására a közadók kezelésére vonatkozó szabályok irányadók; a pótdadó kérdésében a közigazgatási bírósághoz van helye panasznak.

Ha a költségvetési hiányt az 50%-os pótdadó sem fedezi, a miniszter a) megengedheti az általános kereseti adó kulcsának 5%-ról legfeljebb 10%-ig való felemelését, b) megengedheti a pótdadó kulcsának 50% felé emelését és c) államsegélyt engedhet. 1945-től az illetékes miniszter a pótdadó és közmunkaváltság mértékét rendelettel állapítja meg.

A község rendkívüli bevételi forrása a *kölcsön*. Ha a község bevételei

késedelmesen folynak be, a kiadások fedezésére ideiglenesen és kamattérítés mellett igénybe lehet venni a község készpénzvagyonát és ha ez nem elég, az alispán megengedheti a hátralékos bevétel 50%-a erejéig függő kölcsön felvételét; a kölcsönt ez esetben a számadási év végéig vissza kell téríteni (függő kölcsön). Az 1926 : XV. t.-c. 19. §-a felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy a községek részére — de kizárólag beruházási célra —, külföldön hosszú lejáratú törlesztéses kölcsönt vegyen fel és abból a községek igényeit kielégítse.

71. §. A község háztartás-vitele.

A községi költségvetést a belügyminiszter által megállapított egységes minta szerint kell készíteni. A minta szerint a költségvetés szerkezete a következő: A) Rendes kezelés. I. Általános igazgatás. II. Adókezelés. III. Tűzrendészet. IV. Köz- és állategészségügy. V. Tanügy és testnevelés. VI. Közművelődés és egyházak. VII. Szegényügy és népjólét. VIII. Közlekedés. IX. Vagyonigazgatás. X. Hozzájárulás a vármegyei kiadásokhoz. XI. Községek segélyezési alapjából adott segély. XII. Különfélék. B) Rendkívüli kezelés. I. Beruházások. II. Átmenetiek. C) Függelékek. I. Önálló vagyonkezelésű intézetek és üzemek. II. Alapok. A költségvetéshez mellékelni kell a község vagyonát és tartozásait feltüntető kimutatást.

A községi költségvetés tervezetét a megelőző év július 31-ig a községi jegyző (közjegyző) készíti el, az előjárósággal letárgyalja és a községházánál előre meghirdetendő 15 napig közzetelme teszi. Az adófizetők a tervezetre észrevételeket tehetnek. A tervezetet azután oly időben kell a képviselőtestület elé terjeszteni, hogy az legkésőbb augusztus 25-ig tárgyalhassa és megállapíthassa. A közgyűlésen a beérkezett észrevételeket is fel kell olvasni és az esetleges különvéleményt a jegyzőkönyvhöz csatolni. A községi képviselőtestület által elhatározott költségvetést a felszólalásokkal és különvéleménnyel együtt szeptember 5-ig a járási főjegyzőhöz kell felterjeszteni, aki az iratokat szeptember 15-ig az alispánhoz továbbítja.

Az alispán a költségvetés jóváhagyása tárgyában november 15-ig határoz. Az 1927 : V. t.-c.-ben ideiglenesen megállapított, de ma is érvényben levő szabályok szerint az alispán indokolt esetben és a költségvetés egyensúlyának megóvása mellett jogosult az egyes tételeket leszállítani, felemelni vagy törölni; jogosult a törvényes kötelezettség teljesítésére vonatkozó tételt a költségvetésbe felvenni; végre jogosult a jóváhagyást megtagadni és a községet új költségvetés alkotására utasítani. Az alispán a jóváhagyott költségvetések kiadási és bevételi összegeiről összefoglaló kimutatást terjeszt fel a bel- és pénzügyminiszterekhez. Ha az igénybevenni tervezett pótdadó kulcsa 50%-ot meghalad, az alispán a jóváhagyás kérdésében nem határozhat, hanem a költségvetést jóváhagyás és a pótdadó engedélyezése végett a belügyminiszterhez terjeszti fel. Amíg a bel- és pénzügyminiszterek a pótdadó mértékéről nem határoztak, a község háztartását csak az előző évi jóváhagyott költségvetés keretei közt viheti tovább.

A községi költségvetés elkészítéséért, felterjesztéséért és végrehajtásáért a községi előjáróság felel; az alispán azonban a végrehajtást egyedül a jegyző feladatává is teheti. A költségvetés terhére történő minden utalványozás csak a községi jegyző ellenjegyzésével érvényes; a jegyző a költségvetés betartásáért felelősen és anyagilag is felelős. A költségvetés tételei közt átruházásnak csak indokolt esetben és az alispán engedélyével van helye; pótkelési időszak nincs, de a már elrendelt munkák vagy megrendelt felszerelések előirányzott fedezetét a költségvetési év letelte után is utalványozni lehet. Ha

rendkívüli kiadások merülnek fel, a fedezetről pótköltségvetéssel kell gondoskodni; erre a pótköltségvetésre mindenben a rendes költségvetés szabályai irányadók.

A községi zárszámadást a községi jegyző (körjegyző) a költségvetés rovatrendszerének megfelelően a számadási évet követő március 15-ig köteles elkészíteni. A számadásban a számadási év folyamán felmerült minden bevételt és kiadást teljes összegében fel kell tüntetni. A számadást a község-házán 15 napig közszemlére kell kitenni s arra a községi adófizetők észrevételt tehetnek. A számadást megvizsgáló képviselőtestületi közgyűlést legálább 15 nappal előbb kell meghirdetni; a közgyűlésen a vármegye által kijelölt egyén elnököl. A közgyűlésen fel kell olvasni és tárgyalni kell az adózók észrevételeit is. A hozott határozat ellen az érdekeltek fellebbezhetnek. Az elfogadott számadást az észrevételekkel és fellebbezésekkel együtt május 1-ig kell a járási főjegyzőhöz felterjeszteni, aki az iratokat május 15-ig az alispánhoz juttatja.

Az alispán a zárszámadást 60 nap alatt megvizsgálja és a vizsgálat eredményéről a községet határozatilag értesíti. A határozat ellen a községi képviselőtestület, az észrevételt tevők — ha észrevételeiket nem vették figyelembe — és a felelős számadók a belügyminiszterhez fellebbezhetnek. Az alispán a fellebbezési határidő leteltével — de legkésőbb augusztus 31-ig — a jóváhagyott községi számadásokról összefoglaló jelentést tesz, amelyben a hiányokat, a hitelátruházásokat, hiteltülpéseket külön meg kell indokolni. Ha a község vagy a számadók valamelyike a belügyminiszter határozatát sérelmesnek találja, a kifogásolt tételek megvizsgálása végett 3 hó alatt keresettel fordulhat a községre illetékes járásbíróshoz, amely esetben a belügyminiszteri határozat végrehajtása a biztonsági intézkedéseken nem terjedhet túl. A számadókat elmarasztaló határozatot közigazgatási úton kell végrehajtani.

A költségvetésen és zárszámadáson felül felsőbb jóváhagyás alá tartoznak a község következő pénzügyi vonatkozású határozatai: *a)* községi adó megállapítása, kivetése és behajtása, *b)* községi vagyon szerzése vagy elidegenítése, 6 éven túlterjedő haszonbérletek kötése, *c)* kölcsönvétel, *d)* új hivatal rendszeresítése vagy régi megszüntetése, *e)* a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések kötése és felbontása, jelentékeny közművek emelése, *f)* történelmi műemlékek fenntartása, átalakítása és lebontása (1886 : XXII. t.-c. 24. §). A jóváhagyás a vármegyei kisgyűlés hatáskörébe tartozik (1929 : XXX. t.-c. 35. §), de jegyzői vagy segédjegyzői állások szervezése vagy átszervezése csak a belügyminiszter előzetes engedélyével történhetik.

A községi kör közös költségeit az alispán állapítja meg és osztja fel az érdekelt községek közt a községek teherbírása alapján (azaz az egyes községek területén fizetett állami egyenes adók együttes összege arányában). E költségekből a rájuk eső részt az egyes községek költségvetéseikbe beállítani és egyenlő havi részletekben a kör székhelyét tevő község pénztárába pontosan eljuttatni kötelesek (1886 : XXII. t.-c. 67. §).

A belügyminiszternek, illetőleg vele egyetértésben a pénzügyminiszternek joga van a község háztartását, intézetei és üzemei gazdálkodását, a pénzkezelés és számvitel módját bármikor megvizsgálni és azoktól felvilágosítást és jelentést kérni; ha nincs a községnek jóváhagyott költségvetése, joga van a gazdálkodás rendbehozatala végett pénzügyi ellenőrt kiküldeni, aki a vármegyénél ismertetett jogokat gyakorolja (1927 : V. t.-c. 48. §).

72. §. Községi szabályrendeletek.

Lehetnek meghatározott vonatkozásokban az egyes községek területén annyira különleges és eltérő viszonyok, hogy azokat még vármegyei szabályrendelettel sem lehet célszerűen szabályozni; minthogy pedig a szabályozásra sok esetben szükség van, helyes azt a községre bízni, amely önkormányzati jellegénél fogva a helyi közönség akaratát juttatja kifejezésre. A *szabályrendelet* alkotása a község kormányzati hatáskörének igen fontos nyilvánulása; a helyi szokásban kifejezésre jutó népakarattal egyenrangú, de megállapított formák közt érvényesülő szabályalkotás ez.

A község szabályalkotási jogának a törvény azt a *korlátot* állítja, hogy szabályrendeletet a község «saját belügyeiben» alkothat; minthogy a saját belügyek fogalma határozatlan, helyesebb annak megállapítása, hogy a szabályrendelet csak a község joghatósága alatt álló személyekre, dolgokra és viszonyokra vonatkozhatik, tehát csak községi közigazgatási kérdések lehetnek a szabályozás tárgyai. A községi szabályrendelet továbbá nem lehet ellentétes törvénnyel, országos jogszokással, miniszteri rendelettel és a saját vármegyei szabályrendeletével.

Bizonyos tárgyakra a község a törvény szerint *köteles* szabályrendeletet alkotni, pl. a legeltetésre (1913: X. t.-c. 75. §), illetőleg a miniszter által kötelezhető szabályalkotásra (pl. az 1927: V. t.-c. 48. §-ának 5. bekezdése szerint); a köteleltség megsértésének következménye azonban általánosságban nincs megállapítva s így a felügyeleti hatóságra rendszerint nem száll át a szabályalkotás joga (v. ö. 1944: II. t.-c. 1. §). Más tárgyakra a törvény csak a szabályalkotás *jogát* biztosítja, de kötelezettség nélkül; ilyenkor a községen áll a jog igénybevétele és e jogot a községtől elvonni nem lehet (pl. az ipar nyílt helyen való gyakorlásának eltiltása vagy korlátozása az 1922: XII. t.-c. 48. §-a szerint). Végre ellenkező magasabbrangú jogszabály hiányában helye *lehet* községi szabályalkotásnak, amely esetben azonban magasabb jogszabály a községét bármikor hatálytalanná teheti. Legszokásosabb községi szabályrendeletek: szervezési, tűzrendészeti, szegénységélyezési, vágóhídi, legeltetési, világítási, üzemi, helypénzszedési, mérleghasználati stb. szabályrendelet. Kihágási szabályrendeletet a község nem alkothat, illetőleg szabályrendeletét kihágási záradékkal nem láthatja el. Nincs joga szabályt alkotni a községnek egyébként sem oly ügyekben, amelyek szabályozását a törvény a vármegyéknek biztosítja (pl. lakbérlet).

Szabályrendelet alkotását *kezdeményezhetik* a felsőbb hatóságok, a községi előjáróság, a képviselőtestület tagjai. Az *előkészítés* a községi jegyző (körjegyző) kötelessége; sokszor a miniszter minta-szabályrendeletet bocsát a község rendelkezésére. A *megalkotás* a képviselőtestület joga. A szabályrendeletet megalkotása után 15 napig *közzemlére* kell tenni. A szabályrendelet ellen az érdekeltek a közzemle ideje alatt *fellebbezéssel* élhetnek. A szabályrendeletet e fellebbezésekkel együtt, de azok hiányában is fel kell terjeszteni a törvényhatósághoz, amelynek részéről a felülvizsgálati jogot a kisgyűlés gyakorolja.

A *kisgyűlés* a magasabb jogszabályba ütköző községi szabályrendelettel a jóváhagyást megtagadja (a szabályrendeletet megsemmisíti); célszerűségi szempontok vizsgálatára a kisgyűlés általában nem jogosult, mégpedig az írók többségének álláspontja szerint akkor sem, ha a szabályrendeletet fellebbezéssel is megtámadták. A jóváhagyás megtagadását indokolni kell. A jóváhagyás — még fellebbezés esetében is — hallgatóság is bekövetkezik, ha a kisgyűlés a felterjesztést követő legközelebbi gyűlésén nem nyilatkozik; indokolt azonban az az álláspont, hogy legközelebbi gyűlésnek csak az

tekintendő, amelynek napirendjére a jóváhagyás kérdésében való határozás az ügyrend értelmében felvehető. Joga van azonban a kisgyűlésnek a jóváhagyást a legközelebbi ülésre halasztani; erről azonban a községet értesítenie kell. A kisgyűlés a szabályrendeletet nem módosíthatja, de a jóváhagyást módosításoktól függővé teheti; nincs joga továbbá a község helyett szabályrendeletet alkotni.

A kisgyűlés a jóváhagyást záradék alakjában vezeti a községi szabályrendeletre. Sem a jóváhagyás, sem annak megtagadása miatt jogorvoslatnak helye nincs. Vannak azonban kivételesen olyan községi szabályrendeletek, amelyek nem a kisgyűlés, hanem az illetékes miniszter jóváhagyása alá tartoznak (pl. a gyámpénzeket kezelő községeknek a kezelés tárgyában alkotott szabályrendeleteit az 1877: XX. t.-c. 287. §-a szerint az illetékes közigazgatási bizottság véleményes jelentésével a belügyminiszter elé kell jóváhagyás végett felterjeszteni), illetőleg amelyekre a kisgyűlés jóváhagyásán felül az illetékes miniszter megerősítését is meg kell szerezni (pl. a legeltetési szabályrendeletnél az 1913: X. t.-c. 75. §-a szerint).

A kifejezetten vagy hallgatóság jóváhagyott községi szabályrendeletet a községben szokásos módon ki kell hirdetni. A végrehajtásra — ha a szabályrendelet nem rendelkezik — a kihirdetést követő 15. napon kerül sor. A szabályrendeletek eredeti példányait a községi jegyző (körjegyző) köteles megőrizni és külön iratcsomóban kezelni. A szabályrendeletet a közigazgatási hatóságok hajtják végre, mégpedig rendszerint maga az illető község. A törvényes szabályrendelet érvényes és kötelező jogot alkot, amelyet a bíróságok is kötelesek alkalmazni; tartalmát bizonyítani csak akkor kell, ha a bíróság nem ismerné (1911: I. t.-c. 16. §).

A község kötelessége, hogy szabályrendeleteit az újabban keletkezett magasabbrangú jogszabályokkal állandóan összhangban tartsa (1901: XX. t.-c. 35. §). Ha e kötelességének nem tenne eleget, a vármegyének van joga közbelépni. A községi jog különleges rendelkezése, hogy ismeri a szabályosan megalkotott és alkalmazásban álló szabályrendeletek utólagos felülvizsgálatát és megtámadását is. A kisgyűlésnek nevezetesen joga van az 1886: XXII. t.-c. 28. §-a szerint a községi szabályrendeletet bármikor megsemmisíteni, mégpedig nemcsak azért, hogy az valamely (nyilván később alkotott) magasabbrangú jogszabállyal ellentétes, — hanem azért is, hogy az rendeltetésének nem felel meg (tehát célszerűségi okokból is); a megsemmisítés előtt azonban az illető községet meg kell hallgatni. A jogszerűségi okokból való megsemmisítés miatt a község a közigazgatási bírósághoz fordulhat panasszal (1896: XXVI. t.-c. 35. §), a célszerűségi okokból való megsemmisítés miatt pedig a belügyminiszterhez fellebbezhet. Az érdekelteknek is joguk van a szabályrendelet módosítását kérni a községtől és a kérelem elutasítása miatt a kisgyűléshez fellebbezhetnek (1886: XXII. t.-c. 29. §); a kisgyűlés határozata végérvényes (1929: XXX. t.-c. 49. §).

73. §. Tanyai közigazgatás.

A *tanya* szó eredetileg szállást jelent és előbb a halászház kunyhóját, később az állatok és pásztorok telephelyét (az istállót, ólat, karámot és a pásztorokkunyhót) értették alatta; a földművelés terjedésével a tanya szót átvitték a magános mezőgazdasági telepre, amely a falu (város) határától távolabb kialakult üzemezőközpont és egyúttal a telepen dolgozók átmeneti szálláshelye (tanyázó helye). A tanya a mult század közepe óta kezdett állandó telephellyé, azaz külön telepedési móddá válni; ebben különféle okok játszottak szerepet: így a jobbágyság felszabadulása, a gazdálkodás

belterjesebbé válása, a falusi (városi) lakosság szaporodása következtében egy részük kirajzása stb.

A tanyarendszer — mint állandó települési mód — kialakulása gazdaságilag kétségtelenül előnyökkel járt, azonban nehézségeket is okozott az állandó tanyai lakosság vallási, oktatási, közlekedési, stb. igényeinek kielégítése szempontjából. E nehézségek közé tartozik a közigazgatás kérdése is; a tanyarendszer ugyanis olyan adottság, amelyhez a közigazgatásnak alkalmazkodnia kellene, de amelyhez alkalmazkodnia nehéz. A nehézség lényege közigazgatási szempontból, hogy egy-egy tanya túlkicsi, kevés lakosszámú ahhoz, hogy külön közigazgatási egységgé, nevezetesen kisközséggé legyen alakítható; viszont az egyes tanyák egymástól és a legközelebbi falusi (városi) jellegű településtől gyakran túlmessze fekszenek ahhoz, hogy a közigazgatás ellátásánál jelentős közvetlenség meglehessen. A tanyai településsel tehát a lakosság eltávolodott a közigazgatás helyi szerveitől és ezáltal önmagának is, de a hatóságnak is helyzetét rontotta; az érintkezés a helyi hatósággal és a közönség között csak nagy idő- és költségpazarlással oldható meg, sőt a közlekedés akadályai következtében átmenetileg majdnem lehetetlenné válhatnak. Így a közigazgatási feladatok ellátása a tanyákon sokszor elmarad.

A tanyák népe így az ő különleges igényeit kielégítő és különleges érdekeit gondozó közigazgatás előnyeinek jóformán teljesen hijával van. Formailag valamely község (város) közigazgatásának keretei közé tartozik, tehát olyan szervezetbe, amelynek központja tőle messze esik és amely egy más települési mód szerint csoportosuló lakosság eltérő közigazgatási szükségleteit van hivatva ellátni; olyan szervezetbe, amelynek a tanyai különleges, sokszor ellentétes érdekek iránt nem is lehet érzéke, amelynek a tanyai közigazgatásra nincsenek megfelelő berendezései. Így lett a tanyák népe a magyar közigazgatás mostoha gyermeke; áldozataival ő is hozzájárul a közigazgatás költségeihez, de előnyeit élvezni alig tudja. A tanya népének adózási helyzete az idők folyamán még rosszabbodott is, amennyiben az 1909: XII. t.-c. 6. §-a megszüntette azt a kedvezményt, amely szerint a községhez tartozó puszták adóját az általános községi közigazgatási célokra szolgáló községi adók kivételénél csak fele arányban kell figyelembe venni; a tanyai lakosságot ilyen módon a falusi lakossággal egyenlő arányú adó terheli.

A kérdés jelentőségét fokozza, hogy az állam népességének kb. 8%-a, azaz majdnem 700.000 ember a falu (város) középpontjától több mint 4 km (1 óra járás) távolságra fekvő tanyákon él; ez a lakosság tiszta magyar (96%) és majdnem teljesen őstermelési foglalkozású (85%), az átlagosnál nagyobb szaporaságú, de viszont kisebb tanultságú (részben még mindig írástudatlan). Megjegyezzük még, hogy a tanyákon felül más külterületi jellegű telepedések is vannak, nevezetesen gyár- és bányatelepek, üdülőtelepek, gyógyhelyek, stb., amelyek szintén közigazgatási gondozást igényelnek; a «tanya» csak a főtípus, amelytől az egész kérdés-összesség a nevét nyerte. A külterületi lakosság összes létszáma az 1935. évi népszámlálás szerint majdnem 1,200.000, a lakosságnak kb. hetede. E lakosság népsűrűsége km²-ént 33, a külső telepek száma több mint 9000, átlagos lakószáma 174. A földreform a külső települések arányát és jelentőségét nyilván még emelte.

Amiképp a falusi település megtalálta a maga jogi megjelenési formáit a kis- és nagyközségben, a városi település a megyei és törvényhatósági jogú városban, úgy a tanyai település részére is meg kell alkotni a megfelelő közigazgatási rendszert. E tekintetben azonban inkább a kísérletezésnél tartunk.

A tanyák közigazgatási helyzetének javítására a 33307/1927. B. M. sz. körrendelet tett először kísérletet; e rendelet az érdekelt törvényhatóság-

gokat hívta fel, hogy a saját hatáskörükben igyekezzenek a kérdést megoldáshoz segíteni. A rendelet ajánlotta a fejlettebb tanyacsoportnak önálló községgé alakítását, a beékelt tanyai területek közigazgatási átcsatolását, tanyai kirendeltségek létesítését, pusztabírói vagy tanyaesküdti állás szervezését stb. A rendeletnek nem volt sok gyakorlati eredménye s azért 17 évvel később a törvényhozás szabályozta a kérdést.

Az 1944: II. t.-c. szerint a községeknek (városoknak) kötelességük a külterületükön levő népesebb lakott helyeken a közigazgatási tennivalók ellátását oly módon biztosítani, hogy a lakosság érintkezése a hatóságokkal könnyebbé váljon. E célból a sűrűbb tanyai településeken állandó kirendeltséget kell létesíteni. Az érdekelt községek a tanyai közigazgatásról kötelesek a belügyminiszter jóváhagyásával szabályrendeletet alkotni; e szabályrendelet a kirendeltség vezetőjét egyes ügyekben önálló intézkedési jogkörrel ruházhatja fels ennek határozatát jogorvoslat szempontjából a községi eljáróság határozatával egy tekintet alá esőnek minősíti. A törvény tanyaközpontok létesítését azzal is elő kívánja mozdítani, hogy a középületek (hivatal, templom, iskola stb.) és közalkalmazotti lakások céljaira kisajátítási jogot is biztosít és a tanyaközponton kívül való építkezés szabályrendeleti eltiltását megengedi.

74. §. A község ellenőrzése.

Minden hatósági működést szükségképen kiegészít az ellenőrzés, de az fokozottan indokolt az önkormányzati szervezetekkel szemben, amelyek működésében a jogszabályok uralmát, valamint az államérdeket minden széthúzó törekvéssel, indokolatlan résszerű érdekekkel, önkényeskedéssel és tudatlansággal szemben feltétlenül biztosítani kell. Vonatkozik ez természetesen nemcsak a vármegyére, hanem a községre is; sőt a községre a felsőbb ellenőrzés annyiban még szükségesebb, mert a község szellemi felkészültsége a vármegyénél kisebb. Viszont kétségtelen, hogy a község gazdaságilag a vármegyénél erősebb jogalany és így az önállóság pénzügyi megalapozása szilárdabb; külön vagyoni jogi egyénisége szükségszerűen kevesebb korlátozást enged.

Míg az ellenőrzés szükséges volta általánosan elfogadott, már az ellenőrzés mértéke és módja tekintetében különböző rendszerek alakulnak ki. Negatív megfigyelés vagy pozitív beavatkozás, esetenként való közbelépés vagy állandó gyámkodás, egy vagy többfokú felülvizsgálat, az ellenőrzést gyakorló szervezet kijelölése és az ellenőrzés tényeivel szemben jogorvoslat, esetleg bírói védelem lehetősége olyan változatokat tesznek lehetővé, amelyek az ellenőrzés jellegére döntőleg hatnak.

A magyar község ellenőrzése szempontjából elsősorban azt kell kiemelni, hogy a község felett az ellenőrzést közvetlenül a *vármegye* gyakorolja, amely szerveinek nagyobb szakképzettségénél fogva az ellenőrzést szakszerűen ellátni képes, amely azonban — szintén önkormányzati szervezet lévén — az ellenőrzést nyilvánvalóan nem használja fel a községi közönség érdekeinek rovására és az önkormányzat felesleges csorbítására; a vármegyében a község olyan ellenőrző hatóságot kapott, amely jellegénél fogva inkább jóakarató vezetője és pártfogója, és nem ellentétes szempontok érvényesítője.

A vármegye részéről a közvetlen ellenőrzést a községek felett a *járási főjegyző* gyakorolja. E vármegyei tisztviselő hatáskörével kapcsolatban láttuk, hogy a járási főjegyző milyen jogokat gyakorol a község szerveivel szemben, nevezetesen: képviselőtestületi elnöklés, előjárók kijelölése és helyettesítése, hivatalvizsgálat, felvilágosítás-kérés, rendbírságot, fegyelmi elrendelése stb.

A községi jegyzőknek a járási főjegyző a közvetlen felsőbbsege és ezzel a járási főjegyzőre hárul nagyrészből a község közigazgatásának irányítása; és ez a munka nemcsak bürokratikus természetű: az ügymenet ellenőrzésére szorítkozó, hanem a község problémáinak feltárására és a megoldás kezdeményezésére is ki kell terjednie. A község autonóm hatáskörét meghaladó ügyekben rendszerint a járási főjegyző az elsőfokú hatóság, amely hatáskör természetesen még fokozza helyi ismereteit és a községgel szemben való erkölcsi felelősségét. A község hatáskörébe tartozó ügyekben azonban a járási főjegyző nem fellebbviteli fórum. Ő csak közvetíti a felterjesztéseket és a felsőbb hatóságok utasításait, az előbbieket véleményes jelentéssel, az utóbbiakat esetleges részletes kitanítással kísérve; de a községi bíróságtól a kihágási ügyet a járási főjegyző hatósága elé lehet vinni.

A község elsőfokú hatóságához tartozó közigazgatási ügyekben a vármegye alispánja és kisgyűlése jár el fellebbviteli vagy felülvizsgáló hatóságként. Az *alispán* felelősségi hatóság egyesek magánügyeiben, továbbá felülvizsgáló hatóság a községi költségvetésre és zárszámadásra nézve, végre fegyelmi hatóság a községi előjárók ügyeiben. Az alispán határoz elsőfokon számos községi szervezeti és háztartási ügyben, így területátcsatolás, községi kör székhelyének megállapítása, községi körök közös terhének megállapítása és felosztása a kisközségek között, függő kölcsön engedélyezése, a község perbeli képviselőtől gondoskodás, a község vagyonának zárlat alá helyezése és zárgondnok kirendelése stb. tekintetében. A *kisgyűlés* határoz közérdekű ügyekben, nevezetesen a községi szabályrendeletek és a fontosabb vagyoni érdekű határozatok (adókievetés, vagyoneledigenítés, kölcsönvétel, hivatalszervezés, szerződéskötés stb.) jóváhagyására, fegyelmit rendelhet a községi előjárókra, felmentést ad a bírói állás viselése alól, elintézi az előjáróválasztás elleni fellebbezést stb.

A törvényben megállapított eseteken felül a vármegye csak akkor avatkozhatik a község ügyeibe, ha a közbenjárást vagy segélyt a község képviselőtestülete maga kéri és veszi igénybe, vagy azt a közigazgatás vagy közbiztonság érdekei követelik (1886 : XXII. t.-c. 26. §).

De a vármegye mellett a község működését ellenőrzi a *minisztérium* is. A minisztérium eljárására alapul szolgálhat a község fellebbezése a vármegye intézkedéseivel szemben, de alapul szolgálhat egyesek jogorvoslata a vármegyei szervek (alispán, kisgyűlés) másodfokú határozatai ellen (1886 : XXII. t.-c. 25. §). Ilyen esetekben tehát a minisztérium a község és vármegye vitájában döntő fórumként szerepel. Igen sok esetben azonban jogorvoslat nélkül is fel kell az ügyet terjeszteni a vármegyétől az illetékes miniszterhez, sőt egyes községi ügyekben a miniszter az elsőfokon döntő hatóság. A miniszterek engedhetik meg pl. a községeknek 50%-on felüli pótdadó kivetését; a belügyminiszter határoz a községek alakítása, átalakítása, egyesítése, megszűnése, neve tárgyában; a községi alkalmazottak ellen a miniszter fegyelmi eljárást rendelhet.

A belügyminiszter a vármegye előterjesztésére vagy meghallgatásával a képviselőtestületet feloszlathatja, ha az állam érdekeit vagy a község jólétét veszélyezteti; ilyenkor a belügyminiszter az ügyek időközi vezetése iránt a megye útján intézkedik. A megye tűzi ki a belügyminiszter jóváhagyásával egy éven belül az új választás napját; ismételt feloszlás vagy a választás megtagadása esetében azonban az új választás egy évnél hosszabb időre is elhalasztható (1886 : XXII. t.-c. 61. §).

Bírói ellenőrzésre a község ügyeiben aránylag ritkán kerül a sor. Polgári perútra utalja a községi törvény egyszég hiányában annak eldöntését, hogy a községek területének változásánál az új területrész lakossága mennyiben

részesül a község törzsvagyonának jövedelméből s mennyiben tartozik az eddigi adóságokhoz járulni (156. §); továbbá a községi zárszámadás tárgyában hozott belügyminiszteri határozattal szemben a számadó a számadás kifogásolt tételeinek megvizsgálását 3 hó alatt a rendes bíróság előtt kérheti (144. §). A közigazgatási bírósághoz az 1896 : XXII. t.-c. 23—35. §-ai számos esetben biztosítanak a felek — kivételesen a község — részére panaszjogot községi ügyekben a vármegye szervei — kivételesen a belügyminiszter — határozataival szemben. A község a miniszter határozatát panasszal nem támadhatja meg; a törvényhatóság javára az 1907 : LX. t.-c.-ben biztosított garanciális panaszjog a községet nem illeti meg és így a község a miniszter esetleges túlkapásaival szemben nem élvez a vármegyéhez hasonló védelmet.

Szakigazgatási ügyekben a község alá van vetve egyes szakhatóságok, így a pénzügyigazgatóság, az adóhivatal, tanfelügyelő stb. rendelkezéseinek és e hatóságok a községgel szemben a közigazgatási segédszolgálat ellátását ellenőrizhetik is.

75. §. Községpolitika.

A községi jognak az előző szakaszokba foglalt vázlatos összeállítása csak azokat a kereteket ismertette, amelyek között a község él, de nem magát a magyar községet, annak földjét, népét és életét; csak a községi közigazgatás jogi formáit mutatta be, de nem tért ki és nem is térhetett ki a közigazgatás anyagát, tárgyát tevő életviszonyokra. Nem lehet kétséges, hogy a községi ügyek helyes igazgatása szempontjából elengedhetetlen az illető község és általában a magyar község viszonyainak alapos és pontos ismerete.

A törekvés a falu viszonyainak megismerésére és feltárására az utolsó évtizedekben vett nagy lendületet és elég széleskörű mozgalmat eredményezett, amelyet *falukutatás* néven szokás megjelölni. E mozgalom eredményeképpen nagy számban jelentek meg faluleírások, községi monográfiák, amelyek egy-egy község, vagy valamely vidék tipikus községének többé-kevésbé sikerült ismertetése. A jól megszerkesztett községi monográfiák kiterjednek a község kialakulására, fejlődésére, birtokviszonyaira, társadalmi megoszlására, egészségi, kulturális, gazdasági és közlekedési helyzetére, fontosabb életnyilvánulásaira, azaz a nép szokásaira, erkölcsére, társas összejöveteleire; az ilyen faluleírásokban tehát a falu jellege és a falusi nép jelleme tükröződik és így azokban megbecsülhetetlen segédeszközt kapnak a község vezetői, a községi közigazgatás intézői és irányítói. Ahol megfelelő és megbízható monográfiák rendelkezésre nem állanak, a szükséges adatokat maguknak a faluvezetőknek kell összegyűjteniök, különben tevékenységük eredménye nagyon bizonytalanra válhatik.

A magasabb kormányzatnak már nem annyira az egyes községek külön-külön rajzára, mint inkább a különféle községi típusok helyes csoportosítására és eltérő jellegük kidomborítására van szüksége. Rendkívül fontos annak pontos ismerete, hogy az egyes vidékeken milyen községi kategóriák vannak jelentékenyebb számban, illetőleg, hogy az egyes község-típusok mely vidéken milyen arányban jönnek elő. A községtípusok megkülönböztetése a legkülönfélébb szempontból történhetik. Így eredetükre nézve vannak: jobbágy-, nemesi, uradalmi községek, — a lakóhelyek sűrűsége szempontjából: zárt, nyitott, illetőleg elszórtan települt községek, ú. n. tanyaközségek, — a lakosság társadalmi megoszlása tekintetében: túlnyomórészt kisgazda, illetőleg munkásközségek, — foglalkozási ágak szerint: agrár-, ipari, bánya- stb. községek, — életmód szempontjából: paraszt- és polgári községek stb. Természetesen a nemzetiségi és vallási megoszlásnak, vagyoni viszonyoknak, általános szellemi színvonalnak stb. a község jellege tekin-

tetében szintén jelentős szerepe van. E jellegzetes vonások helyes csoportosításával alakul ki a *magyar község képe* a maga sokrétű viszonyaiban és ennek a képnek helyes megrajzolása: hűsége a községi közigazgatás legbiztosabb alapja.

