

MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A KÖZIGAZGATÁS SZEREPE A XX. SZ. ÁLLAMÁBAN
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE
MŰKÖDÉSE ÉS JOGI RENDJE

ÍRTA

MAGYARY ZOLTÁN

A KIR. M. PÁZMÁNY PÉTER TUDOMÁNYEGYETEM
NYILVÁNOS RENDES TANÁRA



BUDAPEST 1942

KIRÁLYI MAGYAR EGYETEMI NYOMDA

Az athénieket én is, mint a többi görög, bölcseknek tartom. Azt látom mármost, hogy amikor tanácsba gyűlnek össze, ha a városnak a házépítések ügyében kell intézkednie, akkor az építőmestereket hivatják, hogy az építkezésekre vonatkozó tanácskozásban részt vegyenek, ha pedig hajóépítésről van szó, akkor a hajóépítőket; s így járnak el minden más dologban is, amiről úgy gondolják, hogy megtanulható és megtanítható . . . Amikor azonban államügyről kell tanácskozni, akkor felállhat és tanácsot osztogathat nekik az ács éppúgy, mint a kovács, a cipész, a kereskedő, a hajótulajdonos, gazdag és szegény, előkelő és pór, és ezeknek nem hányja senki a szemére, úgy, mint az előzőknek, hogy noha sehol sem tanulták és senki ebben tanítójuk nem volt, mégis megpróbálnak tanácsot adni. Nyilván azért, mert (az athéniak) úgy tartják, hogy ezek a dolgok nem taníthatók.

Platon, Protagoras. 319. B-320. A.

ELŐSZÓ.

Ez a mű a közigazgatástudomány válságos korszakában jött létre, amikor a régi minták már elavultak, új pedig még nincs.

Ennek a válságnak tudatosítása nemcsak a szerző egyéni meg-látása, hanem az a külföldi irodalomban általában elterjedt. Duguit „*Les transformations du droit public*” c. 1925-ben megjelent művében a következőket mondja: „Vannak a népek történetében korszakok, amelyekben az eszmék és intézmények, amelyek részt-vesznek az általános fejlődésben, maguk is külön átalakuláson mennek át. Akár akarjuk, akár nem, minden jel arra vall, hogy azok az alapfogalmak, amelyek a múltban jogintézményeink alap-jai voltak, szétesnek és helyüket másoknak adják át, hogy a jog-rendszer, amelyen modern társadalmunk élete eddig nyugodott, feloszlik és új rendszer épül fel teljesen új eszmék alapján. Ez minden országban így van, amely a fejlődésnek ugyanarra a fokára jutott.” (X. I.) Forsthuf „*Der Staat als Leistungsträger*”-e. művében kifejezi annak szükségességét, „hogy a közigazgatási jog dogmatikáját a modern közigazgatás vlóságával szorosabb kap-csolatba hozzák.” (Előszó), mert „a jogállami ideológia ahhoz a tarsadalmi képhez igazodott, amelynek valóságértéke csak a mull század közepéig volt.” (4. I.) Azt pedig, aki az angol és a főleg 1921. óta nagy fejlődésnek indult amerikai közigazgatástudományi irodalmat tanulmányozza, meglepi az az egyértelműség, amellyel a közigazgatástudomány életközelségének tény meg állapító tanul-mányok útján való biztosítását követelték. Ugyanigy jutottak arra a belátásra, hogy a közigazgatás célja a gazdaságosság és eredményesség (*economy and efficiency*), valamint hogy a köz-igazgatás jogszerűsége a cél biztosítására nem elegendő. Charles Beard, a politikai tudomány egyik legnagyobb amerikai tekin-télye, „*The American Leviathan. The Republic in the machine age*” című könyvében (1931.) írja, hogy „műve abból az erőfeszíté-sből született, hogy a politikát, közigazgatást és technikát egybe-fogja, tekintettel a gép korszakában kifejlődött új szükségletekre”. (Előszó.) Igaza van Madáchnak: „A tudomány sántán követi csak a meglévő ifjú tapasztalást.”

A közigazgatásnak nálunk és az európai kontinens államai-ban uralkodó szemlélete tehát általában elszakadt a XX. század életétől. Vannak ugyan már különböző nyelven a részletekre vonat-kozó becses tanulmányok, amelyek az új felismerésből származtak, de a rendszeres művek sem adják a közigazgatásnak teljes képét, figyelmen kívül hagyják lényeges problémáit, nem tárják fel teljes szervezetét és annak dinamikáját s nem nyújtanak támpontot a részek relatív jelentőségének megítélésére. Az európai kontinens

művei a közigazgatást csak jogi szempontból, az angolszász államok művei pedig csak a technikai oldalról (management) tárgyalják. Az eredmény az, hogy annak, aki bármelyik iskolából jön és lép be a közigazgatásba, ott az az érzése, hogy magára van utalva: amit tanult, az életben nem igazítja el.

Ez a mű kísérlet a közigazgatási jogot és a közigazgatástant egyaránt felölelő közigazgatástudomány új szintézisének megalkotására. A nézetek, amelyek benne kifejezést nyernek, fokozatosan fejlődtek ki és jellegzetes részleteikben magyar és idegennyelvű tanulmányokban, nemzetközi kongresszusokon és külföldi egyetemeken tartott előadások és viták útján ismertekké váltak és a külföldi szakkörök által elfogadást találtak. Az összefoglaló vizsgálat és rendszeres tanulmány tárgyául elsőnek természetesen a magyar közigazgatást választottam, amelynek kellő alaposággal való megismerése legkönnyebben volt elérhető, de egyúttal azért is, hogy a tudomány új eredményei elsősorban saját hazámnak álljanak szolgálatára és a magyar ifjúságnak szolgáljanak okulására.