Azonban a község képe helyes megrajzolására nemcsak a viszonyok megismerése érdekében, tehát abból az okból van szükség, hogy a közigazgatás az adott helyzetet figyelembe vehesse, ahhoz alkalmazkodhassék, — hanem még inkább a viszonyok *megjavítása* érdekében. A falu képe ugyanis ritkán nélkülözi az elszomorító vonásokat. A falusi életnek kétségtelenül vannak kellemes oldalai is, — a szabad természetben élés testben és lélekben kétségtelenül nagy erőforrás, — azonban jelentkeznek nagy hátrányok is, amelyek a község elmaradottságában jutnak kifejezésre. Irástudatlanság, nagyfokú csecsemőhalandóság, az egészségápolás hiánya, rossz lakásviszonyok, rendszertelen táplálkozás, egyke, rossz világítás, sáros utak, a munka idényszerűsége, a beszerzés és értékesítés nehézsége stb. A falusi élet gyakori kísérő tünetei. E tünetek folynak a falusi lakosság foglalkozásából, kis számából, tanulatlanságából, szervezetlenségéből, de nem kis részben következményei a kormányzat és közigazgatás mulasztásának.

A községek igazgatása ugyanis nem állhat meg a községi lakosok különféle ügyeinek elintézésénél: bizonyítványok, engedélyek kiadásánál, a közterhek kivetésénél és behajtásánál, stb., — hanem vállalnia kell a község föllendítésének, megerősítésének feladatát is. A községigazgatáshoz tehát csatlakoznia kell a *községpolitikai* tevékenységnek. A község lakossága a maga kisebb szellemi felkészültségénél és fogyatékosabb anyagi erejénél fogva kevésbé képes társadalmi úton biztosítani felemelkedésének feltételeit. Így a község közigazgatási vezetőire vár a feladat, hogy legyen programjuk a felismert bajok orvoslására, a hiányok kiküszöbölésére, a fejlődés előmozdítására, a megerősödés biztosítására. *Községvédelem* és *községfejlesztés* a kormányzat és közigazgatás rendkívüli jelentőségű feladata, hisz az ország népességének jelentékeny többsége ($\frac{2}{3}$ része) községekben él.

A községpolitika feladatai rendszerint szétágazóak, minthogy az emberi élet minden vonatkozását felölelik. A cél a községi lakosság helyes életfeltételeinek minden irányú biztosítása és ezzel a falusi életszínvonal általános emelése. A községpolitikának tehát az egészséges ivóvíztől kezdve minden szükséglet kielégítésére ki kell terjednie: az utak karbantartása, a közvilágítás biztosítása, a téli munka megszervezése, az iskolán kívüli népoktatás, tenyészállat, vágóhid, fásítás és faápolás, egészség- és kultúrház létesítése, falusi könyvtár és olvasóköri szervezése, a nemes szórakozásokról való gondoskodás csak példák a tekintetben, hogy a jó községpolitikának figyelmét mi mindenre kell kiterjesztenie, hogy a községi lakosság életét szebbé és jobbá tegye. A jó községpolitika rendkívüli módon hozzájárulhat a községi lakosság szellemi és anyagi színvonalának emeléséhez, a község fejlődéséhez és megerősödéséhez. A községpolitika minden tudományágból (agrárpolitika, iparpolitika, társadalmi politika, pénzügyi politika, statisztika stb.) összeszedi és rendszerbe foglalja a községgel kapcsolatos ismereteket és elveket, ezzel áttekintő képet ad a községfejlesztés minden feltételéről.

A községpolitika fontos feladata a *szövetkezeti* eszme népszerűsítése és a szövetkezetek megszervezése; a szövetkezetek révén ugyanis a falusi elszigeteltség és elhanyagoltság hátrányai feloldódnak: könnyebbé válik az iparcikkek beszerzése, a termékek értékesítése. A szövetkezésnek nem kell egy község lakosságára korlátozódnia, hanem több szomszédos község szövetkezhetik, hogy összefogva valósítsák meg az egyes községek erejét meghaladó nagyobb feladatokat (pl. nagyobb üzem létesítését).

IX. A VÁROS.

76. §. A városról általában.

A falusi településről szóló 58. §-ban említés volt arról, hogy a *város* az emberi település különleges faja, amelyet más települési módoktól (tanya, falu) főleg az különböztet meg, hogy a városban az emberek nagy csoportja él egymás közvetlen szomszédságában és a más települési módokra oly jellemző művelés alatt álló föld és gazdasági udvar majdnem teljesen hiányzik; a városi lakosság ép ezért már nem is mezőgazdasági foglalkozású, hanem ipari és szellemi munkájából él és a munkamegosztás a legfejlettebb. A városokban nagyobb számú lakosság aránylag kis területen torlódik össze, azaz nagy a népsűrűség; a városokban számos oly kulturális és gazdasági intézmény is otthont kap, amely nemcsak a városi, de a városkörnyéki lakosság szükségleteinek kielégítésére is hivatott és így a város kulturális és gazdasági gócponttá válik. A városi lakoságnál a természettől való elszakadás és a magasabb kultúrigények a szükségleteknek sajátos fajait (közélelmezés, magasabb iskolák stb.) fejlesztik ki, ami a városi közigazgatásnak különleges jelleget ad.

Tehát a város is község, azaz közvetlen hatósága a város területén lakóknak; a várost azonban a többi községek közül kiemeli fejlettsége és jelentősége, ami azután egyrészt magasabbrendű szervezet kiépítésében, másrészt a *községeket meghaladó jogállás* biztosításában jut kifejezésre.

A városi település ismertetett jellegzetes vonásai (azaz a városi jelleg megléte) még önmagukban nem biztosítják a város jogi helyzetét; ahhoz, hogy valamely település jogilag is városnak minősüljön, az állam rendelkezése (törvény vagy miniszteri rendelet) szükséges. A *várossá nyilvánítás* természetesen nem történt mindig szigorú következetességgel és ebből folynak a városok között jelentkező egyenlőtlenségek. Hazánkban például annak ellenére, hogy körülbelül a 16 ezres lakosságot lehet a városi jelleg alsó határvonalaként elfogadni, találunk több várost 10.000 körüli lakósszámmal (Szentendre, Kőszeg) és több községet a 25.000-et is meghaladó lélekszámmal (Törökszentmiklós, Békés, Csepel, Szarvas).

A várossá nyilvánítás jogi jelentősége abban jut leginkább kifejezésre, hogy a városi jellegű település a községeket meghaladó közigazgatási szerephez jut: nevezetesen *kiválik* a községeket összefoglaló nagyobb vidéki körzetekből (járás, vármegye) és azoktól önálló lesz.

A várossá fejlődésnek megvannak a természetes tényezői: alkalmas földrajzi, éghajlati, gazdasági helyzet; összefoglalva: megfelelő városhelyre van szükség; e tényezők azonban csak a lehetőséget adják meg. A városi fejlődés mótora az ember, amely az adott lehetőségeket kihasználva kis településekből kisebb és nagyobb városokat, esetleg világvárosokat fejleszt.

A városba tódulás általános jelenség; ezt a fejlődést természetesen a technikai haladás is nagy mértékben előmozdította.

A városra fejlődés lehetőségét hazánkban egyrészt a külföldiek (hospes) csoportos betelepítése és a vár körül lakó népek (castrenses) tömörülése, másrészt a bíróválasztás és a vásártartás jogának engedélyezése adta meg. Különösen IV. Béla király a tatárjárás után (1242—1261) folytatott tudatos városalapító politikát, természetesen főleg honvédelmi szempontból. De királyaink egyébként is előmozdították a városok alapítását, minthogy a városok adói jelentékeny jövedelmet biztosítottak és a városok királyhűsége kétségtelen volt. Városaink részben királyi, részben földesúri kiváltsággal nyerték el önkormányzatukat; az előbbieket a szabad királyi, az utóbbiak a mezővárosok voltak. A szabad királyi város (civitas libera ac regia) közvetlenül a király alá tartozott, a megyei joghatóság alól ki volt véve, saját jogkönyvet használt és rendszerint a tárnokmester jogszolgáltatása alatt állott. Az ú. n. bányavárosok is a szabad városok közé tartoztak. A mezőváros (oppidum) jogállása korlátozottabb; részben a földesúr, részben a vármegye hatóságának volt alárendelve.

Első városi törvénynek Zsigmond király 1405. évi decretumát kell tekinteni, amely a szabadkirályi városoknak az országgyűlésen való megjelenés jogát biztosította és ezzel új országos rend: a *polgárság* (civis) kialakulásának alapját veti meg. A szabad városok száma a XVI. és XVII. században a királyi kiváltságsevek alapján erősen megnövekedett, amiért az 1608. évi koronázás előtti VI. t.-c. a királyi tanács, az 1687: XVII. t.-c. pedig az országgyűlés hozzájárulását kötötte ki új szabad város létesítéséhez.

Közigazgatásilag a szabad városok a kamara főhatósága alatt állottak, de e főhatóság alatt belügyeiket önkormányzati szabadsággal intézték. Az önkormányzat főszerve először az ösgyűlés jellegű közgyűlés, később a választott község volt s utóbbi mindinkább a vagyonos polgárság zárt testülete lett. Ez a testület választotta a tanácsot, a bírót, szószólót, polgármestert, kapitányt és egyéb előjárókat. A városokat statutum-alkotási jog illette; a céhek felett ellenőrzést gyakoroltak. A szabad városok a nemeseknek területükön való letelepedését igyekeztek kizárni, de ezt az 1608. évi koronázás előtti XIII. és az 1647: LXXVIII. t.-c. tiltotta.

A mezővárosok jogi helyzete különböző volt aszerint, hogy a király, egyházi vagy világi földesúr hatósága alatt álltak-e és hogy az mily mértékű önállóságot engedélyezett. Szervezetük hasonló volt a szabad városokéhoz, de jóval egyszerűbb. A vármegyei statutumok érvénye a mezővárosokra is kiterjedt s a mezőváros területén élő nemesség a városi tanács hatósága alól menten, a saját tisztviselői alatt élt.

A városok *szaporodását* és országgyűlési szerepét a nemesség állandóan kifogásolta; a XVIII. század végén sikerült is a gyakorlatban a szabad városok külön szavazati jogát elvonni és azoknak együtt csak egy szavazatot adtak. II. József a városi partikulárizmust meg akarta szüntetni; a szabad városokat is a megyék alá rendelte és részletes városfejlesztési tervet állapított meg. Az 1790/91. évi országgyűlés e reformokat megsemmisítette, de a kérdés rendezésére bizottságot küldött ki, amely törvényjavaslatot dolgozott ki; ez azonban épúgy nem került az országgyűlés elé, mint az 1825/27. évi országgyűlés által kiküldött bizottság munkálata. Az 1843. évben országgyűlési tárgyalás alá került egy részletes és terjedelmes városi törvényjavaslat, azonban hónapokig való tárgyalás után a főrendi tábla megakadályozta törvényté válását. Végre az 1848: XXIII. t.-c.-be került be e javaslatnak egy töredéke; főérdeme a városi élet demokratizálása. Ugyancsak 1848 hozta meg a városok politikai egyenjogúságát.

Mikor 1867 után napirendre került a közigazgatás törvényes szabályozása, e szabályozás során a városokra nézve csak az akkor egyesített Budapestre alkottak külön törvényt (1872 : XXXVI. t.-c.), a vidéki városok jogállása pedig az általános törvényhatósági és községi törvény keretében nyert megoldást. Az 1870 : XLII. t. c. a szabad királyi városokat és egyes mezővárosokat a törvényhatóság jogállásával ruházta fel, az 1871 : XVIII. t.-c. pedig külön községi kategóriának minősítette a rendezett tanácsú várost és ebbe a kategóriába sorolta a régi mezővárosok azon részét, amely elsőfolyamodású bírói hatósággal volt felruházva. Így alakult ki a városok két újabb típusa : *a törvényhatósági joggal felruházott* és *a rendezett tanácsú város*.

Városaink 1867 óta *naggyarányú fejlődésen* mentek át ; gazdasági és kulturális gócpontokká alakultak és ezzel politikai és közigazgatási jelentőségük is megnövekedett. A régebben a városokon kívül lakó magyarság szívesen tette át lakhelyét a városokba, a városok bennszülött lakossága pedig teljesen megmagyarosodott. Így a vármegyék és városok között mutatókozó régi ellentétek tárgytalanná váltak, a politikai és közigazgatási elkülönülés elvesztette jogosultságát.

Az 1876 : XX. t.-c. 46 régi szabad királyi várost megfosztott törvényhatósági jogállásától és rendezett tanácsú várossá fokozott le. Az 1886 : XXI. és XXII. t.-c.-ekbe foglalt új törvényhatósági és községi törvény nem változtatott lényegesen a városok helyzetén. Az 1912 : LVIII. t.-c. a városok háztartását és alkalmazottaik illetményeit rendezte. Az 1929 : XXX. t.-c. megszüntette a tanácsi intézményt és a rendezett tanácsú várost megyei városnak nevezte el. Az 1930 : XVIII. t.-c. a főváros közigazgatását szabályozta újonnan. Az 1937 : VI. t.-c. a városrendezésről szól. 1945-ben a tanácsi intézményt visszaállították.

A városaink jogi helyzetének *fejlődéséről* adott rövid szemle után megállapíthatjuk, hogy ma jogilag kétféle városunk van : törvényhatósági jogú és megyei ; az előbbi a vármegye alól ki van véve és azzal egyenrangú, az utóbbi a vármegye alá tartozik s csak a járás alól van kivéve. A régi *szabad királyi* városi elnevezés ma csak cím jogi tartalom nélkül ; vannak törvényhatósági városok e cím nélkül (Miskolc, Hódmezővásárhely), viszont vannak megyei városok e címmel (Esztergom, Kőszeg) ; utóbbiaknak vagyonkezelési és választójogi szempontból egy ideig élvezett különleges helyzetét a törvény 1928-ban megszüntette. Viszont az 1929 : XXX. t.-c. 39. §-a módot adott egyes megyei városoknak a vármegye vagyonfelügyeleti hatósága alól való kivételére ; erre azonban eddig példa nincs.

Amíg jelenleg a városok közt csak két csoportot különböztetünk, addig a valóságban városaink természetesen a *legváltozatosabb* képet mutatják. Lélekszámban, területi kiterjedésben, népsűrűségben, foglalkozási jellegben, városképben igen nagyok az eltérések (parasztvárosok, tanyásvárosok, ipari-és bányavárosok, iskolavárosok, elővárosok stb.). Részben ezek az eltérések, részben a nagy lakosságú nagyközségek kellő szervezeti megkülönböztetése indokoltta tennék egy harmadik jogi városkategória (a mezőváros) kiépítését.

77. §. Megyei városok.

A *megyei város* a jelenlegi magyar közigazgatási szabályok szerint a községi alakulat egyik faja, amely azonban a járási hatóság alól ki van véve és így a járással egyenrangú. A világháborúk előtti Magyarországon 126 megyei város volt, ezek száma azonban a trianoni békével erősen csökkent és ma 45. A megyei városok lakószáma túlnyomórészt a 16 és 50 ezer közt van, de van mindkét irányban túllépés. A megyei városok közül a legnagyobb-

bak Budapest közvetlen környékén, azzal összeépülve, az utolsó évtizedekben fejlődtek (Pestszenterzsébet, Újpest, Kispest); 50.000-en felül van azonfelül Nyíregyháza és Békéscsaba. Megyei városokban az ország lakosságának 14%-a él. A törvényhatósági joggal felruházott város megyei várossá vagy viszont csak törvény által alakulhat; a községből megyei várossá alakulást és viszont a belügyminiszter engedélyezi.

A megyei városok *hatáskörébe* általában a községi ügyek tartoznak, ezt a hatáskört azonban a városok a járási hatóságtól függetlenül, közvetlenül a megye ellenőrzése alatt töltik be; egyes ügyekben azonban az alispán csak közvetítő, így a megyei városok költségvetését és zárszámadását az alispán felsőbb felülvizsgálat végett minden esetben köteles felterjeszteni a belügyminiszterhez. Több irányban azonban szélesebb a megyei város hatásköre a községekéénél. Így szabályrendelettel olyan viszonyokat is szabályozhatnak, amelyeket más község nem (pl. lakbérleti jog, engedélyhez kötött iparok) és szabályrendeleteiket kihágási záradékkal láthatják el. A megyei városoknak továbbá törvénynél fogva gyámhatóságuk van, amelyet az árvaszék gyakorol. A városoknak joguk van miniszteri engedéllyel külön városi adónemeket (ebadó, vigalmi adó stb.) és illetékeket (vagyonátruházási illeték) rendszerezíteni, a hatósági eljárásokért díjat szedni. Végre a megyei város a járási hatóságot is ellátja és így a várost általában az a hatáskör is megilleti, amelyet a járási főjegyző gyakorol (iparhatósági, kihágási bíráskodási stb. teendők), kivéve természetesen a községek ellenőrzését.

A megyei városok *szervezetét* a községi törvény (1886 : XXII. t.-c.) a többi községekéhez hasonló módon szabályozza, de természetesen sokkal jobban kiépíti. A megyei város szervei: a képviselőtestület, a tanács, egyes bizottságok, az árvaszék, az előljáróság, a polgármester és a tisztviselők. Itt csak a fontosabb eltéréseket emeljük ki.

A *képviselőtestületi* választott tagok száma 60 és 120 között van és minden 400 lakosra esik egy képviselőtestületi tag. A Budapest-környéki városokban a képviselőtestületi választott tagok számát a 7460/1945. M. E. számú rendelet a lakossámszámhoz viszonyítva 80, 60 illetőleg 30-ban állapította meg. E városokban a választás 3 évi időtartamra meg is történt, míg a többi városban az 1030/1945. M. E. számú rendelet alapján ideiglenesen a pártok, illetőleg szakszervezetek által kiküldött tagokból álló képviselőtestületek működnek. Hivatalból tagok szavazati joggal a polgármester, a tanácsnokok, a tisztviselő, az árvaszéki elnökök, a pénztárnok, a közgyám, a mérnök és erdőmérnök. A képviselőtestületi közgyűlés elnöke a polgármester vagy helyettese, tisztújítás vagy a polgármester helyettesítése esetében az alispán vagy a megye által kiküldött helyettes.

A *városi tanács* elnöke a polgármester, tagjai a tanácsnokok, a főjegyző és a főügyész. A városi tanács a polgármester tanácsadó testülete, a városi igazgatás végrehajtó közege, de egyben önálló első vagy másodfokú közigazgatási hatóság is a hozzá utalt ügyekben. Határozatai ellen vagyoni ügyekben a képviselőtestülethez, egyéb ügyekben az alispánhoz van helye fellebbezésnek és utóbbiak határozata ellen a belügyminiszterhez felülvizsgálati kérelemnek.

A megyei város első tisztviselője a *polgármester*, aki a városi árvaszéknek is elnöke. A polgármestert a képviselőtestület 10 évre, a többi tisztviselőt életfogytiglan választja, a városi számvevőség személyzetét a főispán életfogytiglan nevezi ki. A polgármesteri állás nincs képesítéshez kötve. A választást jelölés előzi meg; a kijelölő választmány elnöke a tisztújító szék elnöke, két tagot az elnök hív meg, két tagot pedig a képviselő választ. A jelölés épen úgy történik, mint a törvényhatóságokban.

A 4330/1945. M. E. sz. rendelet a megyei város szervezetének egyszerűsítésére adott a belügyminiszternek felhatalmazást, de e felhatalmazás hatályát az 1946 : XVI. t.-c. megszüntette.

78. §. Vidéki törvényhatósági jogú városok.

A megyei város mellett városaink másik törvényes alakja a *törvényhatósági joggal felruházott város*. Ez az elnevezés azt fejezi ki, hogy az illető város a község és járás hatósága mellett a vármegye hatóságával is fel van ruházva, tehát törvényhatóság is: a vármegye mellett a törvényhatóság másik faja. A városi törvényhatóságok közé tartozik Budapest főváros is; minthogy azonban annak jogi helyzetét külön törvény szabályozza és így külön ismertetésre szorul, itt egyelőre csak a vidéki törvényhatósági jogú városokról szólunk.

A nagyobb városok kivétele a vármegye hatósága alól régi történeti fejlődés eredménye, de indokolt is a városok nagyobb lélekszámára és a városi lakosság részben elűtő közigazgatási igényeire tekintettel; indokolt különösen azoknál a városoknál, amelyeknek kulturális és gazdasági ható ereje egy-egy vármegye területén túlterjed, amelyeket tehát így helytelen lenne egy megye életének szűkösebb keretei közé kényszeríteni. Viszont a vármegye hatósága alól kivétel megnehezíti a város környékével való kapcsolatot, a kulturális és gazdasági csereviszony sima lebonyolítását. Ezért egyrészt a törvényhatósági jogállást csak kivételesen szabad biztosítani, másrészt gondoskodni kellene az egymásra utalt nagy város és környéke érintkezésének igazgatásáról is.

Vidéki városi törvényhatóságaink száma Trianon előtt 26 volt, ez idő szerint 12; ezek a lélekszám nagysága szerinti sorrendben: Szeged, Debrecen, Miskolc, Kecskemét, Pécs, Hódmezővásárhely, Győr, Székesfehérvár, Szombathely, Sopron, Kaposvár és Baja. Az első három város lakosszáma meghaladja a 100.000-et, az utolsó kettőé 40.000-en alul van. Nagyok a területi eltérések is: Debrecen, Kecskemét, Szeged és Hódmezővásárhely igen nagy külterülettel rendelkeznek (tanyás városok), míg Szombathelynek, Kaposvárnak, Győrnek és Pécsnek jóformán semmi külterülete nincs (tisztán városias városok). A többi város a két csoport között közben és átmeneti helyet foglal el. A vidéki városi törvényhatóságokban az ország lakosságának 9%-a él. Város törvényhatósági jogot csak törvény által nyerhet, illetőleg e jogállástól csak törvény által fosztható meg.

Amint a megyei városokról nincs külön törvény, úgy a vidéki városi törvényhatóságokról sincs; utóbbiak jogi helyzete a vármegyéket szabályozó 1886 : XXI. t.-c.-ben és annak módosításaiban, elsősorban az 1929 : XXX. t.-c.-ben nyert rendezést. Így a vármegyék hatáskörére és szervezetére vonatkozó szabályok a megállapított eltérésekkel a városi törvényhatóságokra is kiterjednek; a fontosabb eltérések a következők.

A városi törvényhatóság képviseleti szervének: a *törvényhatósági bizottságnak* taglétszáma a törvény szerint úgy alakul, hogy minden 500 lakosra esik egy bizottsági tag, de a tagok száma 120-nál kevesebb és 180-nál több nem lehet; e létszámon felül tagok voltak még 1944-ig a város főtisztviselői és az örökös tagok. Az 1030/1945. M. E. sz. rendelet szerint a taglétszám a régi taglétszámnak megközelítően fele, de a régi taglétszámnál az örökös tagokat is figyelembe kell venni, viszont a hivatalból tagokat nem kell számítani. Az így megállapított taglétszámot 1945-ben a pártok, illetőleg szakszervezetek küldötteiből állították össze a városi nemzeti bizottság által megjelölt arányban. A delegált tagokon felül hivatalból tagok a következő

önkormányzati tisztviselők : a polgármester, helyettes polgármester, főjegyző, tanácsnokok, árvaszéki elnök és ülnökök, a tisztí főügyész és alügyészek, a mérnöki és erdészeti hivatal vezetői, a tűzoltóparancsnok ; továbbá a következő kormányhatósági tisztviselők : tisztifőorvos, főszámvevő, rendőrkapitány, pénzügyigazgató, tanfelügyelő, állatorvos, a gazdasági felügyelőség vezetője, az OTI kerületi pénztárának vezetője, az egyetem rektora vagy főiskola igazgatója vagy a tankerületi főigazgató. Ezek közül szavazati joga csak a választottaknak van. A törvényhatósági bizottságot a törvény szerint a városokban nemcsak törvényellenes és az államérdekre veszélyes magatartás miatt, de munkaképtelenség és a gazdasági helyzet veszélyeztetése miatt is fel lehetett oszlatni.

A *kisgyűlés* választott tagjainak száma 1945 óta minden városban 16. Hivatalból tagok szavazati joggal : a polgármester, helyettes polgármester, főjegyző, 2 tanácsnok, tisztí főügyész és szavazati jog nélkül a tisztí főorvos.

A *városi tanács* elnöke a polgármester, tagjai a polgármesterhelyettesek, tanácsnokok, főjegyző és tisztí főügyész. A tanács *a)* a polgármester tanácsadó testülete, *b)* a városi igazgatás végrehajtó közege, és *c)* önálló közigazgatási hatóság a törvényhatósági bizottságnak vagy más városi hatóságnak fenn nem tartott ügyekben. A tanács kezeli különösen a városi vagyont, intézi a gazdasági ügyeket, utalványoz a költségvetés keretei között. Határozatai ellen gazdasági ügyekben a törvényhatósági bizottsághoz, más ügyekben a közigazgatási bizottsághoz van helye fellebbezésnek, e bizottságok határozatai ellen pedig a belügyminiszterhez felülvizsgálati kérelemnek.

A *számonkérőszék* tagjai a városokban a polgármester, helyettes polgármester, főjegyző, tisztí főügyész, a tanácsnokok és a kisgyűlés által választott 2 tag.

A város első tisztviselője a *polgármester*, akit az alispán, járási főjegyző és községi előljáróság jogköre együtt illet meg, mégis azzal az eltéréssel, hogy a hatásköre a városi tanács jogkörére tekintettel kisebb, továbbá a községek felett való ellenőrzés természetesen hiányzik. Az első és másodfokú fórum egybeesésének elkerülésére az elsőfokú közigazgatási és bíraskodási jogkört a városi törvényhatóságban a törvényhatósági bizottság, illetőleg tanács által megbízott tisztviselő (tanácsnok) gyakorolja.

A város hatóságainak (törvényhatósági bizottság, kisgyűlés, tanács, polgármester) jogkörébe tartozó ügyeket az egyes (pénzügyi, közművelődési stb.) ügyosztályokban készítik elő ; az ügyosztályok élén egy-egy tanácsnok áll.

A polgármestert a törvényhatósági bizottság 10 évre, a többi választás alá eső tisztviselőt életfogytiglan választja ; a polgármesteri és polgármester-helyettesi állás nincs képesítéshez kötve. A polgármestert munkájában az önkormányzati hivatalokon (ügyosztályok, tisztí ügyészség, mérnöki hivatal, adóhivatal, levéltár, tűzoltóság stb.) felül a kormányhatóságilag szervezett városi hivatalok (tisztifőorvos, állatorvos, rendőrkapitányság, gazdasági és szociális felügyelő, számvevőség stb.) is támogatják. Az árvaszék külön elnökkel, ülnökökkel, ügyésszel, jegyzővel, pénztárral önálló önkormányzati hatóság.

A városi törvényhatóság jogköre a megyénél annyiban szélesebb körű, hogy úgy a megyék, mint a megyei városok szabályozására fenntartott ügyekben alkothatnak szabályrendeletet. Háztartása is annyival megalapozottabb, hogy a megyei bevételi forrásokon felül a községi bevételi forrásokkal is rendelkezik és amellet külön városi bevételek is rendelkezésre állanak ; a városoknak jelentékenyebb vagyonuk és üzemeik is vannak ; utóbbiak jövedelme átlagban a kiadások 30%-át fedezi, míg a vármegyék fő jövedelmét

(88%) tevő pótagó a városi háztartásokban csak 16%-ot képvisel. Viszont a városokban találkozunk a legnagyobb arányú pótagóval.

A törvényhatósági jogú városok élén szintén főispán áll, akinek személye gyakran a környező vármegye főispánjának személyével összeesik. A városi törvényhatóság számos szakigazgatási ágban is a környező vármegyével egy területi egységet alkot (pl. gazdasági felügyelőség stb.). A városok jelentékeny külterületére a tanyai közigazgatással kapcsolatban előadottak irányadók. A vidéki városi törvényhatóságokat 1944-ig az országgyűlés felsőházában a törvényhatósági bizottság által választott 1—1 tag képviselte.

79. §. Budapest főváros.

A városoknak külön fajtát teszik a *nagyvárosok* és *világvárosok*. E városokat elsősorban igen nagy, milliós vagy milliót meghaladó lakósszámuk különbözteti meg; kiemeli azokat másodsorban rendkívüli kulturális és gazdasági jelentőségük, amelynek hatása az állam egész területén, sőt a határokon túl is érvényesül. Az ilyen nagy város rendszerint az egész nemzet életének központja, az országos hatóságok székhelye, az ország fővárosa (metropolis), ami helyzetét a többi várossal szemben kiváltságossá teszi. A nagy városok erős vonzó és taszító ereje idővel a környező települések (elővárosok) egész sorát fejleszti ki.

A *nagyvárosok közigazgatása* nem csekély nehézségekkel jár. A közigazgatásnak egyébként szokásos beosztása és felépítése az ilyen városokban nem alkalmazható; a közigazgatásnak különleges feladatai és ennek megfelelően más jellegű intézményei alakulnak ki. Különleges rendezési igényel az egyes városrészek és az elővárosok helyzete, valamint több vonatkozásban a kormányhoz való viszony. A világvárosok (New-York, London, Berlin, Párizs, Moszkva, Bécs stb.) szervezete a különböző történeti fejlődésnek megfelelően jelentős eltéréseket mutat, és így összefoglaló képet adni róluk nehéz.

Magyarországnak egyetlen nagyvárosa van: az ország fővárosa, *Budapest*. Budapest három városnak: Buda és Pest szabad királyi városoknak és Óbuda mezővárosnak, valamint a Duna két partja közt levő Margitszigetnek az 1872: XXXVI. t.-c. alapján történt egyesítése által 1875-ben létesült; lakósszáma azóta 240 ezerről jóval a millió fölé emelkedett. Az ország lakosságának nyolcadát egyesíti magában, de kulturális, gazdasági és közigazgatási tekintetben jelentősége az utolsó évtizedek erős centralisztikus iránya következtében jóval nagyobb; kedvező földrajzi helyzete nemzetközi szerepet biztosít részére. Budapest az 1935. évi adatok szerint Európának lakósszám szerint tizedik, a világnak 26. nagyvárosa.

Törvényhozásunk kezdettől felismerte Budapest különleges jelentőségét és azért jogi helyzetét már az alapításkor *külön törvényben* szabályozta. Az 1872: XXXVI. t.-c.-be foglalt első fővárosi törvényt jó felszázad múltán az 1930: XVIII. t.-c. váltotta fel; utóbbinak rendelkezései azonban ma már több módosítással vannak hatályban (1934: XII. t.-c.), sőt a törvény teljes reformja iránt is munkálatok vannak folyamatban. Bár az 1930: XVIII. t.-c. Budapest közigazgatását kimerítően szabályozza, mégsem szükséges Budapest jogi helyzetét minden vonatkozásban tárgyalni, minthogy a törvény Budapestet törvényhatósággá nyilvánítja és a vidéki városi törvényhatóságokra vonatkozó rendelkezéseket jó részben csak ismétli; így csupán az eltérésekre hívjuk fel a figyelmet. Megjegyezzük azonban, hogy a jelenlegi helyzet nem mindenben felel meg a jogszabályoknak és így az összhang helyreállítására mielőbb szükség lenne.

A *törvényhatósági bizottság* a 7460/1945. M. E. sz. rendelet szerint ideig-

lenesen a következő tagsoportokból alakul: a) a főváros közönsége által választott 240 tag, b) az alakuló közgyűlés által a főváros pártokon kívül álló szellemi és közéleti vezetői közül választott 10 tag és c) szavazati jog nélkül a főváros következő főtisztviselői: polgármester, alpolgármesterek, ügyosztályvezető tanácsnokok, tiszti főügyész és főorvos, árvaszéki elnök, statisztikai hivatal vezetője. A választás a főváros egész területén egységesen (nem kerületenként) 3 évi időtartamra történt; szavazni csak a Nemzeti Bizottság által engedélyezett pártok listáira lehetett; a szavazás az általános, titkos, közvetlen és egyenlő választójog alapján szavazóköriként történt; a szavazás nem volt kötelező; a választás eredményét a listákra adott szavazatok arányában kellett megállapítani. A törvényhatósági bizottság maga választotta meg elnökségét.

A vidéki kisgyűléseknek és városi tanácsoknak megfelelő és hatósági jogkörrel felruházott intézmény a fővárosban ezidőszert nincsen. 1875—1930 közt a fővárosban is volt a polgármester vezetése alatt az alpolgármesterekből és a tanácsnokokból álló *tanács* (ú. n. hivatalnok-tanács); 1930—1934 közt törvényhatósági tanács működött a főpolgármester elnöklésével a vidéki kisgyűlések mintájára választott és kinevezett laikus tagokkal; azóta a városi élet e tipikus szerve Budapesten hiányzik. A hivatalnok-tanács azonban mint a polgármester tanácskozó testülete törvényes alap és hatósági jogkör nélkül működik. A főváros közigazgatásának különleges bizottsági szervei: az állandó *szakbizottságok* a törvényhatósági bizottsági ügyek előkészítésére; a külön bizottságok és ezek közt a katolikus vallású bizottsági tagok közül választott *kegyúri bizottság* a főváros által fenntartott katolikus plébániák bemutatási jogának gyakorlására; az *üzemi választmányok* a kereskedelmi társaság alakjában működő üzemek vezetésében való közreműködésre; végre a közmunkatanács, amelyről Nagy-Budapesttel kapcsolatban külön szólunk. A közigazgatási bizottság tagjai Budapesten az alpolgármesterek és a budapesti főkapitány is.