A műben megnyilvánuló felfogás három forrásból állott elő, amelyek közt jelentőségben nehéz volna különbséget tennem. Ezek: 1. a közigazgatás gyakorlati ismerete, amelyet húszévi közszolgálatom és a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére nyert kormánybiztosi megbízatásom két éve alatt volt módomban megszerezni; 2. elméleti tanulmányaim, amelyek kiszélesítésére a legtöbb jelentős államban végzett utazásaim és vizsgálataim rendkívül kedvező lehetőséget nyújtottak; 3. a Magyar Közigazgatástudományi Intézet; amely a válogatott munkatársakkal és tehetséges tanítványokkal együtt való tervszerű kutatásnak és tudományos anyaggyűjtésnek olyan teljesítményű műhelyévé vált, amelyen segítség nélkül ilyen természetű úttörő munkára ebben a tudományszakban bajos lett volna vállalkozni. Az Intézet hozzájárulása egyrészt annak kiadványsorozata, amelyben megjelent monográfiák a szintézis előkészítéseként faragott építőköveknek szerepét töltik be, másrészt közvetlenül a mű megírásához végzett anyaggyűjtés, térképek és ábrák megszerkesztése és megrajzolása. Ki kell emelnem, hogy a 22. §. (A magyar föld) dr. Elek Péter okl. gazdasági tanár, tanársegédem, a 23. §. (Az emberek) túlnyomórészt dr. Kiss István tanügyi segédtitkár, tanársegédem műve. Az anyaggyűjtésben főleg dr. Lovász János tanársegédem volt segítségemre, aki a mutatókat is készítette. A térképek és ábrák rajzolása Valentiny Károly műegyetemi hallgató műve.

Sokat köszönök kívülük Feleségemne/o aki a mű írása, és azoknak a tanítványaimnak, akik a korrektúra olvasása közben érdemi észrevételeket tettek és az olvasó benyomásait közölték: dr. Martonyi Jánosnak, a kolozsvári Ferenc József tudományegyetem rk. tanárának és dr. Valló József pénzügyi titkárnak.

Budapest, 1942. év május havában.

TARTALOM

I. RÉSZ. A L A P F O G A L M A K

I. FEJEZET

AZ ADMINISZTRÁCIÓ	oldai
1. §. Az adminisztráció fogalma.....	3
1. Az adminisztráció általában. – 2. Az adminisztráció két eleme.	
2. §. A szervezés alapelvei	4
3. A szervezés két főmozanata. – 4. A munkamegosztás. – 5. Az összhang biztosítása (koordináció). – 6. A szervezet felépítése. – 7. A szervezet tagolása. – 8. Az összhangbiztosítás megoldási formái.	
3. §. A működés célja.....	22
9. A működés célja: az eredményesség.	
4. §. Az adminisztráció fontosságának felismerése	25
10. A tudományos üzemvezetés fogalma. Taylor. – 11. A szabványosítás fogalma.	
5. §. Az adminisztráció tudománya	31
12. Hoover műve a főnökök döntő felelőségéről. – 13. Fayol elmélete az adminisztrációról. – 14. A főnök segédszervei. A vezérkar. -	
15. Az adminisztráció tudományának továbbfejlődése.	

II. FEJEZET

A K Ö Z I G A Z G A T Á S .

6. §. A közigazgatás fogalma	39
16. Adminisztráció és közigazgatás közti különbség.	
7. §. A közigazgatás és a többi állami funkció	41
17. A törvényhozás és bíraskodás különválása. – 18. A főfunkciók széjjelválasztásának tana. – 19. A főfunkciók széjjelválasztásának tökéletlensége. – 20. A főfunkciók viszonya egymáshoz.	
8. §. A közigazgatás és a jog	48
21. Magánjog és közjog. – 22. A közigazgatási jog fogalma. -	
23. A közigazgatás és a magánjog. – 24. A kincstár (fiscus) fogalma. -	
25. A közigazgatási jog kifejlődése.	

9. §. A mai magyar közigazgatás történeti kialakulása	55
26. Szent Istvántól a mohácsi vészig. – 27. A hivatásos közzszolgálat kifejlődése külföldön. – 28. Magyar fejlődés 1526-tól 1867-ig. - 29. Az 1867. utáni magyar fejlődés. – 30. A magyar fejlődés jellemzése.	
10. §. A közigazgatás túlsúlyának kifejlődése	71
31. Az állam átalakulása az 1848. évi alkotmányreform óta. – 32. Az erős exekutíva lényege.	
11. §. A közigazgatás eredményessége	75
33. Az eredményesség, mint követelmény. – 34. A legalitás elve. - 35. Az eredményesség előtérbenyomulása. – 36. A közigazgatás racionalizálása.	
12. §. A közigazgatás környezete	81
37. A közigazgatásra ható tényezők.	
13. §. A közigazgatástudomány	84
38. A közigazgatástudomány két iránya. – 39. A közigazgatási jog fejlődése. – 40. A francia fejlődés. – 41. A német fejlődés. – 42. Az olasz fejlődés. – 43. Az angol fejlődés. – 44. Az amerikai fejlődés. - 45. A közigazgatástan fejlődése.- 46. A közigazgatástudomány magyar irodalma.	

III. FEJEZET

A K Ö Z I G A Z G A T Á S S Z E R V E Z E T I É S M Ű K Ö D É S I E L V E I.

14. §. A szervezési elvek a közigazgatásban	103
47. A szervezési elvek felsorolása.	
15. §. A centralizáció	104
48. Politikai és adminisztratív centralizáció. – 49. A centralizáció történeti fejlődése. – 50. A centralizáció eszközei. – 51. A centralizáció előnyei. – 52. A centralizáció mérve és határai. – 53. A centralizáció válsága.	
16. §. A decentralizáció	112
54. A decentralizáció fajtái. – 55. Az önkormányzat. – 56. Az önkor- mányzat előnyei. – 57. A centralizáció hatása az önkormányzatra. - 58. A dekoncentráció.	
17. §. A hierarchia	120
59. A hierarchia fogalma. – 60. Az alá- és fölérendeltség tartalma. - 61. Az engedelmességi kötelesség határa. – 62. A hierarchikus ellen- őrzés.	
18. §. Az integráció	126
63. Az integráció fogalma. – 64. Az integráció példái.	
19. §. A közzszolgálat.....	129
65. A közzszolgálat fajtái. – 66. A nem hivatásos közzszolgálat.	
20. §. A közigazgatás működési alapelvei	136
67. A működési alapelvek.	

II. RÉSZ.

A M A G Y A R K Ö Z I G A Z G A T Á S S Z E R V E Z E T E

IV. FEJEZET

A M A G Y A R K Ö Z I G A Z G A T Á S A L A P J A I É S F E L A D A T A I .

	Oldal
21. §. A magyar közigazgatás alapjai	141
68. A közigazgatás alapjai. – 69. A terület és népesség viszonya. - 70. Az országrendezés. – 71. A közellátás fontossága.	
22. §. A terület	143
72. Földrajzi alapok. – 73. Éghajlat, víz, talaj. – 74. A közigazgatás szervezetének a területtel való összefüggése.	
23. §. A népesség	154
75. A népesség közigazgatási jelentősége. – 76. A település. - 77. A népesség eloszlása. – 78. A népesség összetétele.	
24. §. A gazdasági apparátus	162
79. A gazdasági élet közigazgatási fontossága. – 80. A mezőgazdaság. 81. A bányászat és ipar. – 82. Forgalom, kereskedelem, hitel. - 83. A munkaerő.	
25. §. A közigazgatás feladatai. A közigazgatási politika	174
84. A közigazgatás céljai. – 85. A közigazgatási politika.	
26. §. A közigazgatás nyilvántartásai	175
86. A nyilvántartások csoportosítása. – 87. Személyekre vonatkozó nyilvántartások. – 88. Dolgokra vonatkozó nyilvántartások. - 89. Statisztikai és egyéb források.	
27. §. A jogszabályok gyűjteményei	193
90. A törvények gyűjteménye. – 91. A rendeletek gyűjteményei. – 92. A szabályrendeletek gyűjteményei. – 93. Jogszabálymutató.	
28. §. A közigazgatástudományi intézetek	195
94. A közigazgatástudományi intézetek hivatása.	

V. FEJEZET

A M A G Y A R K Ö Z I G A Z G A T Á S S Z E R V E Z E T E .

29. §. A magyar állam szervezetének áttekintése	197
95. Az állam főszervei. – 96. A magyar állami szervezetének át- tekintése.	
30. §. A kormány	200
97. Az államfő. – 98. A magyar kormány. – 99. A miniszterek szerepe és jogállása. – 100. A kabinetrendszer gyengéi.	
31. §. A közigazgatási szervek	207
101. A közigazgatási szervek fajtái. – 102. Egyéni és testületi szervek. - 103. A szervezeti egységek jogi személyisége.	

	Oldal
32. §. A közigazgatás	215
104. A közigazgatás fogalma. – 105. A közigazgatás eloszlása.	
33. §. A községek	219
106. A községek fontossága. – 107. A községek áttekintése. – 108. A bevett és elismert egyházak. – 109. A szellemi élet községei. – 110. A vitési rend. – 111. A gazdasági élet fakultatív községei. – 112. Az érdekképviselők. – 113. Társadalomjóléti községek. – 114. Az érdekképviselők átmeneti formái.	
34. §. A községek	247
115. A községek fogalma. – 116. A községek fajtái. – 117. Köz- támogatásban részesített magánvállalatok.	
35. §. A hatóságok	258
118. A magyar közigazgatási hatóságok. – 119. A hatósági közegek.	
36. §. A vármegye	266
120. A vármegyék kialakulása és száma. – 121. A nemesi vármegye jellege. – 122. A vármegye hatásköre és jogállása. – 123. A vármegye szervezete. – 124. A főispán. – 125. A közigazgatási bizottság. – 126. A kormányfelügyelet a vármegyével szemben, – 127. A vár- megyék és járások területi beosztása.	
37. §. A község	297
128. A község és város közti különbség. – 129. Az állandó település közigazgatási fontossága. – 130. A falvak és városok közhatalmi meg- szervezése. – 131. A községek területe. – 132. A községek lakossága. – 133. A községek hatásköre. – 134. A helyhatóság. A község fogalma. – 135. A községek szervezete. – 136. A községek és a vármegye. – 137. A községek és az állam. – 138. A községi szervezet változásai.	
38. §. A város	327
139. A városfejlődés mozgató erői. – 140. A városalakító erők fajtái. – 141. A városrendezés. A magyar városok áttekintése. – 142. A város a magyar közigazgatási jog szerint. – 143. A megyei város. – 144. A törvényhatósági jogú város. – 145. A városfejlesztési törvény.	
39. §. A külterület. A tanyakörzet	342
146. A külterület fogalma. – 147. A tanya, majorok. – 148. A tanya- körzetek és tanyaközpontok.	
40. §. Budapest. A nagyváros	347
149. A nagyváros fogalma. – 150. Budapest székesfőváros közigazgatási szervezete. – 151. A Fővárosi Közmunkák Tanácsa.	
41. §. A szakigazgatási szervek	353
152. A hatósági jogkörrel nem bíró közintézmények. – 153. A miniszter- elnökség alá rendelt szervek. – 154. A belügyminisztérium alá rendelt szervek. – 155. A pénzügyminisztérium alá rendelt szervek. – 156. A földművelésügyi minisztérium alá rendelt szervek. – 157. Az ipar- ügyi minisztérium alá rendelt szervek. – 158. A kereskedelem- és köz- lekedésügyi minisztérium alá rendelt szervek. – 159. A vallás- és köz- oktatásügyi minisztérium alá rendelt szervek. – 160. Az igazságügy- minisztérium alá rendelt szervek. – 161. A honvédelmi minisztérium alá rendelt szervek. – 162. A közellátási minisztérium alá rendelt szervek.	
42. §. A jogorvoslati fokozatok	365
163. A jogorvoslati hatóságok fejei. – 164. Tisztán jogorvoslati ható- ságok. – 165. A jogorvoslati fokozatok.	

43. §. A közigazgatási szervezet egysége és alkalmazása a változó viszonyokhoz	372
166. A közigazgatási szervezet rendszertelen képe. – 167. A közigazgatási szervezet egysége.	

VI. FEJEZET A K Ö Z I G A Z G A T Á S SZEMÉLYZETE.

44. §. A közhivatalnok fogalma	375
168. A közhivatalnok fogalma.	
45. §. A magyar közszolgálat szervezete	378
169. A közhivatalnokok felosztása. – 170. A státusok. – 171. Az államtól különböző szolgálatadók. – 172. Egyéb szolgálati viszonyok. – 173. A katonai szolgálat. – 174. Koncesszióval bíró magánvállalatok.	
46. §. A közhivatalnok jogállása	387
175. A közszolgálati jogviszony tartalma. – 176. A szolgálati kötelezettség tartalma. – 177. A közhivatalnokok viszonya egymáshoz. – 178. A közszolgálati jogviszony külső oldala. – 179. A hatóságok és hatósági közegek fokozott büntetőjogi védelme. – 180. A szolgálati pragmatika.	
47. §. A közszolgálati alkalmazás feltételei	394
181. Az alkalmazás általános és különös feltételei. – 182. A gyakorlati képzés.	
48. §. A közhivatalnokok személyének kiválasztása	399
183. A közhivatalnokok kiválasztási módjai. – 184. A kiválasztási módok tökéletesítése.	
49. §. A közszolgálat megszűnése	402
185. A közszolgálat megszűnésének módjai. – 186. Kivételes rendelkezések a közszolgálat megszüntetéséről.	
50. §. A közhivatalnok kötelességei és jogai	404
187. A közhivatalnok kötelességei. – 188. A közhivatalnokok jogosítványai.	
51. §. Az illetmény- és nyugdíjrendszer	408
189. A közhivatalnokok pénzbeli előnyei. – 190. Az illetményrendszer. – 191. A nyugdíjrendszer.	
52. §. A közhivatalnokok felelőssége	412
192. A közhivatalnokok hármass felelőssége. – 193. A közhivatalnokok fegyelmi felelőssége. – 194. A fegyelmi vétségek és büntetések. – 195. A közhivatalnokok büntetőjogi felelőssége. – 196. A közhivatalnokok vagyoni jogi felelőssége.	
53. §. A személyzeti politika	425
197. A személyzeti politika fogalma. – 198. A közszolgálatban érdekeit tényezők szempontjai. – 199. A szervezet és az egyén eredményességének megkülönböztetése.	
54. §. A szervezet eredményességének biztosítása	429
200. A főnök szerepe. – 201. A fizetési rendszerek szerepe. – 202. A szervezet eredményességének egyéb eszközei.	