A fővárosi *tisztviselők alkalmazása* az 1934: XII. t.-c. szerint elég bonyolult volt. Államfői utólagos megerősítés mellett a törvényhatósági bizottság választotta a polgármestert és alpolgármestereket; a törvényhatósági bizottság választotta még a tanácsnokokat, árvaszéki elnököt, tiszti főügyészt, tiszti főorvost, a statisztikai hivatal és a könyvtár igazgatóját, a főlevéltárost és a főszámvevőt. A főpolgármester nevezte ki a fogalmazói és műszaki tisztviselők közül a legalsóbb fizetési osztályba tartozókat, az orvosok egy részét és a számvevőségi kar tagjait. A többi tisztviselőt a polgármester nevezte ki, de az intézeti és üzemi alkalmazottak egyes csoportjaira az alkalmazás jogát a szabályrendelet az intézet vagy üzem vezetőjére is bízhatja. A főpolgármesternek a kinevezés előtt a polgármestert meg kellett hallgatnia, viszont a polgármesternek kinevezéseit a főpolgármesternek előzetesen be kellett jelentenie. A tanszemélyzet alkalmazásához a vallás- és közoktatásügyi miniszter hozzájárulása kellett. A polgármester, alpolgármesterek és tiszti főügyész választása 6 évre szólt, a többi tisztviselő alkalmazása életfogytiglan.

A *polgármester* hatásköre kisgyűlés és tanács hiányában Budapesten szélesebb körű, mint a vidéki törvényhatóságokban, azonfelül az előadottak szerint kinevezési jogköre is van. A polgármester hatáskörébe tartozó ügyeket a polgármesteri ügyosztályok készítik elő; ezek száma 14. A polgármester határozataival szemben rendszerint a miniszterhez, kivételesen a törvényhatósági bizottsághoz vagy a közmunkatanácshoz vagy a közigazgatási bírósághoz van helye jogorvoslatnak. A fővárosnak külön statisztikai hivatala, könyvtára, adóhivatala, számvevősége és pénztára van. A fővárosi üzemek:

1. házi üzemek (nyomda, anyagszertár stb.), 2. önálló vagyonkezelésű intézmények (Elektromosművek, gázművek, vízművek, kenyérgyár stb.), 3. részvénytársaságok (Beszkar, községi takarékpénztár stb.).

A főváros *háztartásának* méretei megfelelnek Budapest jelentőségének; költségvetése nagyobb, mint a többi városoké együttvéve. Legfőbb bevételek *a)* a pótdadó, *b)* az állam által átengedett adóemék (kereseti adó, forgalmi adóból részesedés), *c)* önálló városi adók (fogyasztási adók, stb.), *d)* a főváros szolgáltatásaiért szedett díjak, vámok, illetékek (pl. szemétfuvarozási illeték), *e)* a vagyon és üzemek jövedelme, *f)* esetleg kölcsön. A háztartásvezetés ellenőrzése épúgy történik, mint a többi törvényhatóságban. 1930 óta a fővárosban külön számszék működik a belügyminiszter által kinevezett, de a főváros által fizetett tisztviselőkkel a főváros gazdálkodásának ellenőrzésére. A főváros üzemeihez külön miniszteri biztost lehet kiküldeni.

A főváros *szabályrendeletei* általában jóváhagyás alá tartoznak; a nem kötelezőleg alkotott szabályrendeletek jóváhagyását *a)* törvényesség, *b)* vagyonfelügyelet és *c)* fellebbezés esetében a fellebbezésben felhozott okok miatt lehet megtagadni.

A főváros élén a törvény szerint a *főpolgármester* áll. Hatásköre a főispánokénál annyiban szűkebb körű, hogy ellenőrzési joga a főváros területén működő állami hatóságok közül csak a pénzügyigazgatásra terjed ki; továbbá kivételes hatalommal nem lehet felruházni. Viszont kinevezési és felterjesztési joga 1930 óta szélesebb körű. A főpolgármestert 1934-ig az államfő által kijelölt 3 egyen közül a törvényhatósági bizottság választotta; azóta a belügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki. Jelenleg az állás betöltve nincs; elnöklési szerepében azonban nem a polgármester, hanem a törvényhatósági bizottság választott elnöke helyettesíti.

30. §. A fővárosi kerületek.

Nagy városokban nem lehet az egész közigazgatást központilag intézni. Ellentmond ennek a közigazgatási munka nagy mennyisége, amelyet célszerű a város területén több szerv közt megosztani; indokolja a szétosztást a központ felkeresésével a lakosságra háruló idővesztés; a szétosztás rendkívül előmozdítja a hatóság helyi és személyi ismereteit, ami a közigazgatás jóságát és gyorsaságát fokozza. A *területi tagozás* mellett szól az egyes városrészek gyakran elütő jellege és külön lelkisége (munkásnegyed, tisztviselőtelep, egyetemi városrész, gyárváros, villatelep stb.), amelyre a közigazgatásnak figyelemmel kell lenni. A nagyvárosok továbbá igen gyakran egyesítés által keletkeztek és nőttek meg, és ilyenkor indokolt a városrészek korábbi önállóságát legalább korlátozottan fenntartani. Végre a nagyváros központi hatósága a közigazgatásban már rendszerint a magasabb fokú fórum szerepét tölti be és így azzal szemben a fórumrendszer egyöntettségének megóvása végett szükség van elsőfokú fórumokra is, amire a kerületekre osztás ad lehetőséget.

A felhozott indokokból a nagyvárosok területi tagozása általánosan elfogadott; különbségek vannak ellenben a tekintetben, hogy a kerület csak a központ kirendeltsége vagy önálló hatóság-e, továbbá hogy van-e külön önkormányzata vagy egyenesen a kerület az önkormányzati élet tulajdonképeni alapja. Centralizált például Bécs, Berlin és Párizs szervezete, míg New-York már több külön várost foglal össze, London kerületi városai pedig teljes önkormányzattal rendelkeznek.

A régi magyar városi jogban a városok lakossága szomszédságonként és utcánként csoportosult és a csoportonként választott utcakapitányok,

tizedesek és fertálmesterek közvetítették a közigazgatást a városi hatóság részéről. Ma a törvény a vidéki városokban nem ismeri a város területének felosztását, ilyen felosztás célszerűségi szempontból, de önálló hatósági jogkör nélkül mégis számos városban létesült; nemcsak a külterületi kirendeltségek ilyenek, hanem a belterületnek főleg szegénygondozási célokra szokásos beosztása is.

Budapest az átlagos megyei lakosszámot négyszeresen is meghaladó lakosszám elkerülhetlenné teszi a város területének felosztását, ilyen módon a közigazgatási munka szétesztését és a lakossághoz közelebb vitelét. A kerületi beosztást már az 1872: XXXVI. t.-c. elrendelte, de a beosztást az 1893: XXXIII. t.-c. építette ki. A fővárosi kerületek száma kezdetben 10 volt, ma 14; a kerületi beosztás módosítása szabályrendeletileg történhetik.

A fővárosi kerületben a *kerületi elöljáró* a hatóság; hatáskörében a járási főjegyző és községi elöljáróság jogköre egyesül, természetesen a háztartásvezetés joga nélkül. Így is rendkívül széleskörű e jogkör: köz- és állategészségügy, tűz- és építésrendészet, vásár- és útrendészet, adóbehajtás, gyermekvédelem, szegényügy, anyakönyvezés, hagyatékfelvétel, közélelmezés ellenőrzése, helyhatósági bizonyítványok kiadása, egyesületek ellenőrzése, az ú. n. közigazgatási kihágások elbírálása stb. Az elöljáró határozatai ellen a polgármesterhez lehet fellebbezni.

A kerületi elöljáró az 1893: XXXIII. t.-c. szerint a törvényhatósági bizottság által kifejezetten erre az állásra választott és a tanácsnokokkal egy rangban levő tisztviselő, akit a polgármester osztott be valamely kerület élére; az 1930: XVIII. t.-c. a külön elöljárói állást megszüntette és kimondta, hogy az elöljárót a fogalmazói kar létszámából a polgármester rendeli ki. E rendszerrel az elöljárói hatóság önállósága sajnálatosan lefokozódott. A kerületi elöljárók az ügymenet egyöntetűvé tétele végett időnként értekezletet tartanak.

A kerületi elöljáró mellett az 1872. évi törvény szerint laikus esküdtek működtek; 1893 óta az elöljáró mellé a polgármester oszt be szakképzett tisztviselőket: fogalmazókat, orvosokat, mérnököket, vásárfelügyelőket, segéd- és kezelőhivatalnokokat. Ezeknek az elöljáró a hivatalfőnöke.

Az elöljáróság különleges tagja a *kerületi városbíró*, aki kisebb polgári peres ügyekben a községi bíraskodást gyakorolja. A polgármester nevezi ki a bírói vagy ügyvédi képesítésű egyének közül; szolgálatilag az elöljáró alá van rendelve, de bírói hatáskörében független. Tiszteletdíját szabályrendelet állapítja meg; személyzetét az elöljáró osztja be.

A kerületek *önkormányzata* nagyon hiányos, minthogy a kerület lakossága a kerületi ügyek intézésébe közvetlenül alig folyik be. 1893-ban szervezetek ugyan a kerületi elöljáró mellé *kerületi választmányt* és ezt az intézményt új szervezettel az 1930. évi törvény is fenntartotta, — azonban annak hatásköre nagyon szerény és a választmány a valóságban nem is működik. Tagjai: a) a bevett felekezetek kerületbeli vezető lelkészei, b) a kerületben levő községi iskolák igazgatói, de legfeljebb tízen, és c) a kerület lakossága által 6 évenként választott 16 tag; hatásköre főleg kulturális, de ezen a téren is csak a véleményezés. A kerületi önkormányzat erősebb kiépítése kívánatos lenne, hogy az egyes városrészek érdeke megfelelő képviselést kapjon és a fővároshoz csatolt területrészek az elvesztett önállóságért kárpótlást találjanak.

Az 1930: XVIII. t.-c. 55. §-a lehetővé tette, hogy a kerületeket még *körzetekre* osszák és azok vezetői az elöljáró hatáskörében egyes határozatokat hozhassanak; e felhatalmazást azonban eddig nem használták fel. 1945-ben

azonban megvalósult a kerület területének közigazgatási szempontból háztömbökre, a tömböknek pedig házakra, illetőleg házcsoportokra való osztása ; a választott *tömb- és házmegbízottak* közvetítő szerepet játszanak a hatóság és a lakosság között és ingyenesen végzik a hatóság által reájuk bízott közigazgatási feladatokat (összeírások, köztartozások beszedése stb.). Tisztükben lelkiismeretesen kötelesek eljárni. A megbízottak kerületenként testületet alkotnak és e testületeknek központja is van.

81. §. Nagy-Budapest.

Már a vidéki városi törvényhatóságokkal kapcsolatban reá mutattunk arra a kölcsönhatásra, amely a *nagyobb város és környéke* között van és amelyet közigazgatásilag nehéz megszervezni. Az egész nagy városoknál e kölcsönhatás természetesen még nagyobb ; az ilyen város még jobban van reá utalva több szempontból (pl. élelmezésileg) környékére, viszont a környék (iparilag, kulturálisan) központjára.

E nehézséghez a nagyvárosoknál még rendszerint az a probléma is járul, hogy az ilyen város környéke lassan erősen benépesül, városias jelleget nyer és a központtal összeépülve az elővárosok egész sora keletkezik. Ezek az elővárosok azonban egyelőre még nem alkotnak a központtal közigazgatási egységet, sőt kapcsolatban sincsenek egymással ; a közigazgatási összekapcsolás idővel valósult meg és különféle formákat vett fel (Nagy-Bécs, Nagy-Berlin, Szajna-megye, London grófság stb.).

Budapest környékének erős benépesülése 1910 után indult meg. Erre az időre Budapest területén már bizonyos fokú telítettség állt elő, és egyrészt a vidékről a fővárosba özönlő tömeg szívesen választotta lakhelyül a régi viszonyainak jobban megfelelő környéket, másrészt a kertés lakás és az olcsóbb élet után való vágy Budapestről jelentős mérvű kiáramlást indított meg. Budapest határain így egymás után keletkeztek új községek és nőttek városokká ; azon a területen, amelyen 1869-ben még csak 26.000 ember élt, 1940-re a lakosság 569.000 lett. A Budapest körül gyűrűszerűen elhelyezkedő ez a terület részese Budapest életnyilvánulásainak : lakossága Budapestre jár dolgozni, itt elégíti ki egészségügyi és kulturális szükségleteit, itt végzi bevásárlásait stb. ; a munka- és lakóhely közt az érintkezést állandó ingaforgalom bonyolítja le.

Budapest közvetlen környékéhez szokás számítani 6 megyei várost (Budafok, Kispest, Pestszenterzsébet, Pestszentlőrinc, Rákospalota és Újpest) és 16 községet (Albertfalva, Békásmegyer, Budatétény, Csepel, Mátyásföld, Nagytétény, Pesthidegkút, Pestszentimre, Pestújhely, Rákoscsaba, Rákoshegy, Rákoskeresztúr, Rákosliget, Rákosszentmihály, Sashalom és Soroksár). Ez a terület közigazgatásilag Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyéhez tartozik, azonban Budapest érdekeltsege nyilvánvaló és a közigazgatásilag Budapesthez való kapcsolás egyes vonatkozásokban meg is történt.

A kezdeményezés lehetőségét e tekintetben már az 1870 : X. t.-c. megadta, mikor az újonnan létesített *Fővárosi Közmunkák Tanácsának* hatáskörét a főváros környékére is biztosította. E tanács feladata a közmunkák és szabályozások irányítása, az utcák rendezése és elnevezése, valamint építésügyi szabályzat kidolgozása. Elnöke a miniszterelnök, utóbbi időben a minisztérium által kinevezett személy ; 9 tagot a minisztérium nevez ki, 9-et a fővárosi törvényhatósági bizottság választ. Az összealkotás e módja a főváros szabályozásának országos fontosságát juttatja kifejezésre. Az 1933 : XVI. t.-c. a közmunkatanácsot építésügyi hatósággá tette és részére az előljáró és polgármester építésügyi határozatainak felülvizsgálati jogát

biztosította. A főváros környékére való hatáskört tulajdonkép az 1937: VI. t.-c. építette ki; a környékre vonatkozó ügyekben való eljárásnál a tanács Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye törvényhatósági bizottsága által választott 9 taggal egészül ki és a tanácsban szavazat nélkül a környékbeli megyei városok egy-egy tisztviselője is részt vehet. Így fejlődött ki a tanács Budapest és környékének közös szervévé.

Budapest környékét részben már az 1889: XLVI. t.-c. a fővárosi rendőrség hatásköre alá helyezte; folytatódott e kiterjesztés 1912-ben és 1916-ban. A főváros számos üzeme (gáz, villany, közlekedés) terjesztette ki szolgáltatásait a környék egyes részeire. Megvalósult az összetartozás közellátási szempontból is. Több igazgatási ágban és az igazgatszolgáltatásban a környék — ha nincs is a fővároshoz csatolva — külön területi egységet képez, amely a megye többi részeitől elkülönül (tanfelügyelőség, pénzügyigazgatóság, törvényszék, ügyvédi kamara, társadalombiztosítás stb.). Végre a környék külön nemzetgyűlési választókerület is; az önkormányzati választásokat 1945 őszén csak Budapesten és környékén tartották meg.

Az kétségtelen, hogy *Nagy-Budapest* már megvan, hiszen Budapest és környéke települési egység, amely összefüggő életet él. Viszont az is kétségtelen, hogy ennek a helyzetnek következményeit közigazgatásunk még általánosságban nem vonta le; a környék a neki tulajdonkép idegen vármegyei közigazgatás keretében él és a Budapesttel összekötő jogi szálak még kezdetlegesek. Ez sok hátránnyal és még több visszassággal jár, a szükségletek kielégítésében és a közterhek viselésében nagy aránytalanságot okozhat. A helyzet rendezésére több terv merült fel, így a környék önálló szervezése egy város (Új-Budapest) vagy megye (Duna-megye) formájában, illetőleg a Budapesttel való lazább (érdekszövetkezet) vagy bensőségesebb kapcsolat (Budapest-megye). Nem lehet kétséges, hogy a helyes megoldás csak a fővárosba való bekebelezés és ezzel Nagy-Budapestnek jogi elismerése lehet.

Természetesen Nagy-Budapest megvalósítása főleg pénzügyi szempontból nem kis nehézségekkel kapcsolatos; nem lenne azonban akadálya a vonatkozó terv kidolgozásának és a fokozatonként való megvalósításának. A már keresztülvitt kezdeményezések utat mutatnak a fejlődés irányára; a fogyasztási adóvonal eltörlése, egységes egészségügyi és közlekedési politika lehetősége, a közigazgatás színvonalának emelése stb. a fejlődésnek fontos állomásai. A bekebelezéssel Budapest területe kb. háromszorosára, lakosszáma kb. 1,700.000-re emelkednék és az ország lakosságának majdnem egyötödét tenné ki. A bekebelezésnek elengedhetetlen feltétele a kerületi önkormányzat teljes kiépítése.

Azután természetesen még szó lehetne arról, hogy Budapest távolabbi környékével kapcsolatba hozassék. Ez a terület már nem települési egység Budapesttel, de a főváros közvetlen ható sugarába esik; az anyagi és szellemi javak állandó kölcsönös cseréjére van szükség és így megfelelő közös szerv beiktatása — legalább előkészítő szereppel — előnyös lenne.

82. §. Várospolitikai.

Magyarország lakosságának egyharmada városokban él; a városi lakosság jelentőségét azonban számarányán felül emeli nagyobb műveltsége és szervezettsége. A városok közigazgatása így jelentőségében a községi közigazgatással vetekedik. A városi közigazgatás *eltérő jellegét* a városi lakosság különleges szükségletei (pl. közlekedés) és fejlettebb igényei (pl. magasabb fokú oktatás) teszik indokolttá. Azt is figyelembe kell venni, hogy a városi igazgatás nemcsak a városi lakosság részére dolgozik, hanem közintézményé-

vel és közüzemeivel az egész vidék életszínvonalát emeli ; a városok a kultúra gócpontjai és elosztó helyei a saját körzetükben. Így a várospolitikai nem lehet a községpolitika egyszerű alkalmazása, átvitele.

Jelenlegi közigazgatási rendszerünk a városi közigazgatás különleges természetét nem eléggé veszi figyelembe ; Budapestet nem számítva, a vonatkozó jogszabályok be vannak dolgozva a törvényhatósági és községi törvények anyagába és az öncélú városi közigazgatás igényeit méltányító *önálló városi törvényünk* nincs. E hiány orvoslása törvényhozásunk fontos feladata, a feladat megoldásánál azonban természetesen tartózkodni kell a túlzó általánosításoktól és minél nagyobb mértékben kell figyelemmel lenni városaink különböző típusaira ; e célból az eddiginél több városi kategória felvétele (pl. a mezővárosi típus beiktatása) indokolt és amellett új teret kell engedni az érdekelt városok autonóm jogalkotásának is.

Nem szorul bővebb igazolásra, hogy a városok sok vonatkozásban mily eltéréseket mutatnak ; és ezek az eltérések nemcsak a város természeti adottságaiban (hegyvidék, kikötő, fürdők, bányák stb.) és külsőségekben (a település módjában és a városképben), nemcsak a lakosság foglalkozási és egyéb viszonyaiban jelentkezik, hanem azonfelül minden városnak külön *lelke, szelleme* van (városegység), amely rendkívül fontossá teszi a városi ügyek autonóm (lehetőleg helybeliek által való) intézését. De ezt az autonómiát rendkívül alátámasztják a város rendelkezésére álló nagyobb szellemi és anyagi erőforrások is.

Ha törvényhozásunk eddig a városi közigazgatás önálló szabályozásának szükségességét nem is méltányolta, a városok jelentőségét még sem hagyta figyelmen kívül, amit a városok fejlesztéséről és rendezéséről alkotott *két külön törvény* igazol ; e törvényeket már egyes kérdéseknek mindkét, illetőleg mindhárom — különben külön szabályozott — várostípusra való egységes rendezése jellemez. A városok fejlesztéséről szóló 1912: LVIII. t.-c. rendezte a városi tisztviselők státuskérdéseit, emelte képesítésüket, a városok háztartásában is több célszerű reformot valósított meg (törzsvagyon elidegenítésre, közüzemi díjak behajtására stb.) és a városoknak rendszeres államsegélyt biztosított. Még fontosabb a városrendezésről és építésügről szóló 1937: VI. t.-c.

Utóbbi törvény elsősorban a *városszabályozás* kérdését rendezi egységesen. Minden városnak városszabályozási tervet kell készíteni a városias kialakításra szánt terület, a közlekedési vonalak, a közterületek, az ipartelepek helyének stb. pontos megjelölésével, továbbá a beépítési mód megállapításával ; e tervet a képviselőtestület, törvényhatósági bizottság, illetőleg közmunkatanács határozza el kormányhatósági jóváhagyással. A törvény a városokat a terv betartására kötelezi, a telkek túlságos elaprózását tiltja, a telekhatárok rendezését és a telkek átalakítását lehetővé teszi, városrendezési célokra kisajátítási jogot biztosít, végre mindennemű építkezést hatósági engedélyhez köt. A városrendezés költségeinek előteremtésére a rendezéssel járó telekértékemelkedés biztosít fedezetet (telekértékemelkedési illeték és adó). Építésügyi hatóság elsőfokon a vidéki városokban a polgármester, Budapesten az előjáró és polgármester, másodfokon megyei városban az alispán, vidéki városi törvényhatóságban a közigazgatási bizottság építésügyi albizottsága, Budapesten és környékén a közmunkatanács.

A városi önkormányzat szabad elhatározása elsősorban természetesen nem azokon az igazgatási területeken nyilvánul, amelyeken a város csak végrehajtja a törvényeket és rendeleteket és ezáltal teljesíti a város köteleseggé tett feladatokat, — hanem inkább azokon a területeken, amelyeken a törvényes kereteket maga töltheti ki különböző tartalommal, azoknál a fel-

adatoknál, amelyeket saját elgondolása szerint oldhat meg vagy egyenesen önként vállal. Ilyen feladatok a városrendezésen és építésen kívül a város élelmezése, egészségének biztosítása és fenntartása, az oktatás és művelés, a szegénygondozás és az életszínvonal általános emelése, az üzemi és pénzügyi gazdálkodás stb. Ezeket a területeken bontakozhatik ki a városvezetés gyakorlata és művészete, azaz a *várospolitik*a.

A felsorolt feladatok teljesítésében a város a *közintézmények* egész sorát szervezi, tartja fenn vagy támogatja; ily intézmények lehetnek a kórház, üdülő, különféle gondozó, temető, fertőtlenítő, vágóhid, vásárcsarnok, piac, vásár, szeméttelp, bölcsőde, napközi otthon, óvoda, fürdő, uszoda, sporttelp, vegyvizsgáló, különféle iskola és tanfolyam, könyvtár, képtár, kiállítás, templom, színház, múzeum, vigadó, állat- és növénykert, menhely, árvaház, népszálló, tanoncotthon, tanácsadó, munkásház, szabadegyetem, idegenforgalmi, statisztikai hivatal, kikötő, vasút stb. Ezek a közintézmények csak a városokban fordulnak és fordulhatnak elő nagyobb számban; a városi élet színvonalát rendkívül emelik, de a városi lakosság teherbíró képességét nagyon igénybe veszik.

A várospolitikának igen fontos és különleges ága az *üzempolitika*. A községeknek is vannak ugyan egyes üzemeik, de az üzemek létesítése és fenntartása inkább a városokban válik rendszeres tevékenységgé és különösen a nagyvárosi élet szokásos kísérő jelensége; a nagyvárosok nemcsak a legnagyobb fogyasztók közé tartoznak, de üzemeik által a legnagyobb vállalkozók közé is. A városi üzemek feladata elsősorban a közszükségletek kielégítése és csak másodsorban jövedelemszerzés. Az üzemek működésének tulajdonképeni területe a lakosság valamely tömegszükségletének (víz, csatorna, villany, gáz, közlekedés stb.) közérdekű kielégítése; létesülhet azonban üzem az áru minőségének és árának szabályozása érdekében (pl. kenyérgyár) vagy a város saját szükségletének kielégítésére (pl. nyomda) is. Az üzem lehet a városnak saját kezelésében, lehet a városnak mint egyéni cégnek elkülönített kezelésében és végre működhetik részvénytársasági formában. A közüzemekre vonatkozó részletesebb törvényi rendelkezések csak a fővárosi törvényben és novellájában (1930: XVIII. és 1934: XII. t.-c.-ek) vannak.

Nem jelentéktelen feladata a várospolitikának a városigazgatás jelentékeny terheinek fedezetét megtalálni a lakosság túlterhelése és az államháztartási érdekek érintése nélkül. Egyrészt az országos feladatok igazgatásában való közreműködésért a városnak részt kell átengedni az állam adóbevételeiből, másrészt biztosítani kell, hogy különleges városi feladatok költségeire különleges bevételi források álljanak rendelkezésre.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a gyakorlati tapasztalatot, hogy a váropolitikát gyakran modernebb szellem hatja át, mint az államkormányzatot; ez különben természetes is, hisz a város szellemi színvonala az átlagosnál magasabb és egy város mégis korlátoltabb keretei a kísérletezésre alkalmasabbak. A városigazgatás fejlődése, haladása gyakran szolgál útmutatással általános közigazgatási reformoknál; a várostudományi intézetek külföldön előljárnak a korszerű közigazgatási reformmozgalmakban.

X. TESTÜLETI ÖNKORMÁNYZAT.

83. §. Hitfelekezetek.

A vármegye, a község és a város a területi vagy helyi önkormányzat szervei, minthogy meghatározott terület lakosságát a maga teljességében egyesítik; ezzel szemben az önkormányzat testületi szervei a lakosságot személyi alapon: nemzetiségük, vallásuk, foglalkozásuk, érdekeltségük stb. alapján csoportosítja és foglalja szervezetbe. A testületi önkormányzat szerveinek a közigazgatásban folyton emelkedő szerepük van és ezért rövid ismertetésük a közigazgatási jog általános részében is indokolt.

A testületi önkormányzat egyik csoportját a *hitfelekezetek* teszik; ezek az ugyanazon hitet, vallási meggyőződést követőket csoportosítják és így — a felekezeten kívül álló csekély számú egyént nem számítva — az ország egész lakosságát átfogják. A lakosság vallási megoszlása 1941-ben a következő volt: katolikus 68·1%, református 20·8%, evangélikus 6·0%, unitárius 0·1%, görögkeleti 0·4%, izraelita 4·3%, baptista 0·2%, egyéb 0·1%.

A vallásszabadsághoz tartozik a vallás szabad gyakorlása és a vallás-változtatás (felekezeten kívül maradás) szabadsága mellett a felekezetek alapításának és működésének szabadsága. A felekezeteknek a magánjogi egyesületektől lényegesen eltérő, közjogi jellegű jogállásuk van; a felekezeteket jogunk szerint önkormányzat illeti meg, azaz azok saját szabályaik (kánonjog, egyházi statutumok, szervezeti szabályok) szerint önmagukat kormányozzák. Joguk van egyházközségeket alapítani, egyházi célra vagyont szerezni, hivaik szolgáltatásait igénybe venni, felettük fegyelmet gyakorolni. A felekezeteknek két csoportja van: a törvényesen bevettek és az elismertek. A bevett felekezetek vagyonszerzési képessége szélesebbkörű szervezési és fegyelmi jogaikban önállóbbak. Ezek a felekezetek közreműködnek közfeladatok ellátásában, így az oktatás, gyógyítás, szegénygondozás terén (1895-ig az anyakönyvezés terén is); ennek ellenében az állam e felekezeteket anyagilag is támogatja és a felekezeti szolgáltatásokat közigazgatási úton hajtja be. A bevett felekezetek képviselői 1944-ig tagjai voltak az országgyűlés felsőházának, a vidéki törvényhatósági bizottságoknak és a budapesti kerületi választmányoknak.

A felekezetek elismerése a vallás- és közoktatásügyi miniszter által, a bevétel (recepció) törvénnyel történik. Az elismeréshez a szervezeti szabályok bemutatása, legalább egy hitközség fenntartásának és a gyermekek iskolai hitoktatásának biztosítása szükséges.

Törvényesen bevett vallásfelekezetek: a (latin, görög és örmény szertartású) katolikus, a 3 protestáns: evangélikus, református, unitárius (1608, 1848), a görögkeleti (1791) és a zsidó (1895). Elismert felekezetek: az iszlám és a baptista (1916).

A *katolikus* egyház egyetemleges jellegű és hierarchiai szervezetű: a pápa a legfőbb törvényhozó hatalom, az egyház kormányzatát a pápa a püspökökkel intézi, a lelkipásztorkodást a plébánosok látják el; a világi hívek közreműködése csak szűkebb körben (az egyházközségek és iskola-felügyelet keretében) érvényesül. A magyar egyház vezetője a primás; az ország 3 érsekségre, 8 püspöki megyére és több csonka megyére oszlik. A főpapot a pápa, a plébánosokat a püspökök nevezik ki, de e kinevezési jogot a kegyúr kijelölése korlátozhatja. A *kegyuraság* ingatlanhoz vagy hivatali jelleghez kapcsolódó egyházi kiváltság, amelyet az egyházi célú alapítások és adományok által vagy más okból érdemeket szerzett egyháziaknak vagy világiaknak, továbbá jogi személyeknek (községeknek) is engedtek. A kegyurat a javadalmas egyházi személy kijelölési (bemutatói) jogán felül tiszteleti és felügyeleti jogok is megilletik, de viszont a kegyúri templom, plébánia stb. karbantartásának kötelezettsége terheli.

A *protestáns* egyházakban a hívek összességénél van a törvényhozó és kormányzati hatalom; az önkormányzat még hitelvi, liturgiai és fegyelmi tere is kiterjed. Az egyházak az egyházközségekre vannak felépítve; az egyházközségek lelkészeit maguk választják. Az egyházközségek magasabb egységekbe (egyházmegyék, illetőleg körök, egyházkerületek) vannak összefoglalva, az egész egyház ügyeit a konvent, egyetemes közgyűlés, illetőleg egyházi főtanács intézi. A református és evangélikus egyház kerületekre oszlik, az unitáriusnak csak egy egyházkerülete van.

Görögkeleti egyház kettő van: szerb és román, de vannak ezeken az egyházakon kívül álló egyházközségek is (1868: IX. t.-c.), amelyek egy részét újabban egységes egyházi főhatóság (adminisztrátor) alá vonták össze.

A *zsidók* különféle ritusú (neológ, orthodox és statusquo ante), egymással szervezetileg össze nem függő hitközségekbe tartoznak. A zsidókra vonatkozólag 1938-tól hozott korlátozó szabályok hatályát a 200/1945. M. E. sz. rendelet megszüntette.

Az egyházigazgatás költségeinek fedezésére elsősorban az *egyházi adók* szolgálnak; az egyházi adót az egyházi hatóság veti ki és a hívek megfizetésére közigazgatási úton szoríthatók. A katolikus egyházban a lelkési jövedelem egyrészét a *párbér* teszi, amely a legrégebb időkből rendszeresen teljesített önkéntes szolgáltatásokból vette eredetét és jelenleg a hívőket a püspöki egyházlátogatások (canonica visitatio) alkalmával a közigazgatási hatóság közreműködésével felvett jegyzőkönyvekben megállapított mértékben terheli. A lelkészkedő papság jövedelméhez tartoznak a *stóla-illetékek*, azaz a kereszteleseknél, házasságoknál, házszenteléseknél és temetéseknél való közreműködésért és az anyakönyvi kivonatok kiállításáért szedett díjak. A nem kegyúri templomok építési és karbantartási terhe szintén a hívőket terheli.

A felekezetek egyházi célokra ma is vezetnek *anyakönyvet*; az 1895 okt. 1-ig felvett felekezeti anyakönyvek közhitelűek. A polgári házasságkötésnél a feleket figyelmeztetni kell, hogy vallásos kötelmeiknek még nem tettek eleget.

A hazánkban nagy számban levő *egyházi iskolákat* az 1935: VI. t.-c. 8. §-a értelmében az illető egyház hatóságai a saját szabályaik szerint igazgatják; ez az igazgatás a tanterv megállapítására, a tankönyvek engedélyezésére és a díjak megállapítására is kiterjed. A vallás- és közoktatásügyi miniszter azonban a tankerületi főigazgatók által felügyeletet gyakorol és a szabályokat be nem tartó vagy megfelelő eredményt nem igazoló népiskolától az államsegélyt megvonhatja, illetőleg a középiskola bezárása iránt az államfőhöz előterjesztést tehet.

A bevett és elismert felekezeten felül az ország területén vannak

más vallásos gyülekezetek is, amelyek a gyülekezési jog korlátai között működhetnek (tehát nem tilos egyesületek), de a felekezeteket megillető kiváltságokat nem élvezik (6270/1945. M. E. sz. rendelet).

84. §. Kulturális testületek.