55. §. Az egyén eredményességének biztosítása.....	433
203. A személyi kiválasztás fontossága. – 204. A személyzet minősítése. – 205. Az előléptetés.	

VII. FEJEZET

A K Ö Z I G A Z G A T Á S D O L O G I E S Z K Ö Z E I .

56. §. A közigazgatás, mint gazdasági alany	441
206. A közigazgatás gazdasági alanyai. – 207. A háztartó gazdasági egységek. – 208. A gazdaságosság követelménye a közháztartásban.	
57. §. A köztulajdon	443
209. A köztulajdon fajtái. – 210. A köz magántulajdona. – 211. A közigazgatás használatában levő vagyon. – 212. A közhasználatban álló vagyon. – 213. A fokozott használat. – 214. Koncesszió. – 215. Közigazgatási szolgálat.	
58 §. A kisajátítás	447
216. A kisajátítás fogalma. – 217. A kisajátítás jogintézményének fejlődése. – 218. Kisajátítási jogunk alapelvei. – 219. Telekfelosztás, telekhatárrendezés, telekátalakítás. – 220. A kisajátítási jog új fejlődése Németországban.	
59. §. A közszolgáltatások és kezelésük	450
221. A közszolgáltatások fogalma. – 222. Az állami és egyéb közszolgáltatások aránya. – 223. A közszolgáltatások kezelésének alapelvei. – 224. A közadók behajtása.	
60. §. Az állami költségvetés	460
225. A költségvetés fogalma. – 226. Az állami költségvetés jelentősége. – 227. Az állami költségvetés megállapítása. – 228. A költségvetéssel szemben támasztott követelmények. – 229. Valódi és átfutó vagyonváltozások. – 230. A költségvetés részletes előirányzata és a költségvetési törvény. – 231. Az indemnitás és az exlex.	
61. §. A költségvetés végrehajtása	472
232. Az utalványozó hatóságok. – 233. A költségvetési törvény végrehajtásának legfőbb elve. – 234. Eltérések a költségvetési előirányzattól.	
62. §. Az állami számvitel. A számvevőségek	480
235. A számvitel jelentősége. – 236. A könyvviteli rendszerek. – 237. A számvevőségek.	
63. §. Az állam pénztári és hitelszervei	488
238. A m. kir. Postatakarékpénztár. – 239. Az állampénztárak fajtái. – 240. Az állam hitelszervei. – 241. A központi könyvelés. – 242. Az állam hitelműveletei.	
64. §. A zárószámadás. A számvevőszék.....	493
243. A m. kir. Legfőbb Állami Számvevőszék. – 244. Az állami zárószámadás.	
65. §. A törvényhatóságok és községek háztartása	495
245. A vármegyék háztartása. – 246. Nagy- és kisközségek háztartása. – 247. A törvényhatósági jogú és megyei városok háztartása. – 248. Budapest székesfőváros háztartása.	

	Oldal
66. §. A közszállítások	502
249. A fogyasztás ellenőrzésének fontossága. – 250. A közszállítások fogalma és kifejlődése. – 251. A közszállítások szabályozása Magyarországon. – 252. A Közszállítási Szabályzat főbb rendelkezései.	
67. §. A középítkezések	509
253. Épületek tervezése és kivitelezése.	
68. §. A közigazgatás technikai segédeszközei	512
254. Az irodatechnika jelentősége. – 255. A munkamódok és munkaeszközök. – 256. A grafikonok. – 257. Irodabútorok. – 258. A gépkocsi szerepe.	

III. RÉSZ. A K Ö Z I G A Z G A T Á S M Ű K Ö D É S E

VIII. FEJEZET. AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE.

69. §. Kormányzás és közigazgatás	519
259. A kormányzás fogalma.	
70. §. A szervei és szakirányú működés	523
260. A kétféle működés megkülönböztetése.	
71. §. A szakirányú közigazgatás áttekintése	525
261. A szakirányú igazgatás feladatkörei.	
72. §. Az általános igazgatás	527
262. Az általános, vagy szervei igazgatás tartalma.	
73. §. A közigazgatási vezérkar	528
263. A közigazgatási vezérkar fogalma. – 264. A vezérkar szervezete és jogállása. – 265. A közigazgatási vezérkar a megvalósulás útján.	
74. §. A tervezés	535
266. A tervezés fogalma. – 267. A tervezés eddigi példái.	
75. §. A szervezés	539
268. A szervezés fogalma. – 269. A szervezés a közigazgatásban.	
76. §. A parancsolás. A vezetés	541
270. A parancsadás szerepe. – 271. A jogszabályalkotás.	
77. §. Az összhang biztosítása	544
272. Az összhang biztosításának fogalma. – 273. A főnöki kar szerepe.	
78. §. Az ellenőrzés	547
274. Az ellenőrzés fogalma.	
79. §. Az ügyintézés	548
275. Az ügyintézés fogalma. – 276. Az ügyvitel. – 277. Az ügyvitel elbírálása.	

	Oldal
80. §. Az ügykezelés	556
278. Az ügykezelés fogalma. – 279. Az ügykezelés fontosabb mozzanatai.	
81. §. A rendészet.....	561
280. A rendészet fogalma. – 281. A rendészet feladatai. – 282. A rendőri hatalom korlátai. – 283. A rendészet eszközei. – 284. A rendőri engedély. – 288. A rendészet szerepének változása.	
82. §. Pénzügyi közigazgatás	573
286. A pénzügyi közigazgatás jellemzése. – 287. A közteherviselési kötelezettség. – 288. A pénzügyi jogszabályok. – 289. A magyar közszolgáltatások. – 290. A pénzügyi közigazgatás eredményessége.	