Amíg a hitfelekezetek önkormányzatát a vallásszabadság eszméje teszi elengedhetetlenné, addig az egyetemek és más tudományos testületek önkormányzatát a tudományos kutatás szabadsága indokolja.

A *tudományegyetemek* különleges helyzete régi kiváltságok alapján a gyakorlatban alakult ki és minden kultúrállamban elismerésre talált. Magyarországon a Pázmány Péter által alapította egyetemnek 1635-ben adott szabadalomlevél biztosított a külföldi egyetemekéhez hasonló jogi helyzetet. Az 1848 : XIX. t.-c. a törvénybe foglalja az egyetemen az oktatás és tanulás szabadságának elvét és az egyetemet minden más hatóság beavatkozásának megszüntetésével egyenesen a vallás- és közoktatásügyi miniszter felügyelete alá helyezi. Az egyetemi önkormányzat részleteit először az 1849. évi hatósági szervezeti szabályzat foglalta össze.

Hazánkban ezidőszerint hat egyetem van, nevezetesen : a budapesti, szegedi, debreceni és pécsi tudományegyetemek, a műszaki és gazdaságtudományi egyetem, végre a legújabban rendelettel alapított agrártudományi egyetem. Az egyetemek tanárai egyetemi karonként önkormányzati testületet alkotnak és a karokat ezek a tanári testületek, az egyetemet pedig a karok képviselőiből alakuló tanács kormányozza ; a folyamatos igazgatás munkáját a tanárok által maguk közül választott rektor és dékánok végzik. Az autonómia kiterjed a tanári testület kiegészítésére is, amennyiben a tanszék betöltésére úgy pályázat, mint meghívás esetében javaslatot tesz ; az egyetem szerveinek jogkörébe tartozik a tudományos segédszemélyzet kiválasztása és az adminisztratív segédszemélyzet alkalmazása, illetőleg javaslatba hozása. Az autonómia kiterjed a szabályzatok előkészítésére, a tanulmányi és vizsgarend kidolgozására, az előadások megállapítására, a fegyelem gyakorlására. Az egyetem saját hatáskörében adja a tudományos és képesítő okleveleket, doktorná avat és magántanárrá képesít (habilitál). Az egyetemen teljes tanzsabadság van, egyrészt az előadások anyagának beosztására és szellemére, másrészt a tekintetben, hogy a hallgató mely tant és mely tanártól (magántanártól) kíván hallgatni. A Pázmány-egyetem jogi személyisége elismert, de a többi egyetemeknek is vannak oly bevételi forrásaik, amelyeket saját határozataik értelmében maguk használnak fel. Az egyetemek az 1926 : XXII. t.-c. szerint az országgyűlés felsőházában intézményesen voltak képviselve.

Ugyancsak önkormányzat van biztosítva az 1808 : VIII. t.-c.-kel létesített *Magyar Nemzeti Múzeumnak*, amely az 1934 : VIII. t.-c.-kel kibővített szervezetében a következő intézményeket egyesíti magában : Országos Levéltár, Országos Széchenyi Könyvtár, Országos Magyar Szépművészeti Múzeum, Magyar Történeti Múzeum, Országos Természettudományi Múzeum, Közgűjtemények Országos Felügyelőisége. A Nemzeti Múzeum jogi személy. Az ügyeket a Nemzeti Múzeum tanácsa intézi, amelynek előterjesztésére történnek a kinevezések is. A Nemzeti Múzeum az önkormányzat jogkörét sértő kormányintézkedéssel szemben panasszal fordulhat a közigazgatási bírósághoz. Az országgyűlés felsőházába tagokat választhatott.

A *Magyar Tudományos Akadémia* tulajdonképp magánegyesület, de a magyar nyelv és a tudományok ápolásával közhasznú feladatot teljesít és ép azért állami támogatásban részesül. Működéséről az alapítást beikkelyező 1827 : XI. t.-c. óta számos törvény emlékezett meg és képviselőinek úgy

az országgyűlés felsőházában, mint a Nemzeti Múzeum tanácsában helyet biztosított (1926 : XXII. és 1934 : VIII. t.-c.). Az Akadémia zárt testület, amely önmagát egészíti ki.

85. §. Gazdasági testületek.

A gazdasági élet önkormányzati testületei több csoportba osztályozhatók. Működési alapjuk általában az a megfontolás, hogy egyes igazgatási tennivalók ellátását célszerű az érdekeltekre bízni, akik azt szakértelemmel, bürokratikus formák nélkül és polgári közmunka gyanánt (tehát olcsóbban) végzik.

A gazdasági önkormányzat testületei közül legáltalánosabb jelentőségű a *kamarai* szervezet. Törvény szervezte meg a mezőgazdasági (1920 : XVIII. és 1937 : XVII. t.-c.), kereskedelmi és ipar- (1868 : VI. és 1934 : XX. t.-c.), ügyvédi (1874 : XXXIV., 1937 : IV. t.-c.), közjegyzői (1874 : XXXV. t.-c.), mérnöki (1923 : XVII. t.-c.), orvosi (1936 : I. t.-c.), sajtó- (1938 : XV. t.-c.) és művészeti (1940 : XIX. t.-c.) kamarákat. A kamarák egy-egy foglalkozási ág követőinek a kötelező tagság alapján szervezett törvényes érdekképviselői, amelyek azonban a kari érdekek védelmében és a kormányzat részére adott szakvéleményeken felül közreműködnek kari ügyek igazgatásában, sőt olykor különleges hatósági feladatokat is teljesítenek. A kari ügyek igazgatása körében rendszerint rájuk hárul a foglalkozáshoz előírt kellékek felülvizsgálata és ez alapon a foglalkozáshoz való bocsátás, a foglalkozás gyakorlásának a kari tisztesség és szakértelem szempontjából való ellenőrzése és a kari fegyelem fenntartása, végre az illető foglalkozásra készülők felett az ellenőrzés gyakorlása. A kamarák által ellátott hatósági feladatra példa a kereskedelmi és iparkamara védjegy- és mintalajstromozása. A kamarák tagjaikat közadók módjára behajtható járulékkal terhelhetik.

A kamarai szervezet teljességgel nem épült ki; egyrészt nem minden foglalkozási ágra szervezték meg, másrészt a megszervezés nem egyöntetűen történt. Némely foglalkozási ágban csak egy országos kamara létesült, másokban több (kerületi) kamara; utóbbi esetben hol gondoskodtak a kerületi kamarák országos szervének kiépítéséről, hol nem. Eltérés van abban is, hogy egyes kamarákban minden érdekelt (ügyvéd, orvos stb.) tag, másokban csak az érdekeltek (kereskedők, iparosok) választottai. Egyes kamaráknak az országgyűlés felsőházában és a törvényhatósági bizottságokban képviselőik is voltak.

A kamarai szervezet helyzete jelenleg válságos. Egyes kamarák megszervezése teljesen elmaradt (művészetiek), mások működése demokráciellenes magatartásuk miatt megszűnt vagy önkormányzatuk egyéb okból fel van függesztve, de vannak újjászervezett kamarák is (az ügyvédiek az 1947 : I. t.-c. szerint).

A kamarai szervezetet kiegészíti az évszázados céh-intézmény helyébe lépő *ipartestületi* intézmény (1932 : VIII. és 1936 : VII. t.-c.) Az ipartestületek a kézműves iparosságnak a kötelező tagságon alapuló törvényes érdekképviselői, amelyek kisegítő iparhatóságként is működnek és országos központba (IPOK) vannak összefoglalva.

A gazdasági élet önkormányzati testületeinek külön csoportját azok a köztestületek teszik, amelyeket *valamely terület jobb kihasználásához* fűződő gazdasági érdek alapoz meg. Ebbe a csoportba tartoznak: az osztatlan tulajdont alkotó legelők közbirtokosságai (1894 : XII. t.-c.), a hegyközségek (1938 : XXXI. t.-c.), az erdőbirtokossági társulatok (1935 : IV. t.-c.), a vízrendezési és vízhasználati társulatok (1885 : XXIII. t.-c.), halászati társula-

tok (1888 : XIX. és 1925 : XLIII. t.-c.), bányatársulatok stb. Mind e testületek működését törvény szabályozza, néha a megalakulást, illetőleg csatlakozást a törvény kötelezővé is teszi. A testületeknek joguk van járulékokat kivetni és azokat közadók módjára behajtani; a testületek számadásai hatósági ellenőrzés alatt állanak, sőt egyes esetekben a testület ügyvitelét hatóság látja el (a közbirtokosságoknál a község).

A gazdasági testületek közé tartoznak a *társadalomjólét* önkormányzati szervei, nevezetesen a munkavállalókat, dolgozókat betegség, baleset, öregség és rokkantság esetére, a hozzátartozókat pedig özvegyesség és árvaság esetére biztosító intézmények; ilyenek elsősorban az Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI), a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI), de azonfelül egyes külön biztosító intézetek is (posta, postatakarékpénztár, államasutak stb.). Az OTI és MABI elnökségét az államfő nevezi ki, az önkormányzat a munkáltatók és a munkavállalók képviselőiből alakul, az igazgatást közhivatalnokok látják el.

A gazdasági élet területén autonóm szabályok alapján is nagy számban működnek oly testületek, amelyek jogszabályokkal elismerést s bizonyos közfunkciók ellátására megbízást nyertek. Ilyenek pl. a budapesti áru- és értéktőzsde, továbbá a budapesti nemesfém- és drágakőcsarnok, amely testületek önmagukat egészítik ki és a szakmai szokások megállapításában, a szakmai forgalom szabályozásában, továbbá az árfolyamjegyzés terén szerepük van. Említhetők a Gyáriparosok Országos Szövetsége (GYOSZ), Országos Magyar Gazdasági Egyesület (OMGE), a Takarékpénztárak és Bankok Egyesülete (TÉBE), amelyek számos köztisztületben képviselve vannak, sőt részben az országgyűlés felsőházába is tagokat jelölhettek.

E csoportba tartoznak a mind nagyobb jelentőségre emelkedő *szak-szervezetek*, amelyek a dolgozók egyes csoportjainak érdekvédelmére az önkéntes társulás elve alapján alakultak s ma már számos közfunkció ellátásában (munkaközvetítés, kollektív szerződések kötése, szakoktatás stb.) vesznek részt, sőt átmenetileg a helyi önkormányzati testületek újjáalkotásánál is szerepet kaptak. Összefoglaló szervük a Szakszervezeti Tanács.

Nem szabad említés nélkül hagyni egyes vállalati csoportoknak törvény vagy rendelet által szervezett *központjait* sem, amelyeket a gazdasági élet közigazgatásában jelentékeny szerepük van és amelyeknek a vezetésére a kormányzat erős befolyást gyakorol. Ilyenek a Pénzügyi Központ (PK), Országos Központi Hitelszövetkezet (OKH), Iparosok Országos Központi Szövetkezete (IOKSz), a Földművelésügyi Országos Központja (FOK), Mezőgazdasági Szövetkezeti Központ, Fogyasztási Szövetkezetek Országos Központja stb.

A közigazgatással való szoros kapcsolatuk miatt figyelemre méltóak a vármegyénként és városokként szervezett *közjóléti szövetkezetek*, amelyekben elnök az alispán vagy polgármester, a felügyelő bizottsági elnök a főispán; feladatuk a dolgozók legfontosabb szükségleteinek (lakás, műhely, berendezés, állat, munkaeszközök) kielégítését, a termelvények értékesítését kamatmentes kölcsönrel biztosítani (3500/1941. M. E. sz. rendelet).

Egyes *közüzemi* jellegű vállalatok is testületi formában önkormányzati szervezettel működnek, így a Magyar Nemzeti Bank (1924 : V. t.-c.), az Országos Földhitelintézet (1936 : XIV. t.-c.), továbbá a Budapest Székesfővárosi Közlekedési Részvénytársaság (BSzKRt) stb. A közüzemi jellegű vállalatoktól különböznek azok a magánvállalatok, amelyek köztámogatásban részesülnek, viszont hatósági ellenőrzés alatt állanak; ezek ismertetése már túlterjedne e könyv keretein.

XI. A VIDÉKI KORMÁNYHATÓSÁGI SZERVEK.

86. §. A vidéki kormányhatósági szervek.

Említettük, hogy a szakigazgatási ágak jelentékeny részében az idők folyamán kormányhatósági rendszerrel vidéki szervezet épült ki, aminek következtében a vidéki közigazgatás általános jellegű szervei (törvényhatóság, járás, község) vesztettek hatáskörükből. A legtöbb szakminisztérium arra törekedett, hogy saját különleges célkitűzéseinek jobb megvalósítására különleges vidéki szerveket hívjon életre; érvényesült ez a törekvés különösen az újonnan felmerült közigazgatási feladatok ellátásának megszervezésénél, de gyakran a régi feladatok ellátását is új szervekre bízta (államosítás). Ennek a törekvésnek keresztülvitele a szakszempontok érvényesülését és az országos érdekek védelmét kétségtelenül előmozdította, viszont természetesen megbontotta a közigazgatás régi egységét, nehezítette a közönség tájékozódását és bénította a helyi érdekek érvényesülését és az önkormányzat erejét.

A szakigazgatás kormányhatósági szervezetének kiépítése többféle rendszerben történt. Egyes igazgatási ágakban a hatósági jogkör (imperium) megmaradt a közigazgatás általános szerveinek jogkörében és az államosítás csak az előkészítés és végrehajtás teendőit ellátó szervekre vonatkozott; pl. az egészségügyi közigazgatás hatósági szervei ma is az alispán, polgármester, járási főjegyző és csak az orvosi szolgálat lett államosítva. Más igazgatási ágakban szintén megmaradt az általános szervek régi jogköre, de egyes új feladatokra már új szervek létesültek; pl. a gyárak ellenőrzését az iparügyi törvényhozás nem az iparhatósági teendőket ellátó általános szervekre (alispán stb.), hanem külön rendszeresített iparfelügyelőkre bízta. Egyes igazgatási ágakban teljesen megszűnt az általános hatóságok szerepe (közbiztonsági, műszaki igazgatás több ága), sőt a község a szakhatóságokkal szemben egyes vonatkozásokban (pl. pénzügyigazgatás) alárendeltségi viszonyba került.

A szakigazgatás szerveinek részletesebb ismertetése az egyes igazgatási ágak külön tudománykörébe tartozik; itt közigazgatási rendszerünk képének teljessége érdekében csak rövid áttekintésről lehet szó. Egyedül a rendőrség szervezetéről adunk a rendészet általános jelentőségére tekintettel külön tájékoztatást.

A belügyi igazgatás alsófokú szervei a rendőrfőkapitányságokon és kapitányságokon felül a kerületi, megyei és járási tűzrendészeti felügyelőségek.

Közoktatásügyi szempontjából az ország területe tankerületekre és népoktatási kerületekre oszlik. A nagyobb kiterjedésű tankerületek szerve a tankerületi főigazgatóság, a rendszerint törvényhatóságoként szervezett népoktatási kerületé pedig a tanfelügyelőség (1935 : VI. t.-c.); a tanfelügyelőség területe még körzetekre tagozódik körzeti iskolafelügyelővel.

A földművelésügyi minisztériumnak alá rendelve külön épültek ki az egyes őstermelési ágak igazgatási szervei. A legáltalánosabb jellegűek a mezőgazdasági igazgatást intéző gazdasági felügyelőségek, amelyek kerületenként, vármegyénként és járásonként vannak szervezve (1921 : XLII. t.-c.). Az erdészeti igazgatás terén az erdőigazgatóságok, erdőfelügyelőségek és erdőhivatalok működnek (1935 : IV. t.-c.), az állategészségügyi igazgatásban az állategészségügyi felügyelők, a törvényhatósági és járási állatorvosok (1928 : XIX. t.-c.); külön vannak szervezve a szőlészeti és borászati felügyelőségek (1936 : V. t.-c.), a selyemtenyésztési felügyelőségek, a kertészeti felügyelőségek, a méhészeti kerületi felügyelőségek, az árvízvédelem terén a folyammérnöki hivatalok, a vízrendezés és talajjavítás terén a kultúr-mérnöki hivatalok stb.

Az iparügyi igazgatás terén a kerületi iparfelügyelőségek (1893 : XXVIII. t.-c.), a háziipari kerületi felügyelőségek, valamint a bányakapitányságok fontosabbak. A kereskedelemügyi igazgatásban működnek közre a mérték-hitelesítők (1907 : V. t.-c.) és hordójelző hivatalok. A közlekedésügyi igazgatás terén fontosak az útépítést és útügyi igazgatást ellátó közúti kerületi felügyelőségek és vármegyénként szervezett államépítészeti hivatalok (1877 : XXIV. t.-c.). A közellátásügyi minisztérium alá vannak rendelve a törvényhatóságokként szervezett közellátási felügyelőségek.

A népjóléti igazgatás alsóbbfokú szervei a közegészségügyi felügyelők, vármegyei és járási tisztí orvosok (1936 : IX. t.-c.), továbbá az újabban szervezett szociális felügyelőségek (6300/1945. M. E. sz. rendelet).

Az építés- és közmunkaügyi minisztérium alsófokú szerveinek kiépítése folyamatosan van (1946 : XXIV. t.-c.).

A pénzügyminisztérium alá tartoznak a törvényhatóságokként szervezett pénzügyigazgatóságok és járásonként működő adóhivatalok. Ugyancsak ide tartoznak a kataszteri helyszínelési felügyelőségek, a földmérési felügyelőségek, a sóhivatalok, a fő- és mellékvámhivatalok, a dohánybeváltó hivatalok.

A külügyminisztérium utasításai szerint működnek a külföldön a külképviseleti szervek : követségek és konzulátusok.

Az egyes minisztériumok alatt nagy számban működnek intézetek (iskolák, kórházak, kísérleti állomások, múzeumok és más közgyűjtemények, tudományos és kutató intézetek stb.), továbbá üzemek. Egyes üzemeknek szintén kiépített vidéki hálózatuk van ; így a postavezérigazgatóság alá a postaigazgatóságok, valamint a posta- és távirdahivatalok tartoznak, — az államvasutak igazgatósága alatt pedig az államvasuti üzletvezetőségek és állomásfőnökségek működnek.

87. §. Államrendőrség.

1881-ig a rendészeti ügyek intézése az általános közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozott s azok a közbiztonsági szolgálatot vagy rendes személyzetükkel, vagy külön e célra alkalmazott őrszeméllyel látták el (pl. vármegyei pandurok, városi rendőrségek). 1881-ben indult meg a közbiztonsági szolgálat államosítása ; az 1881 : III. t.-c. megszervezte a vidéken a csendőrséget, az 1881 : XX. t.-c. pedig államosította a fővárosi rendőrséget és ezzel megvetette az *államrendőrség* alapját. Az államrendőrség hatáskörét az 1889 : XLVI., 1912 : LX. és 1916 : XXXVIII. t.-c. Budapest környékén fokozatosan kiterjesztette, az 1903 : VIII., illetőleg 1922 : XIV. t.-c. pedig felállította a határrendőrséget és a folyamőrséget.

Az 5047/1919. M. E. sz. rendelet az államrendőrség hatáskörét minden városra kiterjesztette és a belügyminisztert felhatalmazta, hogy egyes köz-

ségeket is a rendőrség jogköre alá helyezzen; ugyane rendelet a rendőrség szervezetébe kebelezte be a határrendőrséget. A folyamóréséget az 1939: II. t.-c. 80. §-a a honvédség kötelékébe olvasztotta be, a folyamrendészeti tennivalók ellátását pedig a rendőrhatalóságokra bízta. Végre az 1690/1945. M. E. sz. rendelet a csendőrséget teljesen feloszlatta és a rendőrhatalósági jogokat, valamint a közbiztonsági szolgálatot az *ország egész területén* a rendőrségre bízta.

A csendőrség és folyamóréség katonailag volt szervezve, a rendőrség *polgári* intézmény. A csendőrségnek rendőrhatalósági jogai nem voltak és így a rendőrség működési területén kívül az összes rendőrhatalósági jogokat az általános közigazgatási hatóságok gyakorolták. Ma mindezek az eltérések elvesztették jelentőségüket.

A rendőrségre vonatkozó érvényben levő fontosabb *rendeletek*: az 1690/1945. M. E., 1700/1945. M. E., 6690/1945. M. E. és 8490/1945. M. E. sz. rendeletek. Kívánatos lenne a rendőrség szervezetét és működését törvénnyel szabályozni.

A rendőrség a belügyminiszter közvetlen felügyelete alatt áll és két (budapesti és vidéki) *főkapitányságra* oszlik. A budapesti főkapitányság hatásköre Nagy-Budapest területére terjed ki és 20 kerületi *kapitányságra* tagozódik. A vidéki főkapitány alá tartoznak a törvényhatalósági (vármegyei és városi) főkapitányságok, a vármegyei főkapitányságok alá a járási és a megyei városi kapitányságok; a nagyközségekben és körmegyei székhelyeken rendőrbiztoságok, a kisközségekben és a városok külterületén a szükséghez képest körzeti őrsök működnek. Az egy helyen székelő városi és megyei főkapitányságok, továbbá járási és városi kapitányságok vezetését egy személyre lehet bízni.

A rendőrség tagjai a következő hét *állománycsoportba* tartoznak: 1. hatalósági, 2. őrségi és nyomozó, 3. egészségügyi, 4. műszaki, 5. számvevőségi, 6. irodai és 7. hivatali altiszti szolgálatot ellátók állománycsoportja. A hatalósági szolgálatra jogi, államtudományi vagy közgazdaság-közigazgatási tudományi doktorok, de legalább középiskolai érettségivel rendelkezők alkalmazhatók. Azonfelül a rendőrség tagjai külön tanfolyamot kötelesek végezni és szakvizsgát tenni. A kinevezés fizetési osztályok szerint a miniszterelnök, a belügyminiszter, illetőleg a budapesti vagy vidéki főkapitány joga. A hatalósági, őrségi és egészségügyi szolgálatot ellátók egyenruhát és fegyvert, a nyomozó és a személyes szabadság korlátozását foganatosító más alkalmazottak pisztolyt viselnek.

A rendőrség *hatáskörébe* tartozik *a)* a közbiztonsági rendészet ellátása (politikai és közrendészet), *b)* az igazgatási rendészet ellátása a rendőrség hatáskörébe utalt ügyekben (cselédügy, házalás, koldulás, bejelentési ügy stb.), *c)* a rendőri büntető bírászkodás rendészeti kihágási és a rendőrség hatáskörébe utalt más kihágási ügyekben, *d)* a rendőri szolgálat ellátása minden közigazgatás ügyben (karhatalom stb.). A kihágási bírászkodással, a karhatalmi tevékenységgel és fegyverhasználati joggal a 104. és 105. §-okban foglalkozunk.

Minden járási és városi kapitányságon, továbbá minden vármegyei és városi főkapitányságon bűnügyi, politikai, igazgatási, rendészeti és rendőrbírói osztályt kell létesíteni. A kapitányságok elsőfokú, a megyei és városi főkapitányságok másodfokú hatalóságként járnak el. A rendőrbiztoság és körzeti őrs rendőrhatalósági jogot nem gyakorol, csak biztosági és rendészeti szolgálatot teljesít. A budapesti főkapitányság a kerületi kapitányságokkal szemben másodfokú hatalóság; osztályai: elnöki, igazgatási rendészeti, bűnügyi, gazdasági rendészeti, erkölcsrendészeti; ide tartozik továbbá a rendőrség

parancsnokság, az országos bűnügyi nyilvántartó hivatal, a rendőrfőorvosi hivatal és a számvevőség.

Különleges karhatalmi alakulatok a *pénzügyőrség*, a *vámőrség*, a *börtönőrség*, továbbá a nemzetgyűlés és az államfő mellett szolgálatot teljesítő őrségek. Rendészeti szolgálatot teljesítenek a *mezőőrök*, *hegyőrök*, *erdőőrök*, *csatornaőrök*, *halőrök*, akiknek szintén fegyverviselési joguk van.

Ha a rendőrség a közrendet saját erejével fenntartani képtelen, a *honvédség* segítségét veheti igénybe; a honvédség feladata ugyanis az ország védelmén felül közreműködni az ország belső rendjének és biztonságának fenntartásában is.

XII. KÖZSZOLGÁLAT.

88. §. Közszolgálati alkalmazottak.

Az állam és más köztestületek működéséhez, tehát a közigazgatáshoz is személyi és dologi eszközök kelleneek: emberi munka és anyagok. A közigazgatásnak ezeket az eszközeit csak az állampolgárok, illetőleg az illető köztestület tagjai szolgáltatathatják; e szolgáltatásokkal az egyesek beállanak a közigazgatás munkásainak és fenntartóinak körébe: munkájukkal és javaikkal hozzájárulnak a közigazgatás folyamatos ellátásához. A közigazgatás *személyi* eszközei tehát a közszolgálatot végző személyek.

Az előzőekben áttekintettük azokat a szervezeteket (hatóságokat, hivatalokat, testületeket, intézeteket stb.), amelyek a közigazgatásban feladatot teljesítenek; ezek a szervezetek azonban emberekből, természetes személyekből állnak és végeredményben ezek végzik a közigazgatás munkáját. A közigazgatási szervezetek áttekintése után így meg kell ismerkednünk a szervezetekben részes és a közigazgatást végző személyek, azaz *közalkalmazottak* helyzetével, jogállásával.

A közigazgatás tehát emberek műve, vagyis a közigazgatásnak nemcsak érdekeltje, tárgya, de végzője, alanya is az ember. Így a közigazgatás jósága legnagyobb mértékben azon múlik, hogy a közigazgatást ellátó személyek miképpen vannak kiválogatva, milyen a jogállásuk és miképpen fogják fel hivatásukat, amely nem egyéb, mint a *közösségnek* (az államnak vagy más köztestületnek) a *szolgálat*a. Nem szabad engedni, hogy a hivatal elválassza az emberek két csoportját: azokat, akik igazgatnak és azokat, akiket igazgatnak, azaz a közönséget; ellenkezőleg a közszolgálatnak kell az összekötő kapocsnak lennie az állam és a társadalom között, amely az állam és társadalom esetleges ellentéteit kiegyenlíti. A közhivatalnok úgy fogja fel nemesen hivatását, ha nem az állam hatalmi és pénzügyi érdekeinek egyoldalú érvényesítője, hanem a társadalom minden egyes polgára jogos érdekeinek szószólója, védelmezője.

A közszolgálat különféle módon lehet *megszervezve*. A szolgálat alapja kezdetleges viszonyok közt lehet családi állás vagy birtokosi minőség (nemzetséfgő, földesúri hatóság), vagy lehet külön megállapodás. A szolgálat jellege szempontjából lehet általános (pl. a katonai szolgálat) vagy különös (egyes tisztségek). Az alkalmazás módja lehet soros szolgálat vagy az alkalmazás figyelembevételével való kiválogatás. A munka ellátása lehet köteleesség (pl. a községi bíróság) vagy önkéntes vállalás. A szolgálat lehet mellékes jellegű (pl. törvényhatósági bizottsági tagság), vagy főfoglalkozás (köz-tisztviselői állás). A szolgálat lehet ingyenes vagy lehet ellenértékes, sőt a megélhetés alapja. Lehet ideiglenes, átmeneti (pl. a miniszterség) vagy lehet állandó jellegű, élethivatás természetű. Alapulhat magánjogi viszonyon

(szerződés) vagy közjogi aktuson (kinevezés, választás). Ezeknek a lehetőségeknek a felhasználásával különböző korokban és különféle országokban eltérőleg alakult a közzolgálat jellege.

A rendiség korában Magyarországon a közzolgálat a nemesség joga és kötelezettsége volt; vonatkozott ez nemcsak a katonai, de a közigazgatási szolgálatra is. A nemes ember kizárólagos köztisztviselési képességét az aranybulla 11. és 24. cikke is biztosította. Azok, akiket a király az ország méltóságaira kinevezett, tisztüket általában ingyenesen, *nobile officium*ként látták el. Amikor a közigazgatási ügyek megsaporodtak (XIV—XV. század), szokásba jött, hogy a király által kinevezett méltóságok a valóságos hivatali tennivalókat udvartartásuk valamelyik alkalmas tagjára, ú. n. *familiarisra* bízták, aki a feladat ellátására megfelelő képzettséggel rendelkezett és aki a méltóság viselőjétől illetményben részesült. Így fejlődtek ki például az alnádori, alvajdai, alispáni tisztségek. Ezek a familiarisok részben nemes emberek, részben jobbágyi származásúak voltak. A közigazgatás munkája mindjobban reájuk háramlott át, különösen amikor az egyes hivatalok keretei kezdtek kialakulni és a munka ellátása rendszeres tevékenységet tett szükségessé. Ezzel a fejlődési iránnyal azonban párhuzamosan érvényesült az a törekvés, hogy ez az új hivatalnoki osztály felszabaduljon a tisztséget tulajdonképpen viselő méltósággal szemben régebben fennállott függőségi viszonyból és közvetlenül az állammal vagy más közttestülettel kerüljön szolgálati viszonyba; a megyékben e törekvés a XVI. században ért el eredményt. Az is igen gyakran előfordul, hogy a familiarisok az idők haladásával maguk nyertek el a király kegyéből magasabb méltóságokat. A familiaris kapcsolat a XVI. században hanyatlásnak indult és a Habsburg-korszakban a kormányhatóságoknál nyugati típusú, a közpénztártól rendszeres fizetést élvező *új hivatalnok-osztály* kezd kialakulni. A megyékben a közzolgálat nemesi és tisztelhetbeli jellege elvileg a XIX. századig fennmaradt. 1848-ban a köztisztviselés általános állampolgári jogosítvány lett.

Az egyes polgár részvétele, befolyása a mai közigazgatásban különféle fokozatokat tüntet fel. 1. Az önkormányzati választójog révén az egyes *szavazatával* résztvesz az önkormányzati testületek (törvényhatósági bizottság, képviselőtestület, érdekképviseletek) megalakításában, sőt néha közvetlenül egyes előjárók (községi bíró, esküdtek) megválasztásában is. 2. A közönség választása, érdekeltség vagy foglalkozás alapján *tagja* lehet valamely önkormányzati testületnek (községi képviselőtestület, legelőtársulat, kamara) és ilyen módon befolyhat az illető testület kormányzatába (irányítás, ellenőrzés). 3. A közönség, valamely testület vagy a hatóságok bizalmából tagja vagy szerve (elnök, előadó) lehet valamely különleges tanácsnak, választmánynak, bizottságnak és ily módon *alkalmilag* közvetlenül is részt vehet az ügyek intézésében. 4. Külön hivatásának megtartása mellett, tehát *mellékesen* valamely rendszeres tartósabb közmegbízást, pl. községi bíróságot, házmegbizotti tiszteletet vállal. 5. Régi hivatásának ideiglenes feladásával vállal *átmenetileg* közmegbízást (miniszterség, főispánság). 6. És végre a közigazgatást állandó *élet-hivatásul* választja.

A közigazgatásban való részvételnek e különböző fokozatai tágabb értelemben mind közzolgálatnak minősíthetők, hiszen valamennyinek célja a közügyek elintézésének előmozdítása; szorosabb értelemben véve azonban csak az utolsó három fokozat meríti ki tulajdonképp a közzolgálat fogalmát, mert csak ezek jelentenek rendszeresebb bekapcsolódást a közigazgatás munkájába és csak ezeknél van meg a szolgálati alárendeltség a közülettel szemben.

89. §. A közszolgálati alkalmazottak csoportjai.

A közszolgálati alkalmazottakat többféle szempontból lehet *osztályozni*.

Régebben szokás volt egymással szembeállítani az állami és önkormányzati alkalmazottakat. E szembeállítás arra a félreértésre adhat alkalmat, mintha az önkormányzati igazgatás nem lenne az állami közigazgatás része. Ezért helyesebb a közszolgálati alkalmazottakat *kormányhatóságiakra* és *önkormányzatiakra* osztani. Az újabb jogszabályok az alkalmazottak e két csoportját már sok szempontból (illetmények, mellékfoglalkozások stb. tekintetében) egységesen rendezik és az önkormányzati alkalmazottak egyes csoportjait az «állami» fizetési osztályokba sorozzák. Az önkormányzati alkalmazottak az alkalmazó testület figyelembe vételével ismét lehetnek *vármegyeiek, városiak, községiek, felekezetiiek, érdekképviseleteiek*. Az utóbbi két csoport tagjai már csak kivételesen tartoznak «állami» fizetési osztályokba (pl. az OTI-nál), illetőleg kapnak fizetéskiegészítést (kongrua); e csoportokra a közszolgálati szabályok általában nem terjednek ki. A *közüzemi* alkalmazottakra is csak részben terjednek ki e szabályok; e tekintetben első-sorban az veendő figyelembe, hogy az üzem milyen formában működik; a kereskedelmi társasági formában működő üzem alkalmazottja nem közalkalmazott, de a többi üzem alkalmazottaira (pl. az államvasutiakra) is több tekintetben külön szabályok vonatkoznak.

Az alkalmazás módja szempontjából vannak magánjogi alapon, azaz *szerződéssel* alkalmazottak és közjogi jellegű hatósági aktussal alkalmazottak. Az előbbieket (pl. vállalkozó mérnök, hómunkás) jogviszonyaira a szerződés az irányadó és a fölmerülő viták polgári perútra tartoznak; az utóbbiak mindenben a közszolgálati szabályok alá esnek és igényeiket csak közigazgatási úton érvényesíthetik. A két csoport közé eső helyzetet foglalnak el azok, akik magukat szerződéssel helyezik átmenetileg a közszolgálati szabályok hatálya alá (pl. miniszterelnökségi sajtóelőadók). A szoros értelemben vett közszolgálati alkalmazottak az alkalmazás módja szempontjából ismét *kinevezettek* vagy *választottak*. Ez a megkülönböztetés nem esik mindig össze a kormányhatósági és önkormányzati csoportokkal, minthogy vannak kinevezett önkormányzati alkalmazottak is; pl. Budapesten a városi tisztviselők jelentékeny részét a polgármester nevezi ki.

Az alkalmazás tartama szerint megkülönböztetünk *végleges* és *ideiglenes* alkalmazottakat. Az ideiglenes alkalmazásnak több oka lehet, így a munka átmeneti jellege (pl. a népszámlálással kapcsolatban), az alkalmazott képesítésének hiányos volta vagy a kipróbálás szükségessége. A végleges alkalmazottnak állására joga van és abból rendszerint csak meghatározott okokból távolítható el. Az ideiglenes alkalmazottak különleges csoportját teszik a *politikai* tisztviselők, akik — mint pl. a miniszterek, az államtitkárok egy része, a főispánok — állásukat a politikai bizalom megszűnése esetében is elvesztik. Ideiglenes, helyesebben csak *határozott időre* szól az önkormányzatok egyes vezető tisztviselőinek (alispán, polgármester stb.) alkalmazása is, hogy a közönség bizalma legalább időközönként kifejezésre juthasson. Időközi általános tisztújítás ma csak a községi előjárók egy részére (a laikusokra) és az érdekképviseletekben van. A politikai bizalmat a közalkalmazottak zöménél előírni és ezzel a tisztviselő sorsát a változó pártviszonyok függvényévé tenni — nemcsak a tisztviselő sorsát tenné önhibáján kívül teljesen bizonytalanná, hanem megszüntetné a közigazgatás pártatlanságát és lezállítaná színvonalát.

A szolgálat ellenértéke szempontjából a közszolgálati alkalmazottak

lehetnek *díjazottak* és *tiszteletbeliek*. A tiszteletbeli alkalmazás ma már kivételes (pl. vármegyei tiszteletbeli tiszti ügyész).

A közigazgatási célok elérése különféle működések összekapcsolását és ennek következtében a közzolgálati alkalmazottakban különféle tulajdonságok és képességek meglétét kívánja. A közigazgatás feladatait tulajdonkép meghatározó működés mellett az egyes szerveknél szükség van különféle (műszaki, orvosi stb.) szaktudásra, általában szükséges pénz- és anyagkezelés, számvitel, végre az iratok megfelelő kezelése, nyilvántartása, másolása, kézbesítése stb. E funkciók szerint megkülönböztetünk *fogalmazási, műszaki*, vagy egyéb szakmabeli, *számvevősségi és kezelési szakot*. Ezzel az osztályozással bizonyos mértékig rokon az állásoknak az a csoportosítása, hogy vannak *főiskolai, középiskolai* vagy *alacsonyabb képzéshez* kötött állások; azonkívül azonban vannak képzéshez egyáltalán nem kötött állások is, nevezetesen ilyenek a politikai tisztviselők.

Minden szakon belül meg lehet különböztetni a *főnököt és segédeket*. A főnököt illeti a vezetés (irányítás), rendszerint a határozás, az ellenőrzés, őt terheli a felelősség. A segéd a főnök által kijelölt beosztásban és működési körben munkálkodik, de önálló jogköre nincs; rendszerint csak előkészíti a főnök határozatait, végrehajtja rendelkezéseit. Néha azonban a főnöknek csak a beosztásban és ellenőrzésben van szerepe, az ügy érdemében a hatóság tagjai önállóak (pl. az árvászéknél). Minthogy az egész hivatal működésének sikere jó részben a főnök megfelelő voltán múlik, rendkívül fontos, hogy erre a funkcióra — esetleg rangsorra tekintet nélkül is — csak megfelelő kezdeményező és vezetőképeséggel rendelkező személy jelöltessék ki.

Régebben megkülönböztettek a *tisztviselőkn* kívül fizetési osztályba nem sorozott alkalmazottakat: *kezelőket, díjnokokat* és *altiszteket*; újabban azonban utóbbiak is fizetési osztályokba lettek sorozva és így az alkalmazottak e csoportjait csak az alacsonyabb fizetési osztály különbözteti meg a tisztviselőktől. Ugyancsak elvesztette jelentőségét a régebben fennállott *státusbeli* eltérés. Az általános státuson felül ugyanis voltak külön státusok: bírói, egyetemi tanári stb. státus; az újabb rendezéssel azonban ezek megszűntek és ebben a tekintetben is a közzolgálat egységes jellege nyert elismerést.

Jogsabályaink ismételten használják a közzolgálati alkalmazott kifejezés mellett a köztisztviselő és közhivatalnok kifejezéseket is, sőt e fogalmakat bizonyos szempontból (pl. a nemzetgyűlési összeférhetetlenség szempontjából az 1946: XXVI. t.-c., a büntetőjog szempontjából az 1940: XVIII. t.-c.) meg is határozzák; e meghatározások azonban a mi szempontunkból csak részben használhatók. Az utóbbi kifejezések megszokott értelme a közzolgálati alkalmazottnál kétségtelenül szűkebbkörű (pl. az altisztet nem szoktuk hivatalnoknak mondani), de a pontos elhatárolás közzolgálati jogunkban nincs meg.

Általánosan elterjedt a közzolgálati alkalmazottnak a közigazgatási *ügyágak* szerint való csoportosítása; ebből a szempontból vannak belügyi, pénzügyi, közoktatásügyi stb. alkalmazottak.

90. §. A közzolgálati alkalmazottak jogállása.

A közzolgálati alkalmazás szolgálati viszonyt hoz létre; ez a szolgálati viszony azonban egyéb (ú. n. magánjogi természetű) *szolgálati viszonyoktól* lényegében eltérő jellegű. A fontosabb eltérések a következők:

1. A közzolgálati viszonyban a munkáltató az *állam* vagy az állam által erre jogosított közttestület (vármegye, város, község, esetleg felekezeti).

2. Az alkalmazás módja nem kölcsönös megállapodás, hanem hatósági tény, különleges *közigazgatási aktus*, nevezetesen : kinevezés vagy választás, amelyet azután követ az érdekelt ünnepélyes formában való (esküvel vagy fogadalommal megerősített) elfogadó nyilatkozata.

3. A közszolgálati viszony tartalmát nem munkaszerződés állapítja meg, hanem *jogszabályok*, amelyeket az állam vagy az illető köztestület már az alkalmazást megelőzően alkotott és amelyeket az alkalmazás tartama alatt bármikor kiegészíthet vagy módosíthat, de természetesen lehetőleg az alkalmazottak érdekeinek méltányos figyelembe vételével.

4. A közszolgálati alkalmazott kötelezettségei nem szorítkoznak meghatározott munka végzésére, hanem ez a viszony *erkölcsi* tartalmú is : teljes odaadást és hűséget feltételez, a legszigorúbb felelősséggel kapcsolatos és az alkalmazott magatartását még a hivatalon kívül is befolyásolja (összeférhetetlenség, megfelelő életmód).

5. A közszolgálati viszonyból származó igények nem érvényesíthetők polgári per útján a rendes bíróság előtt, hanem csak *szolgálati úton*, tehát a közigazgatási szervezet keretén belül és legfeljebb a közigazgatási bírósághoz való panaszút áll rendelkezésre.

Minden állampolgár *alárendeltségi* viszonyban van az állammal és hatóságaival szemben : hűséggel, engedelmességgel tartozik, köteles hozzájárulni az állam és köztestületek fenntartásához. Ez az alárendeltség a közszolgálat vállalásával fokozódik, meghatványozódik : a közszolgálati alkalmazott különlegesen elkötelezi magát a köz szolgálatára, ez válik tevékenységének gerincévé, életének programjává, élethivatásává. Rendszerint már erre készül fel felsőbb iskolai tanulmányokkal és azután e hivatásnak szenteli életét.

Ez a hivatás-vállalás természetesen nemcsak kötelezettségekkel, de jogokkal és előnyökkel is jár. A közszolgálat lesz a megélhetés alapja és amellet a közhivatalnok közvetlenebb részese lesz az államhatalom gyakorlásának. Az állam akaratát a közhivatalnoki kar alkalmazza a polgárokra és így a közönséggel szemben mint a hatalom részese előjogokkal és tekintéllyel léphet fel. Ez a hatalomgyakorlás azonban nem lehet önkényes, hanem azt át kell hatnia a *szolgálat* tudatának és érzésének. A régi magyar «szolgabíró» elnevezés, valamint a latin «minister» (szolga) szó kifejezésre is juttatja, hogy a közalkalmazásban a hatalom átengedése mellett kezdettől fogva túlsúlyban volt a köznek való szolgálat ; ennek kell ma is a közszolgálat vezető szempontjainak lennie.

A közszolgálati alkalmazottak jogviszonyait egységesen szabályozó törvényünk nincsen. Vannak egyes kérdéscsoportokat szabályozó törvények, mint a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883 : I. t.-c., vagy az állami alkalmazottak és hozzátartozóik ellátását szabályozó 1912 : LXV. t.-c. (ú. n. nyugdíjtörvény), de összefoglaló törvény a közalkalmazottak jogi helyzetéről, jogairól és kötelezéseiről, ú. n. *közszolgálati pragmatika* eddig nem készült. Ilyen helyzetben e jogviszonyok tekintetében különféle törvényeknek, rendeleteknek, szolgálati szabályzatoknak rendelkezései, illetőleg a gyakorlatban kialakult elvek vannak érvényben. A gyakorlat fejlesztette ki miniszteri jóváhagyással azt a szabályt is, amely szerint az adott esetre kifejezett rendelkezést tartalmazó jogszabály hiányában minden szolgálati szakban kiegészítően az ú. n. Pénzügyi Szolgálati Szabályok nyerjenek alkalmazást. E szabályok a pénzügyi szolgálati szakra vonatkozó rendelkezések hivatalos, de jogszabályi formát nem nyert összeállítására ; első kiadása 1874-ben, a fegyelmi részt nem tartalmazó második kiadás 1896-ban jelent meg, de a legtöbb részében elavult. A közszolgálati jog egyes részeit (képzés, illetmények) csoportosítva újabban a pénzügyminisztérium Közszolgálati

Jogszabályok Gyűjteménye címmel füzetekben közrebocsátotta; e gyűjtemény azonban maga nem jogszabály, hanem csak jogszabályok összeállítása és így a hivatkozásnak nem a gyűjteményre, hanem az eredeti jogszabályra kell történnie. A közszolgálati pragmatika megalkotása a közhivatalnoki kar régi kívánsága; e kívánság teljesítése a kar helyzetét biztosítaná, függetlenségét fokozná.

A közszolgálati alkalmazottak szolgálati áganként vannak szervezve és tulajdonkép *nincs közös főnökük*. Kétségtelen, hogy ez a helyzet a közszolgálat egységét és az átgondolt fejlesztés lehetőségét hátrányosan befolyásolhatja. Ennek a nehézségnek enyhítésére, a közszolgálat egységes irányítása érdekében a bel- és pénzügyminisztereknek fejlődött ki az ő ügyáguk keretein túlterjedő általános szerepe, nevezetesen a belügyminiszternek inkább a képezésre, igazgatásra, ügyvitelre, a pénzügyminiszternek pedig a szervezeti, szolgálati és illetményi kérdésekre; az említett minisztériumokban a közszolgálati kérdésekkel külön ügyosztályok foglalkoznak. Külföldön is, nálunk is felmerült az a kívánság, hogy a közszolgálat különféle kérdései egy hatóság (pl. a miniszterelnök helyettese vagy külön kormánybiztos) kezében foglalassanak össze és hogy e szerv mellé a kellő előkészítés biztosítására ú. n. közigazgatási vezérkar szerveztessék; a terv megvalósítása azonban keresztezhetné a közigazgatási szakszemponatok kellő érvényesítését.

91. §. Közszolgálati alkalmazás.

A közszolgálati alkalmazásnak *általános kellekei*: a) magyar állampolgárság; b) legalább 18 éves kor; c) önjogúság, azaz hogy az illető nem áll gondnokság vagy csőd alatt; d) megfelelő egészségi állapot; e) büntetlen előélet, azaz hogy nyereségvágyból elkövetett büntett vagy vétség miatt nem volt elítélve s nem áll büntett vagy vétség miatt vád vagy szabadságvesztés-büntetés vagy hivatalvesztésre szóló ítélet hatálya alatt; f) hogy erkölcsi tekintetben alapos kifogás alá nem esik; g) hogy a közigazgatás nyelvét szóban és írásban tudja. A büntetlenséget erkölcsi, az egészségi állapotot hatósági orvosi bizonyítvánnyal kell igazolni. A közszolgálati alkalmazáshoz általában vagy egyes csoportokban régebben vagy az utolsó években átmenetileg megkítvánt egyes követelmények (mint a nemesség, a férfi nemhez tartozás, 40 éven aluli kor, nőtlenség, megfelelő anyagi helyzet, nem zsidószármazás) elvesztették jelentőségüket. A nem magyar anyanyelv (nemzetiség) nemcsak nem akadály a közszolgálati alkalmazásnak, de a nemzetiségi vidékeken a nemzetiségi nyelv ismerete kötelező.

A politikai jellegű állások kivételével azonfelül a közszolgálati alkalmazás feltétele a *képesítettség*, amely állás csoportonként különbözőképen nyert az 1883: I. t.-c.-ben megállapítást, de azóta többször módosult.

A fogalmazási szakban elméleti és gyakorlati képezést különböztetünk meg. Elméleti képzettség: jogtudorság, államtudományi tudorság vagy a közgazdaságtudományi karon a közigazgatási osztály elvégzése után szerzett közgazdaságtudományi tudorság (1929: XXX. t.-c. 65. §). A gyakorlati képzettség a IX., vagy magasabb fizetési osztályokba sorozott állásoknál a gyakorlati közigazgatási vizsga, amelyet a tudorrá avatás után megszerzett 3 évi szakbavágó gyakorlat alapján külön e célra szervezett vizsgabizottság előtt két részletben lehet letenni; az első rész a minden jelentkezőre kötelező általános vizsga, a második a négy szakvizsga (belügyi, pénzügyi, vallás- és közoktatásügyi, közgazdasági és közlekedésügyi) közül a megfelelő (1933: XVI. t.-c. 39. §). Külön képesítés van megállapítva az igazságügyi, külügyi, statisztikai szolgálatban, a legfőbb állami számszék tisztviselőinél. Az ügyészi,

műszaki, orvosi, tanári és más szakirányú közszolgálathoz az illető állásra előírt szakképzettséget kell igazolni, pl. a hatósági orvosoknál orvosi tudor-ságot és tisztí orvosi vizsgát stb. A községi jegyzők 8 középiskola és 1 évi gyakorlat után külön szervezett jegyzői tanfolyamot végeznek és vizsgát tesznek.

Nem fogalmazói állásoknál a képesítés alacsonyabb. Így a számvevősegi szakon középiskolai érettségi és államszámviteli vizsga, a segédhivatali szolgálathoz négy közép- vagy polgári iskola.

Ezidőszerint a képesítés tekintetében több könnyítés van. Elsősorban a gyakorlati közigazgatási vizsgabizottság működése szünetel és így e vizsgát egyelőre nem is lehet letenni. Másodsorban egyes állásoknál (pl. a polgármesternél) a képesítés el van törölve, másoknál (pl. a járási főjegyzőnél) enyhítve. Harmadsorban a minisztérium, illetőleg a miniszter fel van hatalmazva egyes esetekben a képesítés elengedésére, kivéve a különleges szak-tudást igénylő állásokat (pl. orvos, mérnök stb.). Negyedsorban átmenetileg meg van könnyítve a közszolgálatban való elhelyezkedés a magasabb iskolai képzettséget eddig önhibájukon kívül megszerezni nem tudó dolgozók részére ; ezek ú. n. alkalmassági vizsgával az érettségi bizonyítványt, ú. n. képesítő tanfolyamok sikeres elvégzésével pedig a fogalmazói állások betöltéséhez előírt képesítést pótolhatják (1030, 1150, 10070/1945. M. E. sz. rendeletek).

A közszolgálati alkalmazás módja a *kinevezés* vagy a *választás*. Kormányhatóságoknál a kinevezési jogot a VI. fizetési osztálynál magasabb állásokra az államfő, a többi állásra a miniszter gyakorolja, utóbbi azonban a kinevezési jogot valamely alárendelt szervre is átruházhatja. A kinevezést rendszerint pályázat előzi meg, de ez feltétlenül csak az igazolványos katonáknak fenntartott állásokra kötelező ; egyes állásoknál (pl. egyetemi tanároknál) jelölés is van. Önkormányzati szerveknél az alkalmazás módja választás vagy kinevezés ; az alkalmazást pályázat és kijelölés előzi meg, a kijelölés azonban az utolsó választások előtt elmaradt.

A közszolgálati állás elnyerésére *jog* biztosítva általában *nincs*. Vannak azonban állások, nevezetesen a kezelői és altisztai alkalmazások, amelyek meghatározott arányban fenn vannak tartva azoknak, akik háborús rokkantság, arcvonal-szolgálat vagy hosszabb (6—12 évi) tényleges katonai szolgálat alapján igazolványt nyertek (ú. n. igazolványosok). De egyetlen feltétel mellett általában minden állásnál elsőbbség illeti meg a hadirokkantakat és arcvonalszolgálatosokat (1931 : III. és 1938 : IV. t.-c.). A kinevezés vagy választás rendszerint végérvényes, azonban a törvényszerű képesítés hiánya vagy a választás szabálytalansága miatt egyes alkalmazásokat meg lehet támadni panasszal a közigazgatási bíróságnál (pl. 1896 : XXVI. t.-c. 28., 42. és 43. §).

A kinevezéseket az állam hivatalos lapjában közzé szokták tenni, de ez nem érvényességi kellék. A közszolgálati alkalmazott alkalmaztatásától számított 15 nap alatt köteles a hivatalfőnök kezébe, illetőleg a megválasztó testület előtt kötelezéseinek pontos teljesítésére *esküt*, illetőleg fogadalmat tenni, különben úgy kell tekinteni, mint aki az alkalmazást nem fogadja el ; a szolgálati idő az eskütétel napjától számít. Azonfelül az alkalmazott köteles szolgálatba lépés alkalmával személyi okmányait a szolgálati és minősítési táblázat kiállítására érdekében bemutatni.

A közszolgálati alkalmazottak helyes kiválasztása a közigazgatás jóságának rendkívül fontos feltétele ; ezért a kiválasztás tökéletesítése jóformán minden közigazgatási reformtervben szerepel. Régebben a vita inkább a kinevezési és választási rendszer körül folyt (l. e tekintetben a vármegyénél előadottakat), újabban inkább a képesítés emelésére helyezik a súlyt és a

számos államban már bevezetett versenyvizsga-rendszer gondolata került előtérbe; azonfelül a közigazgatási alkalmazottak állandó továbbképzése, igazságos minősítés és ismételt szelekció, valamint az illetmények jelentékeny emelése lehetnek a biztosítékok arra, hogy minden állásra lehetőleg a legmegfelelőbb ember kerüljön és a közzolgálati alkalmazottak mai nagy létszáma a kívánatos és szükséges mértékre korlátoztassék.

92. §. Közzolgálati kötelezettségek.

A közzolgálat tartalmát a közzolgálatlaltal együttjáró kötelezettségek és jogok teszik. A közzolgálati kötelezettségek közé tartozik az eskü vagy fogadalom tétele is; ebben a közalkalmazott a jogszabályokban megállapított kötelezettségeinek teljesítését ünnepélyes formában ígéri. Melyek tehát e kötelezettségek?

A közzolgálati alkalmazottakat elsősorban fokozott mértékben terhelik a *minden állampolgárra* irányadó kötelezettségek: hűség a hazához és az alkotmányhoz, engedelmség a törvényes jogszabályokkal és hatósági határozatokkal szemben. A közzolgálati alkalmazott magatartásának e vonatkozásokban valóban példaadónak kell lennie. A bűncselekmények feljelentésének kötelezettsége a közalkalmazottat szélesebb körben terheli (1896: XXXIII. t.-c. 87. §).

A közzolgálati alkalmazott magatartását megszabja másodsorban az a körülmény, hogy őt az általános állampolgári kapcsan felül különös *szolgálati viszony* is fűzi az államhoz. Ebből folyik a tiszteletteljes viselkedés a fellebbvalókkal, együttműködésre való készség a többi közalkalmazottal, igazságos és megbecsülő bánásmód az alárendeltekkel és udvarias, előzékeny érintkezés a felekkel szemben.

A közzolgálati alkalmazott hivatalfőnökének *utasításait* általában követni, azoknak engedelmeskedni tartozik. Ennek feltétele, hogy az utasítás valóban az arra hatáskörrel és illetékességgel bíró főnöktől származzék, hogy a végrehajtás az alkalmazott szolgálati munkakörébe tartozzék és végre hogy az utasítás tartalma ne legyen kivihetetlen vagy törvénybe ütköző. A törvénybe ütköző utasítás ellen az alkalmazott felszólalhat, esetleg kérheti az utasítás írásba foglalását és az iratokon mindenesetre feljegyezheti ellentétes álláspontját (pl. a számvevőség az utalványrendeletre), de a fenntartott utasással szemben az engedelességet csak a törvény kifejezett rendelkezésére, egyébként pedig csak saját felelősségére tagadhatja meg. Viszont az utasítás végrehajtása az alkalmazottat mentesíti a felelősség alól, kivéve ha a büntetőtörvénybe ütköző cselekedetet követ el (pl. hivatalos hatalommal visszaél). Vannak olyan munkakörök, amelyek mikénti betöltésére az ügy érdemében utasítás nem adható, pl. kihágási bíraskodás, egyeteni tanári előadás, vizsgáztatás stb.

Az alkalmazott munkakörében köteles a *közérdeket* képviselni és az állam érdekét utasítás nélkül is megóvni. Ez a kötelezettség azonban nem mehet el az egyéni érdekek teljes figyelmen kívül hagyásáig. A közalkalmazott a közösség szolgálója és így a közönségnek és az ahhoz tartozó egyeseknek jogos és méltóságos érdekeit hivatalból is mérlegelni és a közérdek korlátain belül lehetőleg érvényesíteni köteles. Viszont távol kell tartania magától minden illetéktelen befolyást és közbenjárást (ú. n. protekciót) s működésében teljes tárgyilagosságot kell tanúsítania. Magánfeleltől a hivatali ügyintézésel kapcsolatban díjazás, ajándék vagy más előny követelése vagy elfogadása nemcsak fegyelmi vétség, de súlyos bűncselekmény (1942: X. t.-c.).

A közzolgálati alkalmazott legfőbb kötelessége természetesen a *szolgálat*

szabályos és buzgó ellátása. A részére megállapított munkakörben neki kiosztott ügyeket késedelem nélkül pontosan kell intéznie, az előírt kimutatásokat, könyveket vezetnie, a szükséges jelentéseket megtennie. A megállapított hivatalos időt minden esetre be kell tartania, de a szolgálatot a hivatalos időn kívül sem tagadhatja meg. A szolgálat kellő ellátása érdekében az alkalmazott a hivatali székhelyen köteles lakni, ha csak az ellenkezőre engedélye nincs.

Az alkalmazottnak sem meghatározott munkakörre, sem szolgálati beosztásra, sem hivatali székhelyre feltétlen igénye nincsen. Ennek következtében alkalmazása jellegének és képezésének figyelembe vételében általában más szolgálatra, munkakörre vagy székhelyre lehet szolgálati érdekből *áthelyezni*; az új beosztást vagy áthelyezést el nem fogadó alkalmazottat állásáról lemondottnak kell tekinteni. Nem vonatkozik ez a meghatározott állásra megválasztott vagy kinevezett alkalmazottakra (pl. a járási főjegyzőkre, egyetemi tanszékek betöltőire stb.).

A hivatali alkalmazott fontos kötelezettsége a *hivatali titok* megőrzése. Hivatali titok minden, amit jogszabály, szolgálati utasítás vagy a gyakorlat titoknak nyilvánít vagy egyébként is mindaz, amiről az alkalmazott tudhatja, hogy közlése közérdeket vagy jogos magánérdeket sért; hivatali titok az illető testület intézetének vagy üzemének üzemi vagy üzleti titka is (1940 : XVIII. t.-c. 4. §). Hivatali titkot képező ügyről a közalkalmazott még bíróság előtt is csak akkor tehet tanuvallomást, ha felsőbbbsége a titoktartás kötelezésére alól felmentette. A hivatali titok megsértése nemcsak fegyelmi vétség, de bűncselekmény is.

A közszolgálat hatása az alkalmazottnak *hivatalon kívüli* magatartására is kiterjed. Elsősorban is nem szabad olyan életet folytatnia, amely botrányt okoz és ezzel a hivatali állás tekintélyét aláásni alkalmas; ilyen pl. az iszákosság, erkölcstelen élet, adósságcsinálás. Másodsorban azonban mellékfoglalkozásaiban, társadalmi és politikai szereplésében is bizonyos korlátok vannak megállapítva.

Nem vállalhat a közalkalmazott általában olyan *mellékfoglalkozást*, amely őt hivatali tennivalóinak ellátásában akadályozza, amely kötelességei teljesítésében elfoglulttá teheti vagy amely állása tekintélyével nem egyeztethető össze. Tiltják a jogszabályok általában az álláshalmazást, azaz többi hivatali állás egyidejű betöltését. Magángyakorlatot ügyvédi, orvosi, műszaki képzettségű tisztviselők általában csak akkor folytathatnak, ha ezt a jogszabályok vagy az alkalmazó hatóság megengedi (1929 : XXX. t.-c. 72. §). Ipari vagy kereskedelmi tevékenységet a közalkalmazottak általában nem folytathatnak; nyilvános számadásra kötelezett vállalat igazgatóságában vagy felügyelő bizottságában csak felsőbbbségük kijelölése vagy engedélye alapján vehetnek részt és ez a kijelölés vagy engedély bármikor visszavonható. Egyes alkalmazotti csoportokra (pl. egyetemi tanárookra) különleges (enyhébb vagy szigorúbb) szabályok vannak érvényben.

Egyesületekben és gyűléseken a közalkalmazott részt vehet, tisztséget viselhet és felszólalhat, de tartózkodnia kell olyan egyesületi működéstől, amely pártatlanságát befolyásolhatná vagy amely szolgálati kötelezettségeivel ellentétes esküvel, fogadalommal vagy ígérettel jár. A szabad szakszervezetekbe való belépés és az ott való tisztségviselés korlátozás alá nem esik.

A demokratikus *politikai* pártokba és szervezetekbe a közalkalmazott beléphet, politikai gyűléseken résztvehet, és az ítélőbírák kivételével tisztséget is viselhet és felszólalhat. A politikai állást betöltő alkalmazottak kivételével azonban hivatali helyiségében vagy hivatali működése közben párt-

jelvényt nem viselhet (538/1945. M. E. sz. rendelet). Hivatali működésében a közhivatalnok pártszempontot nem érvényesíthet, kötelessége a jogszabályok pártatlan alkalmazása.

A *nemzetgyűlési tagsággal* a közszolgálat összeférhetetlen. A képviselővé megválasztott alkalmazottat állásában illetmények nélkül szabadságolni kell és állását be lehet tölteni. Viszont képviselőt e megbízásának tartama alatt és azután egy évig nem lehet közszolgálatra alkalmazni. Összefér a képviselőséggel a miniszterek, államtitkárok, budapesti egyetemi tanárok, budapesti polgármester és alpolgármesterek, továbbá közmunkatanácsai elnökök állása, valamint minden közszolgálati állással a szellemi és közéleti vezető személyiségek közül meghívott képviselő tiszte (1946 : XXVI. t.-c. 1—2. §).

A közalkalmazott szolgálati kötelezettségeinek mikénti teljesítése és egyéb magatartása szempontjából *minősítés* alá esik, amely minősítést főnöke állapítja meg és jegyzi be az alkalmazott szolgálati és minősítési táblázatába. A minősítést az alkalmazottal nem közlik, de kérelmére a betekintést meg lehet engedni. A minősítés az előlépésnél és szolgálati beosztásnál természetesen figyelembe jön.

93. §. A közszolgálati alkalmazottak jogai.

A közszolgálati állások *fizetési osztályokba* vannak csoportosítva. A miniszterelnök az I., a miniszter, az állami legfőbb számvevőszék elnöke és a kabinetiroda főnöke a II., az államtitkárok és a számvevőszék alelnöke a III. fizetési osztályba tartoznak. A főiskolai végzettséghez kötött állások betöltői szolgálatukat a X. fizetési osztályban kezdik és a IV. osztályt érhetik el; a középiskolai érettségi bizonyítványhoz kötött állások a XI—V., a négy középiskolai osztály elvégzéséhez kötött állások a XIII—VII., az altisztek a XV—X. fizetési osztályba vannak sorozva.

Az egyes fizetési osztályokon belül fizetési fokozatok vannak, mégpedig a XV—VI. osztályokban 3—3, az V. és IV. osztályban 2—2 fokozat. Az alkalmazás az illető osztály legalsó fokozatába történik; az *előlépés* a magasabb fokozatba automatikus és 2—3 évi várakozási idő után történik. A kijelölt kereteken belül automatikus az alacsonyabb osztály legmagasabb fokozatából a magasabb osztály legalacsonyabb fokozatába való előlépés is, itt azonban soronkívüli előléptetésnek is helye lehet, különösen kiváló minőségű és vezető állást betöltő tisztviselőknél (2500/1945. M. E. sz. rendelet).

A közszolgálati alkalmazottak jogai között külön kell említeni az *állásra* való jogot. Az alkalmazottnak arra az állásra, amelyre jogszerűen alkalmazást nyert, joga van s attól az ú. n. politikai vagy bizalmi állások kivételével általában csak törvényesen megállapított okokból fosztható meg. Ilyen okok : *a)* a szolgálati idő (életfogytiglani alkalmazásnál 35 vagy 40 év) teljes kitöltése, *b)* meghatározott kor (60, 65 vagy 70 év) elérése, *c)* a szolgálat ellátását tartósan akadályozó testi vagy szellemi fogyatkozás bekövetkezése, *d)* hivatalvesztést kimondó büntető bírósági vagy fegyelmi ítélet; kivételesen az állás megszüntetése is az állás elvesztésére vezethet és legutóbb átmenetileg — politikai megbízhatatlanság és létszámcsokkentés okából — az igazoló eljárás és az ú. n. B-listára helyezés következtében is el lehetett veszteni az állást.

Az állásra való alkalmazás az illető állás elnevezésének *cím* gyanánt való használatára ad jogot; ha az alkalmazott kitüntetésként a tényleg betöltött állásnál magasabb állás címét kapja, természetesen ezt a címet használhatja. Hivatali állások címe hivatalon kívül állóknak rendszerint nem adományozható. A magasabb rangú állásokkal kapcsolatban régebben meg-

állapított megszólítási módok (nagyemlétségű, méltóságos, nagyságos) a demokratikus átalakulással megszűntek (1947: IV. t.-c. 2. §).

Az alkalmazással minden alkalmazott *rangsort* nyer. Az egy igazgatási ágban ugyanazon állásra kinevezett alkalmazottak kinevezésük kelte sorrendjében egységes rangsorba tartoznak; az egy napon kinevezettek közt a rangsort az előző rang, illetőleg a kinevezési okiratban való felsorolás rendje dönti el. Régebben a magasabb állás címén felül annak rangját (jellegét) is lehetett adományozni és ezzel az illetőt — bár illetmények nélkül — a magasabb állásnak rangsorába beiktatni; ezt a lehetőséget a 2500/1945. M. E. sz. rendelet megszüntette.

Az alkalmazottat évenként rendes *szabadságidő* illeti meg, ennek tartalmát azonban jogszabály általánosságban nem állapítja meg. Főiskolai képesítésű tisztviselőknél évi 6 heti, középiskolai végzettségűeknél 4 heti, a többieknél 2—3 heti szabadságidő szokásos. A szabadságidő engedélyezésénél a szolgálati érdekre figyelemmel kell lenni. Rendkívüli szabadság 1 évnél hosszabb ideig nem tarthat, vagy csak illetmény nélkül engedélyezhető. Engedély nélküli távozás fegyelmi vétség.

A közzolgálati alkalmazottat fokozott *büntetőjogi védelem* illeti meg. Aki a hatóság tagját vagy közegét erőszakkal, fenyegetéssel, csoportosulással hivatása szabad gyakorlásában akadályozza, vagy valamely intézkedésre akar kényszeríteni, avagy aki a hatóságot gyakorló személyt vagy a hatóság tagját hivatásából folyó eljárása alatt, vagy bosszúból hivatásának gyakorlása miatt tetteleg bántalmazza, súlyos bűncselekményt követ el (1914: XL. és 1940: XVIII. t.-c.). A fegyverviselésre jogosult közhivatalnokok hivatásuk jogszerű teljesítése közben meghatározott esetekben (pl. támadás elhárítása végett) fegyverüket használhatják (1932: XIII. t.-c.).

A közzolgálati alkalmazottat bizonyos *mentességek* illetik meg (meghatározott szolgálatok, községi közmunka, községi bírói, esküdti szolgálat, gyámság, gondnokság stb.) és egyes adónemek (pl. a fizetés után járó kereseti és állami jövedelmi adó, községi adó és útdadó) alól.