IX. FEJEZET A K Ö Z I G A Z G A T Á S J O G I R E N D J E

83. §. A jog szerepe a közigazgatásban	579
291. A közigazgatás és a jog viszonya. – 292. A közigazgatástani és közigazgatási jogi szempont. – 293. A közigazgatás jogi szabályozásának foka. A szabad belátás.	
84. §. A közigazgatási jog forrásai	582
294. A közigazgatási jog forrásai. – 295. A jogforrások hierarchiája. – 296. A szokásjog a közigazgatásban.	
85. §. A közigazgatási aktusok	586
297. A közigazgatás aktusainak sokfélesége. – 298. A közigazgatás ténykedéseinek csoportosítása. – 299. A közigazgatási jogi aktus.	
86. §. A közigazgatási eljárás	592
300. A közigazgatási eljárás fogalma. – 301. A fontosabb különleges közigazgatási eljárások. – 302. Az általános közigazgatási eljárás. – 303. Egységes eljárási jogunk kezdetei.	
87. §. A közigazgatás határozatai	609
304. A közigazgatási határozatok fajai. – 305. Különleges közigazgatási határozatok. – 306. A közigazgatási határozat tartalmi kellékei. – 307. A kihirdetés.	
88. §. A közigazgatási jogorvoslatok. A jogerő.....	612
308. A jogorvoslatok célja. – 309. Jogorvoslati jogunk főbb elvei. – 310. A közigazgatási határozatok módosítása egyéb jogcímenen. – 311. A semmis hatósági aktus. – 312. A közigazgatási határozatok jogereje.	
89. §. A közigazgatási bíráskodás	622
313. A közigazgatási bíráskodás története. – 314. A közigazgatási bíráskodás fogalma. – 315. A magyar közigazgatási bíróság.	
90. §. A közigazgatási kényszer. Az elévülés.....	633
316. A végrehajtás. – 317. Az elévülés.	

B E F E J E Z É S

	Oldai
91. §. A jövő fejlődés iránya	637
318. A mű rendszerének áttekintése. – 319. A közigazgatás reformjának elkerülhetlensége. – 320. Közigazgatás és alkotmány.	

MUTATÓK

Névmutató	643
Tárgymutató	646
Jogszabálymutató	668

A Z Á B R Á K J E G Y Z É K E

1. Nagyobb szervezet sematikus képe	11
2. összhangbiztosítás koordináló szerv útján	21
3. A magyar közigazgatás ma működő intézményeinek létesülési ideje	68
4. Az állami alkalmazottak megoszlása és számának növekedése	70
5. A Budapest székesfőváros szolgálatában álló összes személyzet létszáma	70
6. A magyar közigazgatás szervezeti egységei	199
7. A társadalomjóléti köztestületek áttekintése	245
8. A vármegyék fontosabb adatai	267
9. A törvényhatóságok és községek beosztása	302
10. A magyar városok lakosságának foglalkozási összetétele	332 és 675
11. A magyar városok fontosabb adatai	333-334
12. Probst-féle minősítési lap	437-438
13. Az állami és egyéb közszolgáltatások aránya az 1939. évben	454
14. Az állami költségvetés előirányzata az 1942. évre	466
15. Az 1942. évre előirányzott kiadások természetük szerinti csoportosításban.....	467
16. Az ügyintézési mozzanatok jelkulcsa.....	551
17. Az úti számlák intézésének ügymenete a kereskedelem- és közlekedéstudügyi minisztériumban	552
18. Több hatóságot megjáró ügy ügymenete	553
19. A budapesti magánépítkezési ügyek intézésének ügymenete.....	554
20. Tájékoztató központ beiktatásának előnye	555

A M E L L É K L E T E K J E G Y Z É K E

1. Magyarország népsűrűségi térképe	152 és 155
2. A népesség fejlődése	152 és 159
3. A népesség nemzetiségi megoszlása	160
4. A népesség vallási megoszlása	160
5. A népesség foglalkozási megoszlása	162 és 168
6. Az összes művelési ágak átlagos kataszteri tiszta jövedelmének földrajzi megoszlása.....	163 és 168
7. A magyar közigazgatás szervezetének vázlata	A kötet végén.
8. A magyar érdekképviseleti szervek áttekintése.....	246 és 248
9. A községek szervezeti megoszlása	320 és 325
10. A községek nagysága és a település jellege.....	320 és 325
11. A közszolgálati alkalmazottak illetményeinek rendszere	408 és 409

I. RÉSZ

ALAPFOGALMAK

1. FEJEZET.

Az adminisztráció.

1. §. Az adminisztráció fogalma.

Az adminisztráció általában.

1. Az *adminisztráció* intézést, ügyek végzését, dolgok megcsinálását, kérdések megoldását, célszerű cselekvést jelent. De mindezt még nem nevezzük adminisztrációnak, ha nem lép túl az egyén, illetve a család, tehát a vérségi kötelék érdekkörén. Az adminisztráció fogalma több emberből álló szervezett egységet tételez fel. Ilyen egységek igen sokfélék lehetnek: mezőgazdasági, kereskedelmi cégek, ipari, közlekedési vállalatok, pénzüzetek, (mindezek akár egyéni cég, akár kereskedelmi társaság alakjában jönnek létre), egyesületek, társadalmi alakulatok, községek, városok, vármegyék, egyházak, a hadsereg stb. Mindezek szervezett egységek és ezért van adminisztrációjuk. Az *adminisztráció tehát az ember társaslény mivoltából származó adottság.*

Az adminisztráció idegen szó. Németül *Verwaltung*, angolul, franciául *administration* felel meg neki. Jó magyar kifejezése nincs. Magyarul csak *igazgatást* mondhatunk, amint a *közigazgatás* kifejezést általánosan használjuk is. Az *igazgatás* szó azonban így a magyarban kettőt jelent: egyrészt azt, ami az adminisztráció fenti értelmé, másrészt azt, ami a főnöki funkció, a latin *directio* fogalmának felel meg. Az adminisztráció fenti értelmében a direktió is benne van. Az adminisztráció tehát tágabb, a direktió a szűkebb fogalom. Mi a tágabb értelemben használjuk s ezért használjuk az idegen kifejezést.