A közzolgálati alkalmazott *illetményeket* élvez, nevezetesen elsősorban a fizetési osztálynak és fokozatnak megfelelő fizetést, amelyet rendszerint havi részletekben vehet fel. A fizetést kiegészíti a családtagok után járó családi pótlék és rendszerint külön lakáspénz (ezidőszert még nincs). Szoktak azután lenni különféle pótlékok, így különleges képesítés vagy besorolás alapján (képesítési, működési pótlék), túlmunka alapján, kiküldetés esetében (napidíj, útiköltség), Budapesten a közlekedési költségek fedezésére, áthelyezés esetében átköltözési illetmények stb. A pénzbeli illetményekhez egyes esetekben természetbeni illetmények járulhatnak, így természetbeni lakás és élelem, egyenruha, szolgálati gépkocsi, terményjárandóság stb. Az alkalmazottak illetményügyeiben a legfelsőbb szolgálati hatóság (rendszerint a miniszter) határoz, a határozat ellen azonban panasznak van helye a közigazgatási bírósághoz.

A közzolgálati alkalmazott *kedvezményei* közé tartozik a vasúti díj-kedvezmény, továbbá esetenként fizetési előleg vagy kölcsön, az illetményekre való végrehajtás korlátozása, kedvezményes gyógykezelés (az Országos Tisztviselői Betegsegélyző Alapba való befizetések ellenében), városi alkalmazottaknál közüzemi kedvezmények stb.

94. §. A közzolgálati alkalmazottak felelőssége.

A közzolgálati alkalmazottak kötelezettségeik teljesítéséért *felelősséggel* tartoznak. Ez a felelősség három irányú : fegyelmi, magánjogi és büntetőjogi. Az első a szolgálati szabálytalanság következményeit a közzolgálat szempontjából állapítja meg, a második a szabálytalansággal okozott kár megtérítésére vonatkozik és a harmadik a szolgálattal kapcsolatban elkövetett bűncselekmények büntetőbírószági megtorlásában áll.

A közzolgálati alkalmazott *fegyelmi felelőssége* a szolgálati viszonyból folyik, az államnak módot ad a szolgálati fegyelem fenntartására és ezzel a szolgálati kötelezettségek teljesítésének biztosítására. Viszont a közzolgálati alkalmazott jogállásának igen fontos követelménye, hogy a fegyelmi határozatot lehetőleg független bíróság kontradiktórius eljárás alapján hozza meg. A közzolgálati fegyelmi jognak nincs összefoglaló törvénye ; egyes szolgálati ágakra vannak rendszerint hézagos törvényes rendelkezések, de a kormányhatósági tisztviselőkre általánosságban még ma is a Pénzügyi Szolgálati Szabályok 1874-ből származó elavult és tökéletlen szabályai nyerne alkalmazást. Csak az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi joga nyert az 1929 : XXX. t.-c.-ben kimerítő és a jogvédelem szempontjait is figyelembe vevő törvényes szabályozást.

A fegyelmi eljárás alapja a *fegyelmi vétség*. Önkormányzati tisztviselő ellen fegyelmi eljárásnak van helye, ha 1. megsérti vagy hanyagul teljesíti hivatali kötelességét ; vagy 2. a köztisztviselői állás tekintélyével össze nem férő magatartásával csorbitja állásának vagy a tisztviselői karnak tekintélyét vagy a tiszteletre vagy bizalomra méltatlanná válik ; vagy 3. korlátlan cselekvőképességének elvesztése, testi vagy szellemi erőinek fogyatkozásai miatt vagy egyéb okból hivatali állásának betöltésére alkalmatlanná lesz.

A *fegyelmi eljárást* folyamatba lehet tenni : 1. a tisztviselő saját kérelmére ; 2. panasz alapján ; 3. az arra jogosult hatóság rendeletére. A törvény megállapítja, hogy melyek azok az egyéni és testületi hatóságok, amelyek az önkormányzati tisztviselőkre nézve a fegyelmi eljárást elrendelhetik ; az elrendelés ellen jogorvoslatnak nincs helye. Az eljárás elrendelésére jogosult hatóságok súlyosabb esetben vagy az eljárás elrendelésével egyidejűleg, vagy később az eljárás folyamán a tisztviselőt felfüggeszthetik állásától, sőt meghatározott esetekben a felfüggesztés kötelező. A felfüggesztés ellen jogorvoslatnak van helye, tartama 6 hónapnál tovább rendszerint nem terjedhet és az illetmények korlátozását vonja maga után.

A *fegyelmi vizsgálat* feladata a tényállás felderítése és a bizonyítékok összegyűjtése ; a vizsgálatot a törvényhatóság első tisztviselője által kirendelt vizsgálóbiztos folytatja le. Közvádloként a törvényhatóság tisztí főügyésze működik ; ennek jogában áll a vizsgálat befejezése után indítványt tennie. Erre az indítványra az érdekelt tisztviselő észrevételeket tehet.

A fegyelmi ügy *tárgyalása* rendszerint írásbeli, de el lehet — a terhelt kérelmére pedig el kell — rendelni a szóbeli tárgyalást. A terheltnek joga van védőt nevezni (ügyvéd, jogtanár, tisztviselőtárs).

Elsőfokú *fegyelmi hatóság* kisebb rangú tisztviselők ügyeiben a törvényhatóság első tisztviselője, magasabb rangú tisztviselőkre nézve a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya. Másodfokú fegyelmi hatóság az említett választmány vagy a fegyelmi bíróság. Harmadfokú fegyelmi hatóság a megengedett esetekben a fegyelmi bíróság. A fegyelmi bíróság elnöke a belügyminiszter vagy helyettese, tagja két közigazgatási bírósági ítélőbíró és két belügyminisztériumi magasabb rangú tisztviselő.

Fegyelmi büntetések a következők: 1. rosszalás, 2. pénzbüntetés, 3. az előlépés elvonása, 4. a szolgálattól felmentés, 5. hivatalvesztés a hozzátartozók ellátási igényeinek érintetlen hagyásával és 6. hivatalvesztés az ellátási igények elvonásával. A fegyelmi határozat ellen a tisztviselő, a közbülső és esetleg a panaszos fellebbezéssel élhet; a másodfokú határozatot csak súlyosabb esetben vagy jogszabálysértés miatt lehet jogorvoslattal megtámadni.

Enyhébb beszámítási mulasztás esetében az önkormányzati tisztviselőkre felügyelő hatóságuk *rendbüntetést* róhat ki.

A közalkalmazottak *magánjogi* (anyagi) felelőssége kettős irányú; egyrészt meg kell téríteniök azokat a károkat, amelyeket hivatalos működésükkel a szolgáltató államnak vagy testületnek okoztak, másrészt a magán-személyeknek vétkeken okozott károkat is. Az előbbi igényt az állam, illetőleg köztisztviselői szolgálati úton érvényesítheti, a magánosok kártérítési igényeikkel a rendes bírósághoz fordulhatnak. Utóbbi kárigeny érvényesítése azonban nem nyert egyöntetű szabályozást. Önkormányzati tisztviselővel szemben a károsult közvetlenül felléphet, ha a kár szabályszerű jogorvoslattal elhárítható nem volt, — a szolgáltató közülettel szemben pedig csak akkor léphet fel, ha a tisztviselővel szemben a behajtás, annak vagyontalansága miatt nem sikerült. Kormányhatósági tisztviselővel szemben viszont közvetlenül fellépni rendszerint nem lehet, hanem a pert az állammal szemben kell megindítani.

Egyes szolgálati szabálytalanságok olyan súlyosak, hogy azok nemcsak fegyelmi vétséget képeznek, hanem *bűncselekményekké* is vannak nyilvánítva. Anyagi büntetőjogunk ismeri az ú. n. hivatali bűncselekményeket, amelyeket csak közhivatalnok követhet el; ilyen pl. a hivatali sikkasztás, a hivatalos hatalommal való visszaélés, a hivatali titok megsértése, megvesztegetés, ajándék tiltott követelése vagy elfogadása stb. Más bűncselekményeknél viszont minősítő körülményként jön figyelembe a közhivatalnok által való elkövetés (pl. magánlaksértés). A hivatali bűncselekmények elbírálása a rendes büntetőbíróságok jogkörébe tartozik. A bűnvádi eljárás megindult esetében a fegyelmi eljárást rendszerint fel kell függeszteni és meg kell várni a büntető eljárás eredményét: a fegyelmi eljárást azonban a bűnvádi eljárás megszüntetése vagy felmentés esetében is folytatni kell.

95. §. A közszolgálat megszűnése.

A közszolgálat *megszűnése* lehet ideiglenes vagy végleges. Az *ideiglenes* megszűnésnek fontosabb esetei:

1. *Rendelkezési állapotba helyezés*, ha hivatalátszervezés vagy állás-megszüntetés folytán az alkalmazott feleslegessé válik és egyelőre sem más állásra elhelyezni nem tudják, sem szabályszerű elbánás alá nem vonják. Rendelkezési állapotba helyezik a fegyelmi eljárás során áthelyezésre ítélt kormányhatósági tisztviselőt is, amíg az áthelyezés meg nem történhetik.

2. *Felfüggesztés* súlyosabb fegyelmi vétség esetében a fegyelmi eljárás megindítása és jogerős befejezése között.

3. *Hosszabb szabadságolás* illetményekkel vagy azok nélkül. Egy évnél hosszabb tartamú szabadságot csak a minisztertanács és illetmények nélkül engedélyezhet. Illetmények nélkül kell szabadságolni a nemzetgyűlési képviselővé megválasztott közalkalmazottat is (1946: XXVI. t.-c. 2. §).

4. *Ideiglenes nyugdíjazás* pl. huzamosabb ideig tartó betegség esetében. Az ideiglenes megszűnés csak átmeneti állapot, amelyet vagy a szolgálat újra felvétele (elhelyezés, visszarendelés) vagy a szolgálat végleges megszűnése követ.

A végleges megszűnés fontosabb esetei :

1. Az alkalmazott *halála*.

2. Az alkalmazott önkéntes *lemondása*, amely azonban csak az alkalmazó hatóság részéről való elfogadással és felmentő nyilatkozattal válik érvényessé. A fegyelmi eljárás tartama alatt való lemondást legfeljebb enyhébb fegyelmi vétség esetében lehet elfogadni. A lemondást írásban kell előterjeszteni és csak a hatóság hozzájárulásával lehet visszavonni. Lemondottnak kell tekinteni azt az alkalmazottat is, aki a szolgálati esküt (fogadalmat) le nem teszi, az áthelyezési rendelkezésnek nem engedelmeskedik vagy állását hivatalos felhívásra el nem foglalja.

3. Az *elbocsátás*, amely alatt a szolgálatnak nem a nyugdíjtörvénybe megállapított szabályos megszűnési módjait szokás érteni. Az elbocsátás bekövetkezhetik büntető vagy fegyelmi ítélet alapján, a gyakorlati közigazgatási vizsga le nem tétele esetében, a szabályos képesítés nélkül alkalmazottnál a képesítés meg nem szerzése miatt, politikai alkalmazottnál a bizalom megszűnése esetében; legutóbb pedig előállított igazoló bizottság határozata vagy az ú. n. B-listára helyezés alapján is.

4. *Végelbánás alá vonás*, amely az alkalmazási, illetőleg szolgálati idő kitöltése, meghatározott kor elérése vagy a szolgálatra alkalmatlanná válás esetében kérelemre vagy hivatalból rendelhető el s amelynek két formája van, a nyugdíjazás és a nyugdíjra igényt adó szolgálati idő betöltése előtt a végkielégítés.

A közzolgálat végleges megszűnése *sem jelenti a szolgálati kapcsolatok teljes megszakadását*. Nevezetesen elsősorban helye lehet a szolgálatba való visszavételnek, sőt erre a B-listára helyezetteknek elsőbbségi igény van biztosítva; azonfelül a nyugdíjazott alkalmazottat szükség esetében ideiglenesen szolgálattételre lehet berendelni. Továbbá a nyugdíjas tisztviselő is fegyelmi eljárás alá tartozik oly fegyelmi vétség miatt, amely hivatalvesztést vonhat maga után. A hivatalos titkot a közalkalmazott a szolgálat megszűnése után is köteles őrizni. Végre a volt közalkalmazottnak meghatározott esetek kivételével általában ellátásra van igénye.

A *nyugellátás* alapja rendszerint legalább 10 évi szolgálat. A nyugdíj összege az utolsó beszámítható javadalmazásnak (illetőleg az utolsó állás szerint jelenleg járó fizetésnek) a beszámítható szolgálati idővel arányos hányada (10 évi szolgálatnál 40%, azonfelül minden további év után még 2—2%); a nyugdíjon felül a családtagok után családi pótlék jár.

A tényleges vagy nyugdíjas állapotban elhalt közalkalmazott *özvegyének* a nyugdíjtörvény (1912: LXV. t.-c.) szerint özvegyi nyugdíjra van igénye; ez az utolsó beszámítható javadalmazás fele összege. Az árváknak pedig a 16., illetőleg 24. évig nevelési járulék jár; ez a járulék az özvegyi nyugdíj ötöde. Teljesen szülőtlen árvák a nevelési járulék kétszeres összegét kapják.

A nyugellátást be kell szüntetni az állampolgárság elvesztése, engedély nélküli külföldre költözés, idegen hatalom szolgálatába lépés, büntető vagy fegyelmi bíróság ítélete, újabb közzolgálati alkalmazás, a szolgálatra be rendelés teljesítésének elmulasztása, valamint halál esetében.

Ellátási ügyekben a szolgálati hatóság (rendszerint a miniszter) határoz, de határozata ellen a közigazgatási bírósághoz van helye panasznak.

XIII. A KÖZIGAZGATÁS ESZKÖZEI.

96. §. A közigazgatás dologi eszközei.

A közigazgatás ellátásához nemcsak személyekre, hanem dolgokra is szükség van. Ezek a *dolgok* (javak) több csoportba osztályozhatók; ide tartoznak elsősorban ingatlanok és különféle ingóságok, másodsorban különféle technikai eszközök és végre harmadsorban a pénz.

A közigazgatás nem lehet meg *ingatlanok* nélkül. Ezek az ingatlanok már nemcsak az állam fennhatósága, impériuma alatt állanak, hanem az állam és más közttestületek tulajdonában vannak, tehát nemcsak közjogi, hanem magánjogi kapcsolatban is vannak a közülettel.

Az ingatlanoknak a közigazgatáshoz való kapcsolata különféle lehet. Vannak ingatlanok, amelyeket közhivatalok elhelyezésére vagy amelyeket intézetek és üzemek létesítésére használnak fel; ingatlanok kellene az utak, hidak és közművek létesítéséhez és végre a közületnek lehetnek olyan ingatlanai, amelyeket a közület épüty gyümölcsöztetésre használ, mint a magánosok (erdők, bérházak stb.).

A közigazgatás ellátásához szükséges ingatlanokat az állam és a többi közület megszerezheti magánjogi alapon, nevezetesen vétel, csere vagy bérlet útján. Minthogy azonban ez nem mindig lehetséges, a törvények lehetővé teszik a közjogi alapon való ingatlanszerzést is. Ennek formája a *kisajátítás*, amelyet az 1881 : XLI. t.-c. összefoglalóan szabályoz, de ezt a szabályozást több újabb törvény kiegészíti.

Kisajátításnak csak közérdekből és a törvényben megállapított célokra van helye. E célok különféle közületekre nézve különböző módon nyertek megállapítást. Általános kisajátítási jogcím gyanánt szerepel pl. az utak, hidak, vasutak, csatornák létesítése, a vízszabályozás. A községekben kisajátításnak van helye azonfelül temető, iskolák, kórházak, vágóhidak stb. céljaira; városokban a közegészségügy, a kereskedelem és forgalom, valamint a közbiztonság érdekében, de azonfelül városszabályozási és városrendezési okokból is; végre Budapesten még közművelődési és városszépészeti célokra is.

A kisajátítás emgedélyezése a kereskedelemügyi miniszter, ill. bizonyos esetekben a megfelelő szakminiszter joga. A kisajátítási eljárást előmunkálati engedély alapján a közigazgatási bizottság kisajátítási albizottsága folytatja le és tárgyalás alapján dönt. A kisajátítással rendszerint teljes kártalanítás jár; e tekintetben kivétel a városrendezési célokra történő kisajátítás, mint-hogy ilyen esetekben a rendezéssel járó telekértékemelkedés az elvesztett ingatlanrész értékét részben kiegyenlítheti (1937 : VI. t.-c.). A kártalanítás összegét a felek egyezséggel állapíthatják meg; ha ez nem jönne létre, az illetékes törvényszék előtt van helye eljárásnak.

A köztulajdonban levő ingatlanokat természetesen az állam, illetőleg a megfelelő közület javára kell telekkönyvezni; azonfelül az ingatlanokról külön törzskönyvet és leltárat kell tárcák szerint elkülönítve készíteni. Az állami ingatlanokat — ha nem valamely szakigazgatási ág célját szolgálják — a pénzügyminiszter kezeli. A köztulajdonban levő ingatlanok elidegenítése rendszerint korlátozás alá esik. Állami ingatlanoknál külön felhatalmazó törvény, önkormányzati testületek ingatlanainál pedig a felsőbb hatóság jóváhagyása szükséges (1897: XX. t.-c. 35—37. §).

A köztulajdonban levő ingatlanoknak közigazgatási célokra való használatát az ingatlannal kapcsolatos *épitmények* teszik lehetővé. Ilyen építmények a közhivatali épületek (községház, megyeház), intézetek (kórház, iskola stb.), közművek (utak, csatornák, zsilipek stb.). Ezeknek az építményeknek megszerzése történhetik az ingatlannal kapcsolatban (vásárlás vagy kisajátítás útján), vagy ezek az építmények létesíthetők a közület által. Az építmények létesítése előre kidolgozott tervek alapján azok kivitelezésével történik.

Ingatlanokon felül a közigazgatásnak nagy mennyiségben van szüksége a legkülönfélébb *ingóságokra*; kellenek ezek az ingóságok a közhivatalok és közintézetek berendezéséhez, felszereléséhez, üzemben tartásához. Az ingóságokat a köztisztület rendszerint magánjogi alapon szerzi be, kivételesen azonban — különösen háború idején — helye lehet az igénybevétel (rekvizálás) útján való beszerzésnek is. Az átmeneti igénybevétel esete a közigazgatási célokra (hatósági személy szállítására) szolgáló előfogat, illetőleg fuvar kötelező kiállítása, továbbá az igás állatok vagy szekeres erő által lerótt közmunka is.

Az építmények létesítésének és az ingóságok beszerzésének rendszerinti módja a *közszállítás*. A közszállítás kényszer nélkül, tehát magánjogi címen biztosítja a közigazgatás részére szükséges szolgáltatásokat, de amellet kizárja a visszaéléseket és biztosítja a beszerzés gazdaságos voltát. Szabályait az 50.000/1934. K. M. sz. rendelet, az ú. n. Közszállítási Szabályzat tartalmazza. E szabályzat szerint a közszállítások kiadása a köztisztületek részéről általában versenytárgyaláson történik; a versenytárgyalásra vagy hirdetmény útján hivatnak fel az érdekeltek vagy az érdekeltek egy meghatározott csoportja külön kap felhívást. A döntés bizottságilag történik és a döntésnél nemcsak az árak, hanem a felajánlott áru minősége is figyelembe veendő. A döntés alapján történik a megrendelés kiadása; a megrendelés teljesítése állandó ellenőrzés alá tartozik egyebek között abból a szempontból is, hogy a teljesítés hazai beszerzési forrásokból történik-e.

A köztulajdonban levő ingóságokról minden hivatalnak szabályszerű leltárat kell vezetnie és azt állandóan kiegészítenie. Vannak külön anyagkezelő hivatalok, amelyek az anyagokat átveszik, elhelyezik, megőrzik és az elrendelt kiszolgáltatást teljesítik.

97. §. A közigazgatás technikai eszközei.

A közigazgatás ellátásához olyan különféle berendezésekre is szükség van, amelyek a közigazgatás ellátását lehetővé teszik és megkönnyítik; ilyenek a közigazgatás segédkönyvei, különféle nyilvántartások, a statisztikai anyag, jogszabálygyűjtemények, egyéb közhasznú könyvek, iratminták és más berendezések.

A közigazgatás nélkülözhetetlen *segédkönyvei* az iktatókönyv, ill. lajstromkönyv, a mutatókönyv, kiosztási jegyzék, előadói könyv stb. Ezek a könyvek tájékoztatnak az ügyek számáról, tárgyáról, érkezési és elintézési

idejéről, az iratok hollétéről és ezek teszik lehetővé az ügyvel összefüggő valamennyi irat (az ú. n. elő- és utóiratok) összeszerelését.

A közigazgatás fontos segédeszközei azok a *nyilvántartások*, amelyeket a közigazgatás különféle személyi és dologi adatokról rendszeresen vezet. Személyi nyilvántartások pl. a születési, házassági és halálozási anyakönyv, a bejelentőhivatal és a bűnügyi nyilvántartás lajstromai, a választási névjegyzékek, iparlajstromok, cégjegyzékek stb. Dologi nyilvántartások a telekkönyv, az adókataszter, a szabadalmi- és védjegylajstrom, a közutak és erdők törzskönyve, vízikönyv stb. Mindezek a nyilvántartások pontos és megbízható adatokat szolgáltatnak a közigazgatás intézőinek az illető közigazgatási ügyág szempontjából fontos adatokról; egyes nyilvántartásokba való bevezetéshez jogi hatások is kapcsolódnak.

A legtöbb közigazgatási ügyágnak nélkülözhetetlen segédeszköze a vonatkozó *statisztikai anyag*. A statisztika tájékoztatja a közigazgatás intézőjét a közigazgatás szempontjából nélkülözhetetlen adatokról és ad tiszta képet valamely kérdés helyzetéről. A lakások számának és minőségének, az állatok megoszlásának ismerete nélkül például a lakásügyi, ill. földművelésügyi közigazgatás meg sem tud mozdulni. A közigazgatáshoz szükséges statisztikai anyagot néha maga az érdekelt hatóság külön adatgyűjtés alapján szerzi be, rendszerint azonban ezt az anyagot a Központi Statisztikai Hivatal bocsátja rendelkezésre. A statisztikai anyag feldolgozása rendszerint kartotékok segítségével történik és nagyon szemléltető ennek az anyagnak grafikonok útján való ábrázolása.

A közigazgatás gyors és szabályos ellátásához feltétlenül szükség van arra is, hogy a vonatkozó *jogszabálygyűjtemények* állandóan rendelkezésre álljanak. Ezért a közhivataloknak nélkülözhetetlen felszereléséhez tartoznak a törvénytár, a rendelettár, a megfelelő szakközlöny (Belügyi, Pénzügyi stb. Közlöny), a hivatalos lap (Magyar Közlöny) rendszeres gyűjteménye, a szabályrendeletek, költségvetések, ügyviteli szabályok, tarifák, döntvénygyűjtemények stb. A jogszabályokban való tájékozást és a megfelelő jogszabály gyors kikeresését rendkívül előmozdítják a betűrendes jogszabálymutatók. Kívánatos, hogy minden hatóság a saját és a felsőbb hatóságok gyakorlatából az elvi jelentőségű határozatokat összegyűjtse és könnyen kikereshető módon kezelje.

A jogszabálygyűjtemények mellett a közhivatalnak más *közhasznú könyvekre* is szüksége van. Ilyen könyvek pl. a helységnévtár, a tisztii cím- és névtár, a telefonkönyv, esetleg a térképek. A hivatali kézikönyvtárt célszerűen egészíthetik ki a hivatal ügykörére vonatkozó egyes szakbavágó gyakorlati könyvek, az újabb fejlődést és gyakorlatot folyamatosan ismertető szaklapok stb. Nagyobb hivatalokban külön terjedelmes szakkönyvtárak állanak a hivatali alkalmazottak rendelkezésére.

A közigazgatás ellátását nagyon megkönnyíthetik a célszerűen szerkesztett *úrlapok* (blanketták) is, amelyek különösen a sűrűn előforduló, ú. n. sablonos ügyek intézésénél az ismételt kézírás szükségét feleslegessé teszik. Jól használhatók a hivatalokban különféle nyomtatványok, pl. előadói ívek, iratmintákat tartalmazó segédkönyvek. A közigazgatás racionalizálásának fontos követelménye, hogy a közigazgatásnak ezek a technikai eszközei a különféle hivatalokban lehetőleg egyforma nagyságú papíron és egyforma rendszerben legyenek összeállítva (szabványosítás).

A modern közigazgatásnak végre fontos eszközei a telefon, az írógép, számológép, más sokszorosító gépek és különféle szakmáknak eltérően alakuló más berendezések.

98. §. A közigazgatás pénzügyi alapjai.

Az előző szakaszokban szó volt a közigazgatás ellátásához szükséges személyekről, dolgokról és technikai eszközökről; ezeken felül a közigazgatás ellátásához *pénz* is kell. A közigazgatás céljain dolgozó munkát és a közigazgatás dologi eszközeit ugyanis meg kell fizetni és így pénz nélkül közigazgatni ma már nem lehet. De hogyan teremtsen elő a közigazgatás pénzügyi fedezetét? Csak természetes, hogy ez a fedezet túlnyomó részében csak azoknak a hozzájárulása lehet, akiknek érdekében a közigazgatást végzik, tehát a közigazgatás költségeit a közszolgáltatások fedezik.

Az államnak és a többi köztisztületnek tehát a közigazgatás ellátása érdekében kiadásokat kell teljesítenie; e cél elérése érdekében viszont gondoskodni kell megfelelő bevételi forrásokról. Gondoskodni kell pedig olyan módon, hogy egyrészt minden szükséges kiadás fedezhető legyen, másrészt a közszolgáltatások ne lépjék át a lakosság teherviselő képességének határait. Tehát egyrészt a szükségletek, másrészt a teherviselés mértéke szabja meg azt a keretet, amelyek között az állam és a többi köztisztület gazdálkodásának le kell bonyolódnia. Ilyen módon a közigazgatást végző köztisztületek egyúttal *gazdálkodó alanyokká* válnak, többé-kevésbé önálló háztartással.

Az állam és a köztisztületek gazdálkodása nem lehet önkényes. Az alkotmányosság és a demokrácia elengedhetetlen feltétele, hogy a közszolgáltatások nemét, mértékét és a felhasználás módját maga a nemzet állapíthassa meg. A lakosság megterheléséről van szó; hogy ezeket a terheket kik és milyen mértékben viseljék, arra nézve csak a közösség akarata lehet az irányadó és ez a közösségi akarata a *törvényekben* jut kifejezésre. A közigazgatásra csak az a feladat hárul, hogy a vonatkozó törvényeket és jogszabályokat előkészítse és azután végrehajtsa.

Alig van olyan törvény, amelynek pénzügyi kihatása, vonatkozása ne lenne. Ebből a szempontból a közigazgatást érintő törvényeket és egyéb jogszabályokat három csoportba osztályozhatjuk.

a) Az első csoportba a közigazgatás különféle feladatait, szerveit, azok működési módját megállapító törvényeket sorolhatjuk; ezek a törvények tehát a közigazgatás által kielégítendő *közszükségleteket* részletezik és ilyen módon tulajdonképp a kiadások céljait állapítják meg.

b) A második csoportba azok a törvények tartoznak, amelyek a *közszolgáltatások* fajait, mérvét, behajtási módját állapítják meg. Ezek a jogszabályok tehát a közszükségletek fedezéséről gondoskodnak. Ez a fedezet nem egységesen nyert megállapítást egyetlen adónem formájában a lakosság minden csoportjára, hanem a különféle jellegű közszolgáltatások (adók, illetékek, vámok, jövedékek stb.) bonyolult rendszerével kísérik meg a nemzeti jövedelem arányos részének igénybevételével a szükséges összeget előteremteni.

Vannak olyan törvények is, amelyek valamely feladat tekintetében úgy a szükségleti, mint a fedezeti oldalt rendezik; pl. az úttörvény nemcsak az útépítés terén felmerülő közigazgatási feladatról szól, de egyúttal rögtön gondoskodik a fedezet módjáról is céladó, nevezetesen külön útdadó formájában. Rendszerint azonban külön törvények vannak a feladatokról, ill. szükségletekről és külön törvények a közszolgáltatásokról, azaz a fedezetről.

c) A törvények harmadik csoportjába azok a törvények tartoznak, amelyek az előbb említett két csoport között a hídverést végzik. Egyrészt részletesen megállapítják közigazgatási áganként a szükséglet tételeit, másrészt megállapítják a közszolgáltatások várható eredményét és ilyen módon a szükségleti és fedzeti tételeket *egyensúlyba* hozzák olyképen, hogy minden

szükséges kiadás fedezetet találjon, azaz a háztartás rendezett legyen. A törvények e csoportjába tartoznak a költségvetési (appropriációs) és felhatalmazási (indemnitásos) törvény, a pót- és rendkívüli hitelt vagy hitelátruházást engedélyező törvényes rendelkezések. E törvények nemcsak biztosítják a háztartási egyensúlyt, de egyúttal *felhatalmazást* is adnak a bevételek szedésére és a kiadások teljesítésére.

A költségvetés (büdzsé) a rendszeres háztartásvitel alapja; évenként áttekinthető rendszerben tünteti fel a rendes és rendkívüli kiadásokat, valamint a bevételeket. Ez az összeállítás természetesen csak a közigazgatási szervek igényeinek figyelembe vételével és összeegyeztetésével történhetik; e feladat elsősorban a pénzügyminiszterre hárul.

A költségvetés és a harmadik csoportba tartozó egyéb törvények végrehajtása természetesen ismét a közigazgatásra tartozik és ez a végrehajtás abban áll, hogy a közigazgatás szervei útján beszedi és összegyűjti a közszolgáltatásokat; az így rendelkezésre álló összegeket azonban egyúttal azonnal fel is használja a megállapított közigazgatási feladatok elérésére. A felhasználás módja a megfelelő összegnek *utalványozása*. A jogszabályok megállapítják, hogy mely hatóságok jogosultak a költségvetés keretei között utalványozni. Ilyenek pl. a miniszterek, a nemzetgyűlés elnöke, a kabinetiroda főnöke, az alispánok, polgármesterek stb.

Természetesen az utalványozások, valamint a háztartásvitel egyéb aktusai ellenőrzés alatt állanak. Minden utalványozó hatóság mellé *számvevőség* van szervezve, amely a kiadási tételnek a költségvetési tétellel való egyezését vizsgálja, az utalványrendeleteket számfejti és azokat összegyűjtve, a zárszámadás részére rendelkezésre bocsátja. A *zárszámadást* az államháztartás részére a legfőbb állami számvevőszék, Budapesten külön számszék, más közttestületekben pedig a számvevőség állítja össze és bocsátja átvizsgálás és a felmentés megadása végett az arra jogosult közttestület (nemzetgyűlés, törvényhatósági bizottság stb.) rendelkezésére. A közigazgatás gazdálkodásának szükségszerű folyamánai az utalványozó hatóság mellé szervezett *pénztárak* is; utóbbiak jelentősége azonban jelentékenyen megcsökkent annak következtében, hogy a pénzkezelés a legtöbb vonatkozásban postatakarékpénztári úton bonyolódik le.

Az államháztartás szabályaival bővebben a pénzügyi jog foglalkozik, az önkormányzati testületek háztartásának főbb szabályait az illető önkormányzati testülettel kapcsolatban röviden ismertettük.

XIV KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁS.

99. §. A közigazgatási eljárásról általában.

A közigazgatás szerveinek, személyi és dologi eszközeinek, háztartási oldalának megismerése után rá kell térnünk a közigazgatási működés módjának a tárgyalására. A közigazgatás — amint a neve is kifejezi — működés, tevékenység, funkció, amely rendszerint több közigazgatási aktusnak, azaz ténynek vagy cselekedetnek egymásutánja, folyamata. Ezt az egymásutánt vagy folyamatot nevezzük *közigazgatási eljárásnak*.

A közigazgatási eljárás igen sokféle természetű működésből tevődik össze és rendkívül különféle célokat követ; így az eljárás folyamata sem lehet teljesen azonos. Az alábbiakban csak röviden emlékezünk meg néhány fő közigazgatási működési módról, hogy ezzel jelezzük az eljárásban való eltérések elkerülhetetlenségét.

A közigazgatás elsősorban végez *kormányzati* és *közigazgatási* funkciókat. Kormányzati funkció pl. a szervezés, a háztartásvezetés, a rendelet- és szabályrendelet alkotás, a felügyelet és ellenőrzés, — míg szorosabb értelemben vett közigazgatási funkció az intézkedés, az egyes ügyeknek határozattal való intézése.

A közigazgatási funkció lehet *döntő*, vagy a döntést előzetesen *előkészítő*, ill. utólag *ellenőrző*, *felülbíráló* tevékenység. A döntés előkészítésére szolgálnak a különféle szempontból adott szakvélemények, tanácsok, míg a döntést rendszerint követi az ellenőrzés és felülbírálás. Az ellenőrzés gyakran magában az illető közigazgatási szervezetben történik (pl. a pénztáros mellett ellenőr van), sokszor azonban az ellenőrzést az illető közigazgatási szerven kívül más szervek végzik. Ilyen ellenőrzés történik tulajdonképpen a felsőbb hatóságok felülbíráló tevékenysége révén is.

A közigazgatási tevékenység szokásos megkülönböztetése, hogy van *határozó* és *foganatosító* működés; az előbbi megállapítja a konkrét ügyben az állam akaratát, a második gondoskodik annak végrehajtásáról.

A közigazgatási határozat lehet csak a helyzetet tisztázó, *felfedő* (deklaratív) jellegű; ilyen pl. az állampolgárság vagy a községi illetőség tisztázása. Legtöbbször azonban a közigazgatási határozat *új jogi helyzetet teremt* (konstitutív természetű), pl. amikor a közigazgatás állampolgárságot vagy községi illetőséget ad vagy elvesz.

A közigazgatási cselekmények lehetnek *hatósági* és *jogügyleti* aktusok. Az előbbieknél a közigazgatási szerv az állam nevében impériummal lép fel; az utóbbinál a közigazgatás ép olyan szerződő fél, mint a magános.

A közigazgatásnak feladata lehet csupán az illető ügyág tekintetében a rendezett helyzet biztosítása (*rendészeti* közigazgatás); sokszor azonban a közigazgatás *irányítólag* nyúl bele a viszonyokba, határozott politikai

irányt követ, a helyzetet javítani, fejleszteni kívánja (pl. iparrendészet-iparpolitika).

Előfordul, hogy a közigazgatási eljárásban *két fél* van érdekelve, akik között kifejlődött vitát a hatóság a kontradiktórius eljárás keretében dönti el; igen gyakran azonban a hatósággal szemben csak *egy fél* áll és annak helyzetét a közösséggel szemben kell tisztázni.

A közigazgatás a maga tevékenységében gyakran éppen úgy *meg van kötve* a jogszabályok rendelkezései által, mint pl. az igazságszolgáltatás; ilyenkor feladata tehát kizárólag a jogszabálynak az illető esetre való alkalmazása. Igen gyakran azonban a jogszabály a közigazgatásnak céljai elérésében széleskörű lehetőséget, szabad méltánylási jogot biztosít (*diszkrecionárius közigazgatás*).

Minden közigazgatási eljárásban vannak *fő- és mellékfunkciók*, azaz egyrészt az érdemi döntés előkészítése és meghozatala, másrészt pedig az érdemi munkához nélkülözhetetlen kezelői, másolói, kiadási, kézbesítői stb. munkák.

Vége természetesen igen lényeges eltérést okoznak a közigazgatási eljárásban a különféle *közigazgatási célok* is. Nem is igényel bővebb magyarázatot annak megállapítása, hogy egész más eljárást igényel pl. a sajtórendészet, az adókiivetés, az útépités, a kórházfelszerelés stb.

Ezek a eltérések érthetővé teszik, hogy a közigazgatási eljárást nem lehet minden közigazgatási ügyre nézve egységesen szabályozni. A bíróságok eljárása a polgári, ill. büntetőperrendtartásban a legapróbb részletekig ki van dolgozva és ez a rendtartás mind a bíróság tagjaira, mind a felekre kötelezővé van téve. Ilyen egyöntetűségről a közigazgatási eljárásban természetesen nem lehet szó; ez az oka annak, hogy a közigazgatási eljárás *rendje* általánosságban nem is nyert megállapítást. Ha keressük azokat a vezető szempontokat, amelyek közigazgatási eljárásunkban általában érvényesülnek, akkor csupán a különféle közigazgatási eljárások áttekintése és összevetése igazíthat bennünket útba. A legjobban kidolgozott és jogszabályokkal részletesebben megállapított eljárások közé tartoznak pl. a közszolgáltatások kivetése és behajtása, a kihágási bíráskodás, az önkormányzati tisztviselők elleni fegyelmi eljárás, a jövedéki büntető eljárás, kisajátítási eljárás stb.

De ha egyöntetű közigazgatási eljárási rendet nem is lehet az eljárás minden vonatkozásában megállapítani, vannak azért olyan kérdések, amelyeknél az egyöntetű rendezés lehetséges és kívánatos. Ilyen kérdések pl. a bizonyítási eljárás, a határozatok formája és közlési módja, a jogorvoslatok stb. Számos állam már törvénykönyvet alkotott a közigazgatási eljárásnak ezekről az egyöntetűen rendezhető kérdéseiről; nálunk sem hiányoznak ilyen irányban az előkészítési munkálatok. Természetesen kívánatos, hogy e munkálatok mielőbb tető alá jussanak, mert nagy mértékben előmozdíthatják a közigazgatási eljárás szabályosságát, a jogállam érvényesülését és ezzel biztosíthatják a felek érdekeit.

Addig is, míg a külön *közigazgatási rendtartás* szabályai megállapítást nyernek, a polgári perrendtartás elvei és szabályai nyerhetnek értelemszerűen kiegészítő alkalmazást. Különösen az ellentétes érdekű felek részvételével folyó, ú. n. «közigazgatási vitás ügyre» vonatkozó eljárásban igen sok vonatkozásban a peres eljárás rendjéhez hasonló eljárási mozzanatok alakultak ki (időzés, meghallgatás, bizonyítás, határozás stb.). Hiányzik ez az összhang a felek részvétele nélkül, bürokratikus módon folyó közigazgatási eljárásokban, amelyeknél az eljárás a közigazgatási ügyirat (akta) sorsának egyes mozzanataiból tevődik össze.

100. §. A közigazgatási eljárás mozzanatai.

Bár a közigazgatási eljárásnak nincs általánosan érvényes és pontosan megállapított rendje, mégis ebben az eljárásban is megkülönböztethetünk bizonyos rendszerint előforduló szakaszokat (megindítás, előkészítés, bizonyítás, határozat, jogorvoslatok, foganatosítás stb.) és ezeken a szakaszokon belül egyes cselekményeket, tényeket, ú. n. *közigazgatási aktusokat*, amelyeket a hatóságok és a felek végeznek és amelyek egymásutánja, folyamata teszi ki a közigazgatási eljárást.

A közigazgatási eljárás *alanyai*, szereplői : a hatóság és a felek. Hatóság az a szerv, amely meghatározott ügy intézésére jogosult (hatásköre és illetékessége van), és a fél vagy a felek azok a személyek (természetes vagy jogi személyek), akiknek az ügyéről van szó, akiknek valamely jogát vagy érdekét érinti a hozandó határozat. Vannak olyan közigazgatási ügyek, amelyekben egész közület, a közönség kisebb vagy nagyobb része van érdekelve (közérdekű ügyek) ; ilyen ügyben a közület minden tagja félnek minősül. Az ügyben szereplő hatóság és felek között az ügy révén kapcsolat, viszony létesül (az ú. n. közigazgatási jogviszony), amely kapcsolat keretében hatóság és felek összeműködnek az ügy helyes elintézése érdekében.

A *hatóság* szerepe a közigazgatási eljárásban néha hasonló ahhoz a szerephez, amelyet pl. a bíróság játszik a polgári perben, hogy t. i. csak a felek vitáját dönti el és a felek kérelmén túl nem terjeszkedhetik (pl. ha arról van vita, hogy a telepengedély kiadassék-e) ; a közigazgatási hatóság szerepe azonban rendszerint ennél sokkal jelentékenyebb : kérelem nélkül is intézhetnek, túlterjedhet a felek kérelmén és minden esetben a közérdeket érvényesíti. A hatóságnak ez a kiemelkedő jogállása azonban mégsem jelent önkényt, amit a felek jogainak (az ú. n. alanyai közigazgatási jogoknak) és az eljárás menetének megállapítása, valamint a jogorvoslatoknak rendelkezésre bocsátása biztosít.

A közigazgatási eljárást *kezdeményezhetik* a felek írásbeli vagy szóbeli előterjesztésükkel, amely előterjesztést a szabályok különbözőképpen neveznek el (folyamodás, bejelentés, panasz, feljelentés stb.) ; de megindulhat az eljárás kérelem nélkül hivatalból is, ha ez közérdekből indokolt.

Az eljárás első lényeges mozzanata annak megvizsgálása, hogy a hatóság az ügy intézésére *jogosult-e*, azaz van-e hatásköre, illetékes-e (1929 : XXX. t.-c. 62. §), továbbá az eljáró hatósági személy nem tekinthető-e érdekeltnek vagy elfogultnak. Ha e vonatkozásokban nincs kétség, a hatóság rendszerint külön határozat nélkül az ügy érdemébe bocsátkozik ; ha ellenben működési joga ellen a felek kifogást tettek vagy hivatalból merült fel aggály, akkor a hatóság az e szempontból számbajövő körülményeket megvizsgálja és esetleg külön határozattal megszünteti működését vagy az ügyet más hatósághoz teszi át. A hatásköri és illetékességi kifogás elutasítása miatt csak az ügy érdemében hozott határozat ellen előterjesztett fellebbezési beadványban lehet orvoslást keresni. A hatáskör és illetékesség tekintetében több hatóság között felmerülő vitát rendszerint a vitázó hatóságok közös felső hatósága, végeredményben esetleg a minisztertanács dönti el ; a felsőbb hatóságnak a hatáskört vagy illetékességet megállapító határozata az alsóbb hatóságra és a felekre is kötelező. A hivatalfőnök vagy a felsőbb hatóság gondoskodik az érdekelt hatósági tag vagy hatóság helyett más hatósági tag vagy hatóság delegálásáról.

Az érdemi eljárás megindulása és az ügy eldöntése közé esik az *előkészítő eljárás*, amely különféle ügyekben különféleképen alakul. Lehet ez az eljárás írásbeli vagy szóbeli, elő lehet írva a tárgyalás vagy legalább a felek meg-

hallgatása, de a hatóságnak ily előírás nélkül is kötelessége a tényállás kiderítése, az ügy lényeges (azaz a döntés szempontjából jelentős) körülményeinek tisztázása. Minthogy pedig megnyugtató tényállást csak bizonyítékok szolgáltathatnak, a döntés előkészítésének súlya rendszerint a bizonyítási eljárásra esik. A bizonyítékok lehetnek: okiratok, tanúk, szakértők, szemle; a bizonyítékokra hivatkozhatnak a felek, de kivételüket hivatalból is elrendelheti a hatóság, amelyre ilyen módon közérdekből valósággal a nyomozás szerepe hárul.

A közigazgatási eljárást a peres eljárással szemben jellemzi általában az eljárás kevésbé kötött (formalisztikus) volta és gyorsabb lefolytatása is. Alapelv, hogy az ügy minél hamarabb érdemi elintézésre jusson; a felek halogatása, indokolatlan hátráltató cselekményei nem késleltethetik a döntést. Amennyiben azonban jogszabály az eljárást *meghatározott formákhoz* köti, ezeket a hatóságnak feltétlenül be kell tartania; ellenkező esetben az illető közigazgatási aktus megtámadható és esetleg megsemmisíthető.

Az eljárás során a felek tehetnek indítványokat, észrevételeket, a hatóság pedig ú. n. közbenszóló határozatokkal (pl. bizonyításrendelés) igyekszik az ügyet az elintézéshez közelebb vinni. A határozat előkészítéséhez tartozik a különféle (pl. orvosi, műszaki stb.) szakszempontból való hozzászólás, véleménykérés, megbeszélés is. A feleknek általában joguk van magukat az eljárás során ügyvéd által képviseltetni.

Az ügy *véghatározattal* nyeri érdemi elintézését; néha azonban a véghatározat más különleges nevet visel (pl. ítélet, büntető parancs, fizetési meghagyás). A határozatban az államnak a konkrét ügyben való akarata nyilvánul; a hatóság a felekkel szemben az állam tekintélyével és hatalmával lép fel (impérium): parancsol vagy tilt, kötelez vagy mentesít. A hatóság határozatának záros határidő alatt való meghozatalára csak kivételesen van kötelezve (pl. iparjogosítványok iránti kérelmek elintézésénél az 1922: XII. t.-c. 42. §-a szerint). A határozatnak a felek és az ügy megjelölésén kívül tartalmaznia kell a hatóság döntését annak indokaival együtt. A határozatnak a feleket a jogorvoslati lehetőségre ki kell oktatnia és külön ki kell mondania, ha a határozat jogorvoslatra tekintet nélkül is végrehajtható (1929: XXX. t.-c. 56. §).

A határozatot a féllel közölni kell; ennek módja a szóbeli kihirdetés vagy az írásbeli kézbesítés; közérdekű ügyben (pl. választói névjegyzéknél) a kifüggesztés, közszemléretétel.

Vannak esetek, amikor a határozat a közigazgatási hatóság hallgatásában, nem nyilatkozásában jut kifejezésre, rendszerint azonban kifejezett határozatra van szükség. A bizonyos időn belül vagy testületi szervnél a legközelebbi ülésen való nem nyilatkozás hallgatólagos határozatnak minősül a felsőbb hatóságok részéről előírt egyes jóváhagyások tekintetében, de néha még egyéni jogot (pl. iparigazolványt) is lehet ily módon szerezni.

Az eljárás mozzanataihoz tartozik még a jogorvoslati eljárás és a fogantatás; ezekkel külön foglalkozunk.

101. §. A közigazgatási fellebbvitel.

A közigazgatási ügyekben elsőfokon hozott véghatározat nem feltétlenül végérvényes. A közigazgatási eljárás szabályai rendszerint módot adnak az elsőfokú határozat felülvizsgálására; az eljárás során szenvedett jog- és érdeksérelmek orvoslásának kieszközlésére szolgál a felsőbbfokú eljárás, amely a felek, néha a hatóságok indítványára, kivételesen azonban hivatalból is megindul.

A *közigazgatási fellebbvitel* tekintetében hosszú időn keresztül époly rendszertelenség uralkodott, mint általában a közigazgatási elsőfokú eljárásra nézve; a különféle eljárásokban a legkülönbélebb elnevezésű jogorvoslatok voltak érvényben és eltérő volt a jogorvoslati fokozatok száma, a jogorvoslatok benyújtási ideje, helye, a végrehatásra gyakorolt hatása stb. Pedig az elsőfokú eljárásban indokolt eltérések már a fellebbviteli eljárásban rendszerint elvesztik jelentőségüket és nagyobb nehézség nélkül lehet a legkülönbélebb eljárásokban is egyöntetű jogorvoslati rendet megvalósítani. A kezdeményezést e tekintetben a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901: XX. t.-c. tette meg; az egyszerűsítést folytatta az 1929: XXX. t.-c. és befejezte az 1933: XVI. t.-c. Az első törvény a jogorvoslatok számát kettőre korlátozta; az elsőfokú és az attól eltérő másodfokú határozat ellen fellebbezést, a másodfokú egybehangzó határozat ellen felülvizsgálati kérelmet engedett. A második törvény a másodfokú határozat ellen minden esetben csak felülvizsgálati kérelmet tett lehetővé, — míg a harmadik a felülvizsgálati kérelmet teljesen eltörölte; ez a harmadik törvény azonban mindezt ideig nem lett hatályba léptetve, minthogy az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítására és ezzel a közigazgatási bírói védelem megvalósítása eddig elmaradt. Ily körülmények közt az 1929: XXX. t.-c. alapján ismertetjük közigazgatási fellebbviteli rendszerünket.

A véghatározatok ellen az érdekeltek részéről a fellebbvitel fajai: a *fellebbezés* és *felülvizsgálati kérelem*. Az elsőfokú határozat ellen általában fellebbezésnek, a másodfokú határozat ellen pedig rendszerint az illető miniszterhez felülvizsgálati kérelemnek van helye. Fellebbezés bármely ok miatt, felülvizsgálati kérelem pedig csak azon az alapon terjeszthető elő, hogy az alsóbb hatóság túllépte hatáskörét vagy eljárása jogszabályt sért. A felsőbb hatóság mindkét esetben az ügy érdemében határozhat, tehát jogköre nemcsak megsemmisítő (kasszatórius), hanem az elsőhatóság jogköre teljesen átszáll (meritorius). A véghatározatot megelőző eljárás során szenvedett sérelmek orvoslása is a véghatározat ellen irányuló jogorvoslati beadványban kérhető. A fellebbviteli határidő általában a kihirdetést vagy kézbesítést követő 15 nap; a jogorvoslatot általában az ügyben elsőfokon eljáró hatóságnál kell előterjeszteni, mégpedig akár írásban, akár szóval.

Jogorvoslatok még az *igazolási kérelem*, *felfolyamodás* és *újrafelvétel*. Az igazolási kérelem a fellebbviteli határidő vagy a hatóság előtt való megjelenés elmulasztásának igazolására szolgál és a vétlen mulasztás hátrányait hivatott kiküszöbölni. Felfolyamodásnak a jogorvoslati beadványt visszautasító hatósági végzés ellen van helye. Újrafelvételt jogerősen eldöntött közigazgatási ügyben egy éven belül lehet kérni oly döntő bizonyíték alapján, amelyet a fél az alapeljárásban hibáján kívül nem használhatott. Az igazolási kérelem és újrafelvételi kérelem tárgyában az a hatóság határoz, amely előtt a mulasztás történt, illetőleg amely az ügyben jogerős határozatot hozott.

Az ismertetett jogorvoslati rendszer maga egyszerű és egyöntetű szabályaival mindenestre haladás volt, de nem szüntette meg a közigazgatási központosításnak (adminisztratív centralizációnak) azt a rendszerét, amely az önkormányzati hatáskörben hozott jóformán minden határozatnak a kormányhatóságok elé való vitelét teszi lehetővé s amellet jelentéktelen ügyekben is az eljárás rendkívüli elhúzását idézheti elő. Az eljárás gyorsításának, gazdaságosságának, az önkormányzat önállóságának és a központi hatóságok tehermentesítésének szempontjai egyaránt a közigazgatási fellebbvitel korlátozása és az alsófokú közigazgatási bíróságok felállításával kapcsolatban a bírói védelem kiterjesztése mellett szólnak.

A *jogorvoslat hatálya a határozat végrehajtására* különböző. A felülvizs-

gálati kérelem, a felülvizsgálati határidő elmulasztása miatt előterjesztett igazolási kérelem, a felfolyamodás és az újrafelvétel a határozat végrehajtását rendszerint nem akadályozza, azaz csak birtokon kívül terjeszhető elő; amennyiben azonban az azonnali végrehajtásból helyrehozhatatlan kár származnék, vagy egyéb méltánylást érdemlő esetben indokolt kérelemre a végrehajtás felfüggeszthető. A fellebbezés és a fellebbezési határidő elmulasztása miatt előterjesztett igazolási kérelem viszont a határozat fogantatását rendszerint felfüggeszti, tehát a fél birtokon belül marad; de a határozat jogerőre emelkedése előtt is végrehajtható, ha ez fontos közérdekből, közveszély vagy helyrehozhatatlan kár elhárítása céljából szükséges, vagy ezt törvény, miniszteri rendelet vagy szabályrendelet kifejezetten megengedi. Fellebbvitelre tekintet nélkül végre lehet hajtani az elismerésen alapuló, továbbá a tartást vagy értelmezést megállapító elsőfokú határozatokat.

Az érdekelteken felül meghatározott esetekben, nevezetesen a közigazgatási bizottság határozataival szemben, továbbá más hatóságok fegyelmi határozatai ellen fellebbezhet a *főispán* is azon az alapon, hogy a határozat törvénybe ütközik, a közigazgatás érdekeire káros vagy kivihetetlen. Ugyancsak fellebbviteli joga van meghatározott esetekben a *közigazgatási ágak főnökeinek és képviselőinek* (gazdasági felügyelő, államépítészeti hivatal, iparfelügyelő, erdőfelügyelő, állatorvos stb.), valamint a tiszti ügyésznek az általuk képviselt közigazgatási ügyág érdekeinek védelmére.

Amennyiben valamely határozat ellen panasz intézhető a közigazgatási bírósághoz, közigazgatási fellebbvitelnek sem az érdekeltek, sem a hatóságok részéről helye nincs; a közigazgatási bírósághoz intézett panasz nem esik a közigazgatási fellebbvitel fogalma alá. Ugyancsak kívül esik a közigazgatási jogorvoslatok körén az ügynek polgári bíróság elé vitele, amennyiben ezt a törvény anyagi vonatkozású ügyekben a közigazgatási hatóságok határozatával szemben kivételesen megengedi.

Nem terjed ki az ismertetett jogorvoslati rend az adó- és illetékügyekre; ebben az eljárásban a közadók kezeléséről szóló és a 600/1927. P. M. sz. rendelettel közzétett hivatalos összeállítás (KKHŐ) által közzétett szabályok irányadók. A pénzügyi eljárási rend ismer a rendes jogorvoslatokon kívül különlegeseket is (pl. helyesbítési kérelem, észrevétel, végrehajtási panasz, felszólalás); ismertetésük a pénzügyi jog keretébe tartozik.

102. §. Közigazgatási fórumrendszer.

Nem elég annak megállapítása, hogy a közigazgatásban vannak jogorvoslatok és ennek következtében az alsófokú hatóságok mellett felsőbbfokúak is, amelyek a felek vagy hatósági személyek kérelmére, esetleg hivatalból is felülvizsgálják az alsóhatóságok eljárását, az alsófokú határozatot helybenhagyják, módosítják vagy újjal pótolják; hanem szükség van annak megállapítására is, hogy melyek az alsó- és felsőfokú hatóságok és azok milyen rendszerben vannak egymás fölé építve. Ezt a rendszert szokás *közigazgatási fórumrendszernek* nevezni.

A római Forum (Forum Romanum) volt a régi Rómának azon nagyobb tere, amelyen a közélet jelentősebb eseményei lefolytak, ahol a gyűléseket, törvényszéki tárgyalásokat tartották; fórum mai átvitt értelemben hatóságot jelent s különösen a közigazgatási hatóságok rangsorát szokás fórumrendszernek nevezni és ezzel jelmezni, hogy a különböző hatóságok milyen *alá- és fölérendeltségi viszonyban* vannak egymáshoz.

Elsőfokú vagy legalsóbb fórum az a közigazgatási hatóság, amely vala-

mely ügycsoportban első ízben jogosult határozni. Ez a határozat azonban rendszerint nem tekinthető végérvényesnek. Minthogy az elsőfokú határozat lehet téves, szabálysértő, az államérdekre vagy az egyesek jogos érdekeire hátrányos, a jogszabályok módját adnak arra, hogy az elsőfokú határozatot — akár valamely hatósági személy vagy az érdekelt fél felszólalására, akár hivatalból is — valamely *felsőbb hatóság* felülvizsgálhassa. Tehát az alsóhatóságok mellett vannak felsőbb hatóságok, amelyek ezt a felülvizsgálatot, de különben is az ellenőrzést és irányítást is az alsóbbakkal szemben rendszeresen gyakorolják.

Az egyes *fórumok elválasztása* egymástól nincs következetesen keresztülvívve; az ügyek többségében felső fórumként szervezett hatóságok más ügyekben középső vagy egyetlen fórumként szerepelhetnek. A miniszterek pl. néha első, néha második és rendszerint harmadfokú fórumok.

Bár a *fórumrendszer kiépítése* a jogorvoslatok lehetővé tétele által a jogrend érvényesítésének a jogegység megóvásának, az egyéni jogok és érdekek védelmének fontos és elengedhetetlen feltétele és biztosítéka, az egymás fölé épített fórumok túlságos halmozása viszont az eljárás jelentékeny elhúzását, költségessé válását, sőt esetleg a hatósági tekintély megingatását eredményezheti. Egy, kivételesen kétfokú felülvizsgálat teljesen elegendő és inkább az alsó fórumok megfelelő megszervezése által és a jogvitástermészetű esetekben a bírói jogvédelem lehetővé tételével kell a közigazgatás jóságát és szabályszerűségét biztosítani. Minél jobbak az alsóhatóságok, a felülvizsgálat annál inkább feleslegessé válik vagy megkönnyebbül. De nagyon fontos az is, hogy a felsőbb hatóságok tagjai az alsóbb fórumok leginkább kivált tisztviselőiből állítsanak össze és így a helyes és pártatlan döntésre minden biztosítékot megadjanak. A közigazgatás jósága és pártatlansága érdekében kívánatos a felsőbb hatóságokat a politikai befolyásoktól teljesen függetleníteni és a parlamenti ellenőrzés helyett a súlyt a bírói ellenőrzésre helyezni.

A *magyar közigazgatási fórumrendszer* különösen régebben eléggé bonyolult volt, amennyiben egyrészt egy ügyben három, sőt négy fórumot is ismert, másrészt a fórumok a különböző ügyekben teljesen különböző rendszerrel voltak fölépítve. A közigazgatás racionalizálásának fontos programja a fórumrendszer egyszerűbbé, áttekinthetőbbé tétele és a felsőbb fórum szakértelmének megfelelő fokozása.

Fórumrendszerünknek ezidőszert az 1929 : XXX. t.-c. 57. §-a képezi a főszabályát (az 1933 : XVI. t.-c. rendelkezései e tekintetben még nem léptek életbe). E szabályozás szerint az ügyben *elsőfokú fórumként* a vonatkozó eljárási szabályok szerint kijelölt hatóság jár el; *másodfokú fórum:*

a) ha az elsőfokú fórum a törvényhatóság első tisztviselőjénél alacsonyabrangú (tehát községi, járási, fővárosi kerületi) hatóság járt el, akkor közérdekű ügyekben a törvényhatósági kisgyűlés, magánügyekben a törvényhatóság első tisztviselője (Budapesten mindkét ügycsoportban a polgármester); a községi költségvetés és zárszámadás ügyében azonban a vármegyei alispán;

b) ha elsőfokú fórum a törvényhatóság első tisztviselője, vele egyenrangú vagy magasabb hatóság (pl. törvényhatósági vagy közigazgatási bizottság) volt, az illetékes miniszter. Ha azonban a törvény a határozat ellen közigazgatási bírósághoz enged panaszt, akkor a miniszter vagy más közigazgatási hatóság az ügyben nem intézkedhetik.

E szabályozás alapján az *általános igazgatás* keretében az egyesek *magánügyeinek* nagy részében a fórumrendszer a következőképpen alakul: I. községekben a járási főjegyző, megyei városokban a polgármester, esetleg tanács,

törvényhatósági jogú városokban a megbízott tisztviselő, Budapesten a kerületi előljáró, II. a törvényhatóság első tisztviselője (alispán vagy polgármester), esetleg városi tanács, III. a miniszter. Egyes ügyekben azonban a községekben elsőfokon nem a járási főjegyző, hanem maga a község határoz; más ügyekben viszont a törvényhatóság első tisztviselője az elsőfokú fórum. Eltérést okoz továbbá, hogy egyes ügycsoportokban, pl. fegyelmi, gyám-stb. ügyekben a fórumok közt szerepel a közigazgatási bizottság is, amely az első tisztviselő vagy vele egyenrangú szerv (pl. árvaszék) és a miniszter közé iktatott fórum. Nem vonatkozik ez a fórumrendszer azokra a szakigazgatási ágakra, amelyekben a törvény külön fórumokat szervezett (pl. tanfelügyelő, pénzügyigazgató stb.); ezekben is azonban mindig a miniszter szerepel legmagasabb és gyakran a közigazgatási bizottság középfokú fórumként.

A közigazgatásban érvényesülnie kell annak az alapelvnek, hogy senkit törvényes fórumától, hatóságától elvonni ne lehessen, illetve más hatóságot csak a törvény által meghatározott esetben és módon lehessen delegálni (pl. fegyelmi ügyben érdekeltség esetében az 1929 : XXX. t.-c. 86. §-a szerint). Ennek az elvnek a jelentőségét azonban sok esetben könnyen leronthatja a köztisztviselők áthelyezésére, berendelésére vonatkozó jogosítvány.

103. §. A közigazgatási határozatok jogereje.

A közigazgatási eljárási jognak egyik legvitásabb kérdése a közigazgatási határozatok jogereje. Minthogy e kérdés megoldása élesen világít rá a közigazgatási eljárás természetére, nem felesleges azzal foglalkoznunk.

A *jogerő* kifejezés általában a változtathatatlanságot kívánja megjelölni és két értelemben használatos. Van alaki és anyagi jogerő.

Az *alaki jogerő* általában akkor áll be, ha a határozat ellen többé rendes jogorvoslatnak helye nincs. Nincs helye azért, mert 1. az illető határozat ellen egyáltalán nincs engedve jogorvoslat, vagy 2. a jogorvoslati lehetőségek már ki lettek merítve, vagy 3. a jogorvoslati határidő (rendszerint 15 nap) jogorvoslat előterjesztése nélkül eltelt, vagy végre 4. az érdekelt a jogorvoslatról előbb kifejezetten lemondott. Az alaki jogerő tehát egyrészt akadály a jogorvoslatok egy részének, másrészt a feltétlen végrehajtást biztosítja; látuk azonban, hogy nem jogerős határozatot is gyakran végre lehet hajtani. Nem akadály a alaki jogerő a rendkívüli jogorvoslatok előterjesztésének, nevezetesen annak, hogy akár igazolási kérelem, akár újrafelvétel révén az ügy újból tárgyalás alá kerüljön; e rendkívüli jogorvoslatoknak is van azonban végső határideje (6 hó, illetőleg 1 év), amely után már semmiféle jogorvoslatnak helye nincs.

Az *anyagi jogerő* azt jelenti, hogy a jogerős határozattal eldöntött ügyet új határozat tárgyává tenni már nem lehet (a ne bis in idem elve), tehát az alaki jogerőhöz az a következmény is csatlakozik, hogy a határozat végleges és befejezett helyzetet (res iudicata) teremt. Ha anyagi jogerő nem lenne, ez azt jelentené, hogy a hatóság akár a fél kérelmére, akár hivatalból is bármely jogerősen befejezett ügyet bármikor (évek múlva is) újra elővehetne és azt esetleg az előzőtől eltérő új határozattal intézné el; ez a lehetőség azonban magától értetődően teljes jogbizonytalanságot vonna maga után és a hatóságok munkaterhét is rendkívül megszorítaná.

Amíg az alaki jogerő a jogélet minden területén egyformán érvényesül és így a közigazgatási eljárásban is feltétlen elismerést nyert, addig az anyagi jogerő tekintetében ily egyöntetűség nincs és amíg az igazságszolgáltatásban magától értetődőnek veszik, addig a *közigazgatási eljárásban* érvényét — egyes kivételektől eltekintve — általában megtagadják. Ennek

magyarázatát abban adják, hogy a közigazgatásban a közérdek elvének kell elsősorban uralkodnia és meg kell adni a módot arra, hogy a hatóság a már eldöntött ügyeket is idővel új megfontolás tárgyává tegye, korábbi határozatát közérdekből esetleg visszavonja, módosítsa, megváltoztassa. E felfogás szerint a közigazgatásnak folyton alkalmazkodnia kell a változó viszonyokhoz és ezeket figyelembe véve módosíthatja álláspontját, az egyszer elutasított kérelmet például később teljesítheti.

A kérdés tisztázása szempontjából elsősorban azt kell megállapítani, hogy az ítélt dolog (res iudicata) kifogását csak teljes *ügyazonosság* esetében lehet felhozni. Ha tehát a felek személyében, az ügy tárgyában, az igény jogalapjában bárminemű eltérés van, jogerőről szó már nem lehet; jogerőre továbbá csak ügydöntő határozat és a határozatot kiegészítő indokolás emelkedik, nem pedig előkészítő jellegű, közbenszóló intézkedések, az indokolás egyes megjegyzései. Az egyik évre házadót kivető határozat például nem ítélt dolog a következő évi döntés, tehát egy más ügy tekintetében (legfeljebb precedens, analógia).

Az ügyazonosságot megszüntetheti továbbá a *viszonyok lényeges megváltozása* is. A peres eljárásban is ismeretes, hogy az ítéletben megállapított, de az ítélet meghozatala után lejáró szolgáltatás (pl. tartásdíj) felemelését vagy leszállítását a körülmények lényeges módosulása esetében új perben lehet szorgalmazni (1911 : I. t.-c. 413. §). De akkor nincs ellentétben az ítélt dolog elvével az sem, ha a közigazgatási hatóság a nemcsak egy meghatározott időszakra (pl. egy adóévre) szóló, hanem hosszabb időre kiható határozatát a döntő körülmények időközi megváltozására hivatkozással új határozattal cseréli fel, pl. a megvakult embertől az autóvezetői igazolványt visszavonja, a kinevezésnél egy ízben mellőzött folyamodót új üresedés esetében kinevezi stb.

Nem lehet kétséges, hogy *közigazgatási ügyben is beáll az anyagi jogerő*, ha különösen 1. az ügyben a közigazgatási bíróság hozta meg a végérvényes döntést, 2. az ügyben közigazgatási hatóság határozott ugyan, de az ügy jogszolgáltatási természetű (pl. kihágási és fegyelmi bíráskodás), 3. ha a közigazgatási hatóság határozatát a felek részvételével lefolyt (kontradiktórius) és törvényesen szabályozott előzetes eljárás alapján hozta meg (pl. kisajátítási vagy telepengedélyezési eljárás), 4. ha a közigazgatási eljárásból az egyes javára alanyi jog, ú. n. szerzett jog állt elő, pl. honosítás, községi illetőség adása, választói névjegyzékbe felvétel, tisztviselővé kinevezés vagy választás, iparjogosítvány kiadása, kamarai felvétel stb. esetében. De ezen a körön kívül is kívánatos, hogy a hatóság korábbi határozatát csak a legkivételesebben: fontos közérdekből, a kialakult életviszonyok zavarása nélkül és az érdekelteknek esetleg mégis okozott kár megtérítése mellett vonhassa vissza vagy módosíthassa; az önkényesség kizárása végett az ily határozatot csak szabályos eljárás alapján lehessen meghozni, a határozatot indokolni kell és a jogorvoslati lehetőséget biztosítani.