Az adminisztráció kiépítésének módja szorosan összefügg alanyának viszonyaival. Más ez földbirtoknál, egyéni vállalatnál, részvénytársaságnál, más valamely egyesületnél, közületnél, vagy éppen az államnál stb. Ezért megkülönböztetünk magánigazgatást és közigazgatást (*private administration* és *public administration*), de tudnunk kell, hogy mind a kettő *igazgatás* (adminisztráció). Az adminisztráció funkciója és alapelvei közösek, mert az emberi cselek-

vés és szükségletkielégítés módjai is azok. Ezért a magánigazgatás és közigazgatás közt sok az azonos vonás, köztük szoros kapcsolat van.

Ebben a fejezetben az adminisztrációt általános értelemben tárgyaljuk. Azokat a kérdéseket vizsgáljuk, amelyek mind a magánigazgatásra, mind a közigazgatásra egyaránt jelentőséggel bírnak.

Az adminisztráció két eleme.

2. Az adminisztráció fogalmából következik, hogy abban két elemet kell megkülönböztetnünk: az adminisztráció egyrészt *szervezet*, másrészt *működés*.

Abból, hogy adminisztrációról csak ott lehet szó, ahol több emberből álló szervezett egységet találunk, következik a *szervezel* (németül, angolul és franciául egyaránt: organisation) szükségessége. Több ember együttes cselekvése célszerű szervezet nélkül, mint ezt majd látni fogjuk, nem lehetséges.

Az adminisztráció másrészt cselekvést is jelent. Az adminisztráció feladata kérdések megoldása, eredmények elérése, ügyek végzése, azaz cselekvés. Mivel szakadatlan cselekvésről van szó, ezért nevezzük *működésnek*. A szervezet tehát nem öncél, nem önmagáért van, hanem eszköz egy cél megvalósítására. A szervezet különböző aszerint, hogy mi a cél? Amikor a cél megszűnik, a szervezet is feloszlik.

A szervezetnek és a működésnek ez a széjjelválasztása azonban csak elméletben lehetséges. A valóságban összefolynak, a kettő egy. Azért helyesebb a kérdést úgy felfognunk, hogy amikor szervezetről van szó, akkor az adminisztrációra nyugalmi (statikus) állapotban, amikor a működésről van szó, akkor az adminisztrációra mozgó (dinamikus) állapotban gondolunk. A működés a szervezet funkciója.

2. §. A szervezés alapelvei.¹

A szervezés két főmozzanata.

3. Az élet nagyon sok olyan feladatot vet fel, amelyet egy ember nem tud megoldani. Minden nagyobb vállalkozás több, sőt sok ember együttes munkáját kívánja. A tapasztalat tanított meg arra, hogy az eredmény sokkal jobb ott, ahol az együttműködő emberek közt munkamegosztás van, mint ahol nincs. A munkamegosztás magával hozza az összhangbiztosítás szükségét. A munkamegosztás és az összhangbiztosítás a szervezés két főeleme.

A szervezés olyan működés, amely egy szervezetet létrehoz. A szervezés nem éri el célját, ha ötletszerű rögtönzés, vagy kapkodás, mert a szervezetnek állandónak kell lennie, ez pedig csak úgy érhető

¹ V. ö. *Luther Gulick: Notes on the Theory of Organisation. Papers on the Science of Administration. Institute of Public Administration. Columbia University. New York, 1937.*

el, ha a szervezet alkalmas megoldásokat használ. Vannak a szervezésnek tapasztalatilag bevált és elméletileg tisztázott elvei, amelyeknek figyelmen kívül hagyása a szervezet rovására megy! A legfontosabb szervezési elveket behatóan kell ismertetnünk.

A munkamegosztás

4. A. Miért kell a munkát megosztani? Mert

a. az emberek nem egyformák. Különböző a képességük, tudásuk, tapasztalatuk és gyakorlatuk. A specializálódás azért is előnyös, mert így az emberek egyes irányokban nagyon tökéletesednek;

b. egy ember nem lehet egyszerre két helyen;

c. egy ember nem tud egyszerre két dolgot csinálni;

d. az emberi tudás és ügyesség köre oly nagy, hogy senki sem tud abból egy töredéknél többet elsajátítani.

A szervezés az emberi természetnek, továbbá a térnek és időnek ezeket a korlátait a munkamegosztás segítségével le tudja győzni.

A munkamegosztás lehet *mennyiségi* és *minőségi*.

A mennyiségi munkamegosztásra jó példa az, ha egy cipőgyárban, ahol 1000 munkás dolgozik, mindegyik maga csinálja meg az egész pár cipőt: kiszabja a bőrt és a bélést, felszegezi a kaptafára, megvarrja a felsőrészt, rávarrja a talpat, elkészíti a sarkat és a csatokat, kitisztítja a cipőt és becsomagolja. Így kb. két nap alatt készít el egy párt, tehát az 1000 ember minden nap 500 pár cipőt produkál. Lehet azonban a munkát ugyan e közt az 1000 ember közt úgy is megosztani, hogy a felsorolt munkarészek közül mindegyik mindig ugyanazt végzi. Egyrésztük a bőrt szabja, a másik rész a felsőrészt varrja, egy további rész talpat, sarkat, tisztít vagy csomagol. Ezt minőségi munkamegosztásnak nevezzük. A specializálódás révén az emberek különleges gyakorlatot szereznek, sokkal gyorsabban és jobban dolgoznak, nem kell minduntalan szerszámot cserélni és helyet változtatni, az anyagot jobban kímélik. Ezáltal a termelés olcsóbb lesz, az 1000 ember pedig ugyanazzal az erővel, ugyanabban az ütemben napi 2000 pár cipőt tud elkészíteni.

A munkagépek bevezetése nagyon fokozza a munkamegosztást és a specializálást. A varrógép, az írógép és a kerékpár a leghétköznapiabb példák, amelyek az embereket megosztják olyanokra, akik tudják azokat használni és olyanokra, akik nem tudják. De a specializálódás nemcsak gépekkel és szerszámokkal kapcsolatban, hanem a feldolgozott, vagy kezelt anyagok szerint is kifejlődik. (Kőfaragó – fafaragó; kőműves – betonozó; csikós – gulyás – juhász stb.) Ugyanigy specializálódás áll elő az elméleti tudás különböző területei, a különböző képzettség szerint (nyelvismeret, gyorsírás, jog, orvostudomány, műszaki tudományok stb.). Ez a specializálódás a tudomány és a technika haladásával, újabb gépeknek és találmányoknak elterjedésével

még fokozódik. A velük kapcsolatban elérhető munkamegosztás egy-részt az emberek hajlamaitól és ügyességétől, másrészt a tanulástól és a gyakorlattól függ.

B. A munkamegosztás határai. Egy fokon túl a munka megosztás már nem jár előnnyel. Mik a munkamegosztás határai?

A legfontosabbak a következők:

a. A munkaidő. Amikor egy adott szervezetben az egy emberre jutó munkamennyiség nem tölti ki annak egésznapos munkaidejét, akkor a munkamegosztás már nem jár előnnyel. Vannak helyzetek, amelyekben ezt nem is lehet elérni és egy specialista kénytelen ki nem használt idejére más munkát is vállalni, főleg kisebb szervezeti egységekben és kis helyeken. (Pl. falun van orvos, de nincs külön sebész, szülész, fogorvos stb.)

b. A technika állása és a szokás. Technikailag összefüggő munkakörök nem választhatók szét, és a munkavállalók szervezetei által előírt specializálásoktól eltérő kombinációk nem vihetők keresztül. Ez a határ természetesen változó, mert a technika haladása és a közoktatás fejlődése sokban módosítja. Ezek nélkül a változások nélkül merev munkamegosztással állnánk szemben. Figyelembe kell azonban vennünk azt is, hogy a munkamegosztás fokozása a munkapiacot szűkíti, mégpedig mind a munkaadók, mind a munkavállalók számára. Pl. amióta a kőműves- és vasbetonmunka különvált, a kőművesek nem vállalhatják a vasbetonozók munkáját és fordítva. Viszont a munka adó nem vehet fel kőművest vasbetonozó helyett akkor sem, ha vasbetonmunkás nem áll rendelkezésre, kőműves pedig bőven található.

c. A munkafolyamat organikus egysége útját állja annak, hogy több ember osztozzék egy munkán, mint ahánynak bekapcsolása előnnyel jár. A varrógép használatánál pl. nem lehet különválasztani és külön emberre bízni a cérnabefűzést, vagy az írógépelésnél a rádiózást. Három szabó gyorsabban varr meg egy ruhát, mint egy, de 50 szabó nem dolgozhat egy ruhán. A házipítésnél sem lehetséges olyanfokú munkamegosztás, hogy tízezer kőműves egy óra alatt építsen fel egy házat.

A munkamegosztás határa mindig ténykérdés. Meg kell állapítani, hogy származik-e még előny belőle, vagy nem?

C. Az egész és a tagok. A munkamegosztás kifejezés maga mutat arra, hogy egy egységes műnek többek által való elvégzését jelenti. Ezért a munkamegosztás azt a veszélyt rejti magában, hogy elhomályosodik az egész gondolata, ködbe vész az egységes terv, a részek közötti összefüggés és a kiindulás, ahova pedig a munka végén vissza kell térni.

Ha a cipőgyárban a munkát minőségileg osztják fel, úgyhogy a cipőkészítés különböző mozzanatait más-más végzi, akkor szükség van munkavezetőre. A zenekarnál, ahol a különböző hangszeren más-más ember játszik, szükség van partitúrára és karmesterre. Ha házat épí-

lenek, szükség van építési tervre és művezető építésre, aki a különböző mesteremberek munkáját úgy irányítsa, hogy mindegyik azt végezze és olyan sorrendben végezze, ami kell ahhoz, hogy a terv megvalósuljon. *A megosztott munkát tehát össze kell illeszteni, össze kell tartani.* Ez állandó éberséget, szívós erélyt, minden szakmunkához alapos hozzáértést és biztos áttekintést kíván. Csak így lesz a megosztottan végzett munkában összhang. A munkamegosztásnál tehát a specialisták mellett szükség van olyan szakemberre is, aki a tervet készíti, a munkafelosztást végzi és az összhang felett őrködik. E nélkül sok idő-, munka- és anyagvesztés állna elő. Minél messzebbmenő a munkamegosztás, annál nagyobb a zavar veszélye és annál nagyobb szükség van az összhang biztosítására. Munkamegosztás és összhangbiztosítás egymást feltételező fogalmak. Szervezés a kettő együtt. Az az ember, akinek feladata a munkamegosztás, és az összhangbiztosítás, a *főnök*. A főnök funkciójával később részletesen foglalkozunk.

Az összhang biztosítása (Koordináció).

5. Az összhang biztosításának két módja van. Elérhető:

a. alá- és fölérendelés útján, amikor a munkaegységek közti kapcsolatot és együttműködést úgy érjük el, hogy több egység fölé egy embert állítunk azzal a megbízással, hogy irányítsa az alárendeltek munkáját, az alárendeltek pedig kötelezzük az irányításhoz való alkalmazkodásra. Így alakul ki a *főnök* és az *alárendeltek* viszonya, amely ismétlődik fölfelé is: a főnököknek is vannak főnökeik, akiknek ők az alárendeltjeik, azoknak megint vannak magasabb főnökeik és így tovább, amíg az egész vállalatnak, vagy szervezeti egységnek a fejéhez nem érünk. A fölé- és alárendeltségi viszonyoknak ezek a fokozatai, amelyek a szervezetnek gúla-alakot adnak, alkotják a *hierarchiát*, a tekintélyuralmat (1. 17. §.);

b. egy eszme uralma útján, amikor a munkamegosztással együtt-dolgozók eszét és akaratát ugyanaz a mindenki által megértett cél irányítja. Ehhez a célhoz minden tag saját akaratából, felső parancs nélkül, automatikusan, sikeresen és lelkesen alkalmazkodik. Erre példák: egy család összetartása, az egy valláshoz tartozóknak, a köztisztviselőknek összetartása, vagy háborúban az egész nemzet minden tagjának törekvése arra, hogy megnyerjék a háborút. Ez a két mód nem zárja ki egymást, sőt nincs szervezet, amelynek összhangja e kettőnek felhasználása nélkül elérhető volna.

A koordinációnak is vannak akadályai és nehézségei, főleg a *méret* és az *idő*. Kis szervezetben könnyű a szervezés, egyszerű a főnök és az alárendeltek viszonya s minden munkás tisztában van az egész céljával. Nagy és komplikált szervezetnél a szervezés sokkal nehezebb, a hierarchia számai bonyolultak. Ilyenkor fennáll az a veszély, hogy az alárendeltek, a részmunkások nem látják tisztán, vagy elfelejtik a

főcél és java energiájukat elsősorban a saját előmenetelük és egyéni érdekeik szolgálatára fordítják.