Utóbbi időben ismételten előfordult, hogy a megtörtént tisztviselői kinevezéseket, az ellátási díjakat, a kiadott iparjogosítványokat ú. n. *revízió* alá vették; természetes, hogy az új eljárás az anyagi jogerő és a szerzett jogok megsértése. Az ily eljárást legfeljebb az enyhítheti, ha a revízió elveit és szabályait a jog pontosan megállapítja, a pártatlan döntés, a jogorvoslat és lehetőleg a bírói védelem is biztosítva van.

104. §. Közigazgatási végrehajtás.

A jogorvoslattal meg nem támadható, azaz jogerős, továbbá a jogorvoslatra tekintet nélkül végrehajtható közigazgatási határozatokat *foganatosítani* kell. Ezt követeli az állam tekintélye is, minthogy a közigazgatási határozat az állam akarata. A közigazgatási határozatok végrehajtása legtöbbször az érdekelték önkéntes alávetése által bekövetkezik (pl. adófizetés); mulasztás vagy ellenállás esetén azonban kényszerrel is biztosítani kell a határozat érvényesülését.

A közigazgatási végrehajtás csak a közszolgáltatások behajtása tekintetében nyert összefoglaló szabályozást; egyéb vonatkozásokban csak szórványos rendelkezéseket találunk.

A *közigazgatási kényszernek* enyhébb faja a közszolgáltatások behajtásánál: a megintés még az önkéntes alávetést akarja biztosítani. A tulajdonképeni kényszereszköz, amely már vagyoni kielégítést céloz: a zálogolás és árverés.

A személy ellen alkalmazott kényszerre leginkább a rendőri jogban találunk eseteket; ilyenek az előállítás, elővezetés, bekísérés, házkutatás, személymotoszás stb. Mindezek feltételeit a bűnvádi perrendtartás (1896: XXXIII. t.-c.) állapítja meg.

Más közigazgatási ágakban is találunk kényszereszközöket; ilyen a megbírságolás (pl. iskolamulasztás esetében), a teljesítésnek a kötelezett költségére más által való elvégeztetése (pl. rovarirtásnál), a kilakoltatás (a lakásügyi igazgatásban) stb.

A közigazgatási határozatokat rendszerint azok a hatóságok foganatosítják, amelyek a határozatot hozták; a felsőbb hatóságok azonban határozataikat foganatosítás végett az alsóbbfokú hatóságnak (pl. a községnek) szokták megküldeni. A foganatosító hatóság a végrehajtásnál elsősorban saját közegeit használja fel (pl. a község a kisbíró, az esküdteket, a mezőőrt stb.); amennyiben ilyen közegei nem lennének, vagy azok az ellenállás leküzdésére nem lennének elegendők és alkalmasak, akkor a *rendőrség* segítségét veheti igénybe.

A rendőrség hivatásának jogszerű teljesítése közben *fegyvert* is jogosult használni. Az 1932: XIII. t.-c. szerint szükség esetében a rendőrség tagja vagy közege fegyvert használhat: 1. támadás elhárítása végett, vagy az életet, testi épséget, személyes szabadságot veszélyeztető magatartás esetén; 2. súlyos fenyegetésben vagy tettegességben nyilvánuló ellenszegülés legyőzése végett; 3. az illető egyén lefegyverzése végett; 4. a súlyos bűncselekménnyel gyanúsított vagy ilyen miatt elítélt egyén kézrekerítése végett; 5. súlyos bűncselekmény elkövetésének meggátolása végett és 6. a közbiztonság érdekében a néptömeg szétoszlata végett. Az utolsó esetben azonban a fegyverhasználatot rendszerint az oszlásra való felhívásnak kell megelőznie. A 8400/1945. M. E. sz. rendelet 11. §-a az ismertetett felsorolást további 3 ponttal egészítette ki (háborús vagy rendkívüli viszonyok közt gyanus egyének menekülése és az országhatáron át való közlekedés esetére). Az említett eseteken túlterjedő fegyverhasználat jogtalan és a jogos önvédelem eseteinek kivételével büntetendő.

Ha a közbiztonsági szervezet által szolgáltatott karhatalom elégtelennek bizonyulna vagy az elégtelenség előrelátható: a *katonai karhatalomra* kerül a sor. Ha a késedelem veszéllyel nem jár, a magasabb rangú közigazgatási (önkormányzati) hatóságok vezetői (pl. alispán, polgármester) írásban a belügyminiszterhez fordulnak, akinek megkeresésére a katonai karhatalmat a honvédelmi miniszter rendeli ki; sürgős szükség esetén azonban már az

alsóbb rangú hatóságok (pl. a községi előjáróság) közvetlenül és szóbelileg is fordulhatnak a legközelebbi helyőrség parancsnokához karhatalom kirendelése iránt. A karhatalom valóságos alkalmazásának a szükséges voltát a közigazgatási hatóság állapítja meg, a karhatalommal azonban közvetlenül a katonai parancsnok rendelkezik. A katonai parancsnok a közigazgatási hatóság hivatalos eljárásában részt nem vehet s a rend helyreállítása után a további intézkedést a közigazgatási hatóságnak átengedni köteles (1881 : XXI. t.-c.).

105. §. Kihágási bíráskodás.

Az állam a közigazgatási szabályok érvényesülését nemcsak azáltal biztosítja, hogy a közigazgatási határozatokat ellenállás esetében kényszerrel is foganatosítja, hanem a szabályok be nem tartását számos esetben kihágássá is nyilvánítja és a büntetés alá helyezi.

A *kihágás* a bűncselekményeknek a büntett és vétség mellett harmadik, azoknál enyhébb beszámítás alá eső típusa, amely a másik két típustól több vonatkozásban eltér, habár a határt nem lehet mindig teljes pontossággal megállapítani; azért itt csak néhány szempontra hívjuk fel a figyelmet. A büntett és vétség rendszerint erkölcsi normába is ütközik, valóságos jogsértés, a kihágás csupán közigazgatási szempontból kifogásolható, azaz közigazgatás-ellenes magatartás. Büntettnél vagy vétségnél rendszerint van valamilyen jogos köz- vagy magánérdek, amelyet sértett vagy legalább veszélyeztetett a cselekmény; kihágásnál ennek megállapítása nem feltétlenül szükséges (pl. maga a csavargás rendszerint nem jelent közvetlen veszélyt). A rendes büntető bíráskodástól való mentességet már negatív magatartás (büntett vagy vétség tényálladékaiknak el nem követése) biztosítja, a közigazgatás az egyestől gyakran pozitív magatartást kíván (pl. valamely bejelentést), amelynek elmulasztása vagy nem kellő teljesítése már kihágássá lehet nyilvánítva; így a kihágási bíráskodás hatóterülete sokkal szélesebb körű, általánosabb és nyomása az egyesre sokkal érzetőbb. A büntett kísérlete mindig, a vétségé is gyakran büntetendő, a kihágásé sohasem. Büntett mindig és rendszerint a vétség is csak szándékosan elkövetett cselekmény lehet, a kihágásnál a szándékosság kérdése nem játszik szerepet és a gondatlanságból, hanyagságból való szabálysértés is büntetendő. A büntettek és vétségek büntetésénél az elkövetett jogsértés arányos megtorlása a vezető szempont, a kihágási bíráskodásban a feleknek a közigazgatási szabályoknak megfelelő magatartásra való kényszerítése, fegyelmezése. Így a *kihágási büntetőjog* a közigazgatás céljait előmozdítani, a közigazgatás rendjét fenntartani hivatott; ezért méltán érdemel rövid ismertetést az általános közigazgatási jogszabályok rendszerében. Szemben a közönséges büntetőjoggal kialakult tehát a közigazgatási büntetőjog külön rendszere.

Kihágást megállapíthatnak a törvény szerint 1. maga a törvény, 2. miniszteri rendelet, 3. a megyei vagy városi törvényhatóság szabályrendelete és 4. a megyei város szabályrendelete. Rendelet vagy szabályrendelet azonban csak rendőri rendelkezés vagy tilalom megszegését minősítheti kihágásnak. Községi szabályrendelet kihágást meg nem állapíthat. A kihágási szabályrendelet érvényéhez a belügyminiszter megerősítése kell, ez a megerősítés azonban hallgatólag is bekövetkezhetik (a felterjesztéstől számított 60 nap alatt) és sürgős szükség esetében a szabályrendelet a megerősítés előtt is (a kihirdetést követő napon) hatályba léptethető (1879 : XL. t.-c.).

A kihágásokról külön büntető törvénykönyv van, az 1879 : XL. t.-c., amely a kihágásokra vonatkozó általános rendelkezéseken felül 10 fejezetben

felsorolja az egyes kihágásokat és azok büntetését. Ezt a felsorolást azóta rendkívül nagy számban egészítették ki újabb törvények, miniszteri rendeletek és szabályrendeletek. Ezek a jogszabályok rendszerint valamely közgazgatási kérdés (pl. az iparjog) anyagi, szervezeti és eljárási szabályaihoz függelékképpen mindjárt hozzáfűzik a *büntetőjogi* szankciókat, azaz megállapítják, hogy az illető joganyagban foglalt melyik szabály megsértése kihágás és az mily büntetés alá esik.

A kihágások *büntetése* elzárás és pénzbüntetés lehet; a jogszabályok megállapítják, hogy az egyes jogszabályok mily tartamú elzárásbüntetést, illetőleg mily összegű pénzbüntetést állapíthatnak meg (1879 : XL., 1928 : X., 1931 : XXVI., 1939 : II. t.-c.). A büntetés végrehajtásának felfüggesztésére az 1908 : XXXVI. t.-c. adott jogot.

A rendőrségnek is jogában van az élet, egészség, szabadság és vagyon biztonsága érdekében ideiglenesen, továbbá helyileg és időben korlátozott hatállyal oly «intézkedéseket» tenni, amelyek bizonyos cselekményekre szorítanak, vagy azoktól eltiltanak és e kötelezettség *áthágását* kisebb összegű pénzbeli büntetéssel sujthatja (1881 : XXI. t.-c. 8. §).

A kihágásokat az elbírálásra hivatott hatóság szempontjából négy csoportba lehet osztályozni. A törvényben felsorolt kihágások egy részében — ideértve a súlyosabb jövedéki kihágásokat is — a *rendes bíróság* ítél; rendeletben vagy szabályrendeletben meghatározott kihágás nem is utalható a rendes bíróság hatáskörébe. A kisebb jövedéki kihágások tárgyasban a pénzügyi hatóságok határoznak. A többi kihágási ügy intézése megoszlik a rendőrhatalóságok és az általános közigazgatási hatóságok között.

A *rendőrhatalóság* hatáskörébe azoknak a kihágásoknak elbírálása tartozik, amelyeket *a)* rendőrhatalósági hatáskörbe utalt ügyekben követtek el és *b)* amelyeket ugyan más közigazgatási hatáskörbe tartozó ügyben követtek el, amelyekre azonban a bíraskodás jogát törvény vagy rendelet a rendőrségnek biztosítja (8490/1945. M. E. sz. rendelet 6. §. *c)* pont). Ilyen kihágások a közbiztonsági, erkölcsrendészeti, bejelentési, lakásügyi, sajtórendészeti, közlekedési kihágások, a külföldiek ellenőrzésével kapcsolatos, a fiatalok által elkövetett kihágások stb. E kihágások ügyében elsőfokon az illetékes (járási, városi vagy kerületi) rendőrkapitány, másodfokon az illetékes (megyei, városi vagy budapesti) főkapitány, harmadfokon a belügyminiszter határoz. Nagy-Budapest területén a kihágási bíraskodás kihágási csoportonként más-más kerületi kapitányság jogkörében van összevonva (535.420/1946. B. M. sz. rendelet).

Az *általános közigazgatási hatóságok* bíraskodnak a rendőrhatalóságok hatáskörébe nem tartozó kihágások ügyében. Ilyenek pl. a mezőrendőri, erdei, ipari, kereskedelmi, egészségügyi, állategészségügyi, oktatásügyi, vízrendészeti, halászati, ebtartási stb. kihágások. E kihágások tekintetében elsőfokon *a)* községekben a járási főjegyző vagy aljegyző, *b)* megyei városban a képviselőtestület által megbízott tisztviselő, *c)* vidéki városi törvényhatóságban a törvényhatósági bizottság által megbízott tisztviselő és *d)* Budapesten a kerületi előljáró vagy helyette a törvényhatósági bizottság által megbízott tisztviselő; másodfokon a törvényhatóság első tisztviselője (alispán vagy polgármester); végre harmadfokon a belügyminisztériumban szervezett kihágási tanács. A kihágási tanács felállításával megszűnt az egyes szakminiszterek harmadfokú kihágási bíraskodása és ezzel a bíraskodás egyöntetűsége biztosítva lett; hogy azonban a szakszerűség érdeke csorbát ne szenvedjen, a tanácsban az illető kihágási ügyben szak szerint érdekelt miniszter megbízottja előadó és tanácstag. Kisebbségi mezőrendőri és erdei kihágások ügyében a feljelentést a községi bíróságnál is meg lehet tenni, de az e bíróság

ítéletében meg nem nyugvó fél az eljárást 15 nap alatt a járási főjegyző előtt újra kezdheti ; ily ügyben az alispán a végső fórum. Kihágási ügyben egész kis pénzbüntetést kiszabó elsőfokú ítélet ellen nincs helye jogorvoslatnak ; a másodfokú ítélet ellen pedig csak jogszabálysértés vagy súlyosabb büntetés kiszabása esetében lehet fellebbezéssel élni (1929 : XXX. t.-c. 59—60. §).

Kihágások tettenért elkövetőinek a helyszínen való megbírságolására adott enyhébb természetű és csupán pénzbüntetéssel büntethető kihágások esetében felhatalmazást az 1938 : III. t.-c. Ezt a bírságot a rendőrség őrszemélyzetének tagja szabályos eljárás mellőzésével szabja ki és azonnal átveheti.

Kihágási ügyekben egyébként az eljárásra a 65.000/1909. B. M. sz. rendelettel közzétett *rendőri büntetőszabályzat* (szokásos rövidítése Rbsz.) irányadó ; e terjedelmes (286 §-ból álló) szabályzat a bűnvádi perrendtartás elveit értékesíti és egyik legjobban kidolgozott eljárási rendünk. Különleges intézménye a büntető parancs, amelyet a hatóság tisztázott ügyekben tárgyalás nélkül bocsát ki ; a büntető parancs csak pénzbüntetést szabhat ki, de a fél kifogása esetében az ügyet tárgyalásra kell kitézni. A rendőri büntető eljárásban a közvádat a tiszti ügyész, illetőleg a belügyminiszter által kinevezett ügyészi megbízott képviseli, de a szakérdekek képviseletére szakképviselők is közreműködhetnek. A pénzügyi (ú. n. jövedéki) kihágások tekintetében a 18.400/1928. P. M. sz. rendelettel közzétett jövedéki büntető eljárás részben eltérő szabályai irányadók.

106. §. Közigazgatási ügyvitel.

A közigazgatási eljárás rendje megállapítja a hatóságok és felek cselekményeinek, az ú. n. közigazgatási aktusoknak feltételeit, egymásutánját, jogi hatályát, következményeit stb. A hatóságok részére azonban ennek a rendnek a megállapítása igen gyakran nem elég ; szükség van részletesebb útbaigazításra abban a tekintetben, hogy a hatóság miképpen végezze el az említett aktusokat, milyen formákat tartson be, miképpen érintkezzék a felekkel, a munkát a hivatalon belül hogyan ossza meg stb. Ezek a rendelkezések a *közigazgatási ügyvitel* vagy *ügyrend* keretébe tartoznak.

A közigazgatási ügyvitel és ügyrend szabályai a hivatalon kívül állókat kevésbé érdeklik ; ezért, de a szabályok aprólékosságára való tekintettel is, ezek a rendelkezések rendszerint nem nyernek felvételt magát a közigazgatási eljárást szabályozó törvénybe vagy más jogszabályba, hanem külön ügyviteli vagy ügyrendi szabályzatba foglaltnak össze, amely szabályzat azután az illető egyéni vagy testületi hatóság belső működésének vezetője és irányítója lesz.

Az ügyviteli és ügyrendi szabályokhoz tartoznak az *ügykezelési* szabályok is, amelyek az ügyirat (akta) kezelésének egyes mozzanatait (pl. iktatás, mutatózás stb.) rendezik. Ezeknek az ügykezelési szabályoknak természetesen kisebb jelentőségük van a felekkel való közvetlen érintkezésben lebonyolódó közigazgatási eljárásokban ; az ilyen eljárásban t. i. az akta csak a közvetlen érintkezés eseményeinek feljegyzésére, rögzítésére szolgál ; az ügy azonban a közvetlen érintkezés (meghallgatás, szemle) észleletei alapján dől el. Természetesen nagyobb a jelentősége az ügykezelésnek a tisztán írásbeli, bürokratikus eljárásokban ; ezekben a felekkel való érintkezés teljesen hiányzik és az írás nemcsak rögzíti az eseményeket, hanem meg is valósítja azokat. Bátran mondhatjuk, hogy az ilyen eljárásban az akta sorsa egyúttal az ügy sorsa is.

Amiképpen a közigazgatási eljárásra általában *nincsenek egységes szabá-*

lyok, épúgy a közigazgatási ügyvitelre is alig vannak. Az 5500/1929. M. E. sz. rendelettel kiadott ügyrendi szabályok elég hézagosak. Egyes hatóságokra és egyes közigazgatási ügyágakra azonban kiadattak összefoglaló ügyviteli szabályzatok. Ilyenek pl. a vármegyei, a községi, a gyámhatósági ügyviteli szabályok (1902-ből); ilyenek továbbá a testületi szervek működésére megállapított ügyrendek. Egyes ügyviteli szabályok a pénzügyi szolgálati szabályok gyűjteményébe is felvették nyertek. Az ismertetett szabályzatok figyelembevételével a közigazgatási ügyvitel következő fontosabb mozzanatai különböztethetők meg.

Az ügy rendszerint *irattal* indul meg. Ez az irat lehet a felek beadványa, a hatóság tagjának hivatalos jelentése, a felsőbb hatóság leirata, a társhatóság átirata, az alsóbb hatóság felterjesztése, a fellel felvett jegyzőkönyv stb. A hivatal első feladata ezeket az iratokat *átvenni* a személyesen jelentkező felektől, illetőleg a kézbesítést végző postai vagy más alkalmazottól.

Az irat a hivatalban azután *iktatás* alá kerül. Az iktatás célja az érkezés időpontjának feljegyzése és az iratnak ügyszámmal való ellátása. Az iktatás tekintetében többféle rendszer alakult ki; vagy minden irat külön számot kap, vagy minden ügy kap csak számot és az ügyre vonatkozó iratok alszámokkal nyernek megkülönböztetést (lajstromrendszer). Az iratok számozását minden évben újra szokták kezdeni és az év végéig folytatják; így az ügyirat száma az évszámmal és a hatóság rövidített jelzésével kapcsolatban az irat pontos megjelölésére elegendő (pl. 1050/1947. V. K. M.).

Az iktatással kapcsolatos a *mutatózás*, azaz az iratnak az ügy tárgya és az érdekelt személyek neve szerint betűrendes jegyzékbe való bevezetése. Ez a mutatókönyv egyúttal lehetőséget ad az irat későbbi kikeresésére és az egymással összefüggő iratoknak (az ú. n. elő- és utóiratoknak) összeszerelésére.

A hivatalba naponként beérkezett ügyiratokat a szükséges kezelői munkák elvégzése után a megfelelő ügyosztályba juttatják és az ügyosztály vezetője *kiosztja* azokat az előadók (referensek) között (szignálás).

Ezután következik az ügyirat *érdemi elintézésének* előkészítése. Ezt az előadó oly módon teljesíti, hogy az előadói íven elintézési tervezetet készít (jobb hasáb), előzetesen azonban a balhasábban (pro domo) megvilágítja a teljes tényállást, az ügy elintézésénél figyelembe jövő jogszabályokat és egyéb szempontokat.

Az előadó elintézési tervezete (a fogalmazvány) az ügyosztályfőnök, ill. hivatalfőnök *felülvizsgálata* (revíziója) alá kerül. A főnöknek joga van a tervezetet módosítani, átdolgozni vagy új tervezet készítését kívánni. Ez az eljárás mindaddig folytatódik, míg az ügyben határozni jogosult főnök vagy kiadványozásra jogosult más hatósági tag a tervezethez hozzá nem járul és azt alá nem írja. A határozat száma az elintézését nyert irat számával azonos.

Az aláírt határozat megint a segédhivatalba kerül tisztázás, a szükséges *kiadványok* elkészítése végett. A kiadványt vagy megint a határozatra jogosult főnök vagy hatósági tag írja alá vagy csak a kiadóhivatal vezetője hitelesíti.

A kiadványokat a segédhivatal megfelelő módon *juttatja el* a megjelölt hatóságokhoz vagy felekhez (expediálás); ezután a hivatali ügyiratokat *irattárba* teszi, ahol könnyen feltalálható módon kell azokat rendben tartani. Régebbi és jelentőségüket veszített ügyiratok *selejtezés* alá szoktak kerülni.

Az előadottakból meg lehet állapítani, hogy az ügykezelés szempontjából nagy szerepe van a *segédhivatalnak*. E hivatal tehermentesíti a magasabb képzettségű tisztviselőket. A segédhivatal legfontosabb részei: az iktatóhivatal, a kiadóhivatal és az irattár (levéltár).

Természetesen az ügyvitel és ügykezelés tekintetében van különös jelentősége az egyszerűsítésnek és gazdaságosságnak; biztosítani kell, hogy az akta útja minél egyszerűbb és gyorsabb legyen. A régebbi eljárási rendekben megmutatkozó bonyodalmas munkamenetet összevonásokkal a legszükségesebb mozzanatokra kell korlátozni és a technika modern eszközeit értékesíteni.

107. §. A közigazgatás nyelve.

A közigazgatás nyelve hazánkban évszázadokon keresztül a *latin* volt. E szabály merevségén először az 1805: IV. t.-c. enyhített annyiban, amennyiben megengedte, hogy a törvényhatóságok felterjesztéseikben párhuzamosan a magyar nyelvet is használhassák. Az 1830: VIII. t.-c. szerint a helytartótanács már a magyar törvényhatóságokhoz szóló intézvényeit a körlevelek kivételével magyarul volt köteles kiadni. Az 1840: VI. t.-c. kötelezővé tette a magyar nyelvet a helytartótanács körleveleire is, továbbá a törvényhatóságok felirataira és átirataira és kimondta, hogy az udvari kamara a hozzá magyarul író törvényhatóságokkal magyarul köteles levelezni. Általánosan kötelezővé a *magyar* nyelvet a közigazgatásban az 1844: II. t.-c. tette; e törvény szerint a magyar kancellária és a helytartótanács hivatalos nyelve is a magyar. Erdélyben az 1847: I. t.-c. tette általános hivatalos nyelvvé a magyart, de előírta, hogy a törvényeket a szász törvényhatóságok részére le kell fordítani és hogy e törvényhatóságok ügyvitelére németül történi.

A *nemzetiségi egyenjogúság* tárgyában rendelkező 1868: XLIV. t.-c. az egyenjogúságot a hivatali nyelvhasználatra is kiterjesztette. Kimondta ugyan, hogy az ország államnyelve a magyar és hogy ezen a nyelven történik a törvényhozás és a kormányzás, azonban a nem magyar anyanyelvű polgárok javára anyanyelvüknek a közigazgatásban való használata tekintetében fontos engedményeket tett. Ezeket az engedményeket újra részletesen a trianoni békeszerződésben a kisebbségek védelmére vállalt kötelezettségek végrehajtása tárgyában kiadott 4800/1923. M. E. sz. rendelet állapította meg a következőképen.

A törvényeket hiteles fordításban a kisebbségek nyelvén is ki kell adni; a községben kihirdetésre kerülő rendeleteket, szabályrendeleteket és hatósági hirdetményeket az állam hivatalos nyelvén felül a község jegyzőkönyvi nyelvén is közzé kell tenni.

A *törvényhatósági bizottság* közgyűlésének jegyzőkönyvét az állam hivatalos nyelvén felül azon a nyelven is el kell készíteni, amelyet a bizottsági tagok egyötöd része jegyzőkönyvi nyelvül kíván. A közgyűlésen és a bizottságokban a felszólalók az állam hivatalos nyelvén felül anyanyelvüket is használhatják. A törvényhatóságok a minisztériumhoz és egyéb állami szervekhez intézett irataikban az állam hivatalos nyelve mellett hasábosan használhatják jegyzőkönyvi nyelvüket is; ha pedig más törvényhatósághoz vagy valamely községhez fordulnak, hasábosan használhatják a címzett törvényhatóság vagy község jegyzőkönyvi nyelvét is.

A *község* ügyviteli nyelvét a községi képviselőtestület állapítja meg; az tehát nem magyar is lehet. A jegyzőkönyvet az ügyviteli nyelven felül azonban az állam hivatalos nyelvén és a képviselőtestületi tagok egyötöd részének óhajára ezek anyanyelvén is el kell készíteni. A felszólalók az államnyelv mellett anyanyelvüket is használhatják. A község a minisztériumhoz és a saját felettes hatóságaihoz intézett irataiban ügyviteli nyelvét és az államnyelvet köteles alkalmazni; más hatóságokhoz intézett irataikban az államnyelv mellett hasábosan használhatják a címzett törvényhatóság vagy

község jegyzőkönyvi nyelvét is, illetőleg azon törvényhatóság jegyzőkönyvi nyelvét, amelynek területén a címzett kormányhatóság székhelye van. A minisztérium a községi beadványra hozott határozatot a község kívánságára a község ügyviteli nyelvén is közli.

A *magyar állampolgárok* a saját községükhöz, járásukhoz, törvényhatóságukhoz és a minisztériumhoz intézett beadványukban anyanyelvüket használhatják; más hatóságokhoz intézett beadványaikban anyanyelvüket azonban csak akkor, ha e nyelvet az illető község, járás, törvényhatóság lakosságának legalább egyötöde vallja anyanyelvének, illetőleg ez a nyelv a lakosság legalább egyötödének anyanyelve abban a községben, járásban vagy törvényhatóságban, amelyre a címzett hatóság működési köre kiterjed, illetőleg amelynek területén az illető hatóság székhelye van.

A *hatóságok* határozataikat ügyviteli nyelvükön közlik a féllel; de ha a beadvány nem ezen a nyelven volt szerkesztve, a határozatot a fél kívánságára hiteles fordításban a beadvány nyelvén is közölni kell a féllel, feltéve, hogy e nyelvet az illető község, járás vagy törvényhatóság lakosságának legalább egyötöde vallja anyanyelvül, illetőleg a hatóság működési köre olyan község, járás, — vagy székhelye olyan törvényhatóság területén van, amely községben, járásban vagy törvényhatóságban a nyelvet a lakosoknak legalább egyötöde vallja anyanyelvül. A minisztérium azonban határozatát a fél kívánságára fordításban a beadvány nyelvén is köteles a féllel közölni.

A községi *tisztviselők* a községi lakosokkal való hivatalos szóbeli érintkezéseikben ezek nyelvét kötelesek használni. A járási és törvényhatósági tisztviselők azonban csak akkor, ha ezt a nyelvet az illető járás vagy törvényhatóság lakosságának legalább egyötöde vallja anyanyelvül; a kormányhatósági tisztviselők pedig akkor, ha a működési területüket tevő községben vagy járásban, illetőleg abban a törvényhatóságban, ahol a hatóság székhelye van, a nyelv a lakosság legalább egyötödének anyanyelve. Ha az eljáró tisztviselő az illető nyelvben nem jártas, tolmácsot kell alkalmazni. A nem magyar anyanyelvű féllel felvett jegyzőkönyvnek azt a részét, amelyet a félnek alá kell írnia, a fél anyanyelvén meg kell magyarázni; a jegyzőkönyvnek a fél fontos nyilatkozatát tartalmazó részét pedig a fél kívánságára egész terjedelmében le kell fordítani.

A felek nyelvhasználatára vonatkozó szabályok természetesen irányadók az egyházak, egyesületek és társaságok nyelvhasználatára is.

Az 1924: II. t.-c. kötelezővé tette, hogy olyan kormányhatósági és önkormányzati hatóságnál és hivatalnál, amelynek területén a lakosoknak legalább egyötöd része egy nyelvi kisebbséghez tartozik, az illető *nyelven jártas* személyeket kell alkalmazni. A már alkalmazásban álló személyzet a nyelvet záros határidőn belül elsajátítani volt köteles, különben a törvény biztosítja a hivatalból való áthelyezés vagy szabályszerű elbánás alá vonás jogát.

A közigazgatás nyelvét nemcsak a nemzetiségi nyelvhasználat szempontjából tárgyalhatjuk, de az ú. n. *hivatali stílus* tekintetében is. A latin államnyelv megszűnése után közhivatalainkban olyan nehézkes közigazgatási stílus, ú. n. tiszti írásmód fejlődött ki, amelynek nyügetől az újabb közigazgatási nemzedék ugyan igyekszik szabadulni, de az még teljességgel nem sikerült. Az természetes, hogy közigazgatásunk nyelvét egyszerűvé, magyarossá, világossá, könnyen érthetővé kell tenni és ebben a nyelvhasználatban kerülni kell minden felesleges formalizmust, udvariassági szólamot, jogászai műszavakat, cikornyás körülírásokat és mindenképen arra kell törekedni, hogy a határozatok és hirdetémények az egyszerűbb képzettségű emberek részéről magyarázat nélkül is könnyen megérthetők legyenek.

FÜGGELÉK.

Magyarország területének közigazgatási beosztása 1946 november 1-én.

Sorszám	A törvény- hatóság neve	Területe km ² -ben	Lakosság*	S z é k h e l y	M e g y e i						
					városok	Járások	Közfelgyűző- ségek	Nagyköz- ségek	Kisköz- ségek	Kisköz- ségek	
a) Vármegyék.											
1.	Abaúj	1.679	93.269	Szikszó nagyközség	—	5	34	7	118		
2.	Bács-Bodrog	1.913	122.427	Baja tíf. város	—	3	—	29	—		
3.	Baranya	3.943	253.803	Pécs tíf. város	1	7	73	13	288		
4.	Békés	3.808	348.301	Gyula megyei város	3	6	—	30	—		
5.	Bihar	2.771	183.531	Berettyóújfalú nagyközs. . .	—	6	2	55	6		
6.	Borsod-Gömör	3.581	276.812	Miskolc tíf. város	—	8	51	51	131		
7.	Csanád	1.876	168.064	Makó megyei város	1	4	2	37	5		
8.	Csongrád	1.885	152.438	Szentes megyei város . . .	2	3	1	16	2		
9.	Fejér	3.869	224.504	Székesfehérvár tíf. város . .	—	5	6	75	20		
10.	Győr-Moson	2.332	160.179	Győr tíf. város	1	4	21	40	57		
11.	Hajdú	2.585	197.653	Debrecen tíf. város	3	2	—	19	—		
12.	Heves	3.932	334.411	Eger megyei város	3	6	13	81	39		
13.	Jász-Nagykun- Szolnok	5.429	439.959	Szolnok megyei város . . .	6	6	—	53	1		
14.	Komárom- Esztergom	1.982	199.381	Esztergom megyei város . .	2	3	8	47	19		
15.	Nógrád-Hont	2.822	226.272	Balassagyarmat megy.v. . .	2	6	51	17	132		
16.	Pest-Pilis-Solt- Kiskun	11.620	1,537.870	Budapest tíf. város	13	17	6	209	16		
17.	Somogy	6.653	358.307	Kaposvár tíf. város	—	9	81	41	261		
18.	Sopron	1.810	141.798	Sopron tíf. város	—	4	31	27	84		
19.	Szabolcs	4.450	422.434	Nyíregyháza megy. város . .	1	9	26	69	61		
20.	Szatmár-Bereg	2.147	161.836	Mátészalka nagyközség . . .	—	4	36	21	94		
21.	Tolna	3.601	273.154	Szekszárd megyei város . .	1	6	11	77	29		
22.	Vas	3.277	237.306	Szombathely tíf. város . . .	1	7	69	15	231		
23.	Veszprém	4.264	279.749	Veszprém megyei város . . .	2	6	43	53	139		
24.	Zala	4.567	356.533	Zalaegerszeg megy. város . .	2	10	97	26	323		
25.	Zemplén	1.766	155.291	Sátoraljaújhely megy. v. . .	1	4	18	24	48		
Vármegyék összesen					88.562	7,305.292	45	150	680	1132	2104

b) Városok.

	Tertület	Lakosság
1. Baja	200	32.309
2. Budapest	207	1,164.963
3. Debrecen	957	125.933
4. Győr	54	57.190
5. Hódmezővásárhely	761	61.776
6. Kaposvár	42	32.982
7. Kecskemét	939	87.269
8. Miskolc	184	109.433
9. Pécs	71	73.000
10. Sopron	130	42.255
11. Szeged	816	136.752
12. Székesfehérvár	120	47.968
13. Szombathely	30	42.870
Tj. városok összesen	4.511	2,014.700
Magyarország mindössze :	93.073	9,319.992

* Az 1941. évi népszámlálás alapján a Központi Statisztikai Hivatal közlése.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu
• www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116 •
E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói
szerkesztő: Sós Dóra Gabriella • Borító, tördelés: Stubnya Tibor • Nyomdai
kivitelezés: Mondat Nyomdaipari és Szolgáltató Kft. • Felelős vezető:
Nagy László

ISBN ISBN 978-615-5680-70-0
ISSN 2498-7522