Az összhang biztosításában az idő is fontos szerepet játszik, mert a szokás kifejlődésének egyik feltétele. Az ember a szokás rabja. Akik egy kis üzemben kezdettől fogva együtt vannak, fokozatosan beleilleszkednek a szerepükbe és a kezdeti hibákat idővel kiküszöbölik. Úgyeséget csak kellő gyakorlat útján lehet elsajátítani, amit pl. a hadsereg nagyon jól tud és felhasznál (lovaglás, gépkocsivezetés, repülés), Ugyanigy a gyorsírásnál, nyelvtanulásnál, számolásnál, zenénél, stb., gyakorlat nélkül nem jutunk el odáig, hogy a tudásunk mechanikus, odagondolás-nélküli legyen. Ez bekövetkezik az összhangbiztosításnál is, ha az együttműködés zavartalan körülmények közt elég sokáig tart. De ha hirtelen kell egy nagy üzemet létesíteni, vagy átszervezni, akkor az összhang biztosítása sokkal nehezebb, mert a szokás hiányzik, ami pedig az összhangnak fontos alapja. A másik nehézség, hogy minden átszervezésnél, változtatásnál a régi szokáshoz való lomha ragaszkodás akadály a új összhang gyors elérésének. Ez mutatja, hogy az összhang biztosítása milyen különböző erőfeszítéseket igényel kis és nagy szervezeti egységekben, egyszerű és összetett helyzetekben, állandósult és változó szervezetben.

A munkamegosztás és az összhangbiztosítás közti főkülönbség a következő: a munkamegosztás legtöbbsnyire megelőzi a munkafolyamat tényleges elvégzését, tehát annak előfeltétele. Az összhangbiztosítás pedig mindig a munkafolyamat elvégzése alatt szükséges, tehát, annak folyamatos feltétele.

A szervezet felépítése.

6. A. A szervezés folyamata a következő *mozzanatokból* áll:

1. lépés: a végzendő munka meghatározása;
2. lépés: a főnök kijelölése azzal a megbízással, hogy a feladat megoldásáról gondoskodik;
3. lépés: az alárendeltek, illetve a munkaegységek számának és különböző specialistáknak megállapítása, akiből a munkamegosztás állani fog. Ez függ a feladat nagyságától, a technika állásától és a társadalmi fejlődéstől;
4. lépés: a kapcsolat létesítése és fejlesztése a főnök és az alárendeltek és a munkamegosztás esetleges további részei közt.

A szervezésnek ez a negyedik lépés a főproblémája, amelynek rossz megoldása esetén a másik három hiábavaló.

B. *A személyes vezetés határa.*¹ A főnök és az alárendeltek viszonyának megállapításában az emberi természet adottságai uralkodnak. Amint az ember keze csak kevés billentyűt tud a zongorán átfogni, éppen úgy az ember csak korlátolt számú alárendelt munkáját tudja

¹ L. *Magyary Zoltán*: Hány közvetlen alárendeltje lehet egy főnöknek? Közigazgatástudomány. 1940. 65. 1.

jó eredménnyel irányítani. Ha az alárendeltek száma túl nagy, akkor elégtelen lesz a felügyelet, az alárendelteknek a revízióra várni kell stb., tehát ilyenkor a főnökben lesz az oka az összhang vagy a munkateljesítmény csökkenésének. Az adminisztráció tudománya éppen ezért behatóan vizsgálja azt, hogy hány közvetlen alárendeltje lehet egy főnöknek. A kérdés vizsgálata során figyelemmel kell lenni arra, hogy nemcsak közvetlen egyes kapcsolatok vannak a főnök és egy-egy alárendeltje között, hanem a közvetlen egyes kapcsolatokon felül vannak csoportkapcsolatok is a főnök és az alárendeltek kisebb-nagyobb csoportjai között. A főnöknek más a mondanivalója, ha egyik vagy másik alárendeltjével külön-külön beszél, mintha több alárendelthez egyszerre szól. De más az alárendeltek magatartása is, ha egyedül állnak a főnök előtt, mintha többen együtt vannak jelen. Ha pl. a főnök nagyobb munkateljesítmény kifejtésére kívánja ösztönözni alárendeltjeit, először összehívja őket együttesen és így adja ki rendelkezéseit, majd esetleg egyenként vagy kisebb csoportokban is szólhat hozzájuk; más lesz a mondanivalója az összességhez, mint az egyesekhez; az összességet csak általánosságban buzdítja a munka fokozására, viszont a részletekre is kitér, amikor egyenként vagy kisebb csoportokban beszél meg a dolgot a beosztottakkal. Célszerű lesz esetleg külön összegyűjteni a fogalmazási karbeli tisztviselőket, külön a számvevőségeket és külön a kezelési személyzetet; más esetben külön kell foglalkozni a kezdőkkel, külön a begyakorolt tisztviselőkkel és külön az alfőnökökkel, akik egyes kisebb csoportok részletmunkáját a főnök megbízásából kezükben tartják. Az alárendeltek számának emelkedésével a csoportkapcsolatok száma az alábbi összeállítás szerint emelkedik:

	A csoportkapcsolatok száma	
1 alárendelt	A	(—)
2 „	AB	(1)
3 „	AB, AC, BC, ABC	(4)
4 „	AB, AC, AD, BC, BD, CD ABC, ABD, ACD, BCD, ABCD,	(11)
	s. i. t.	

A főnök és az egyes alárendeltek közötti közvetlen egyes kapcsolatok, valamint a főnök és több alárendelt közötti csoportkapcsolatok (függőleges kapcsolatok) mellett figyelembe kell venni az egyes alárendeltek közötti vízszintes vagy keresztkapcsolatokat is. Ezek a kapcsolatok az egyik alárendeltnek a másik alárendelthez való viszonyát jelentik. A főnöknek ezekkel a kapcsolatokkal is törődnie kell. Nem közömbös ugyanis a szervezet szempontjából, hogy két vagy több, egymással együtt dolgozó, közös munkára beosztott alárendelt miként vélekedik egymásról, összeférnek-e vagy nem, jó véleménnyel vannak-e egymásról, vagy lenézik egymást, képzettségük, jártasságuk lehetővé teszi-e, hogy közös munkát együtt végezzenek, stb.

A főnöki kapacitás határának megállapításánál tehát háromféle kapcsolatot kell számításba venni:

a. függőleges egyes kapcsolatok (közvetlen személyes kapcsolatok) a főnök és egyes alárendeltjei (A, B, C, stb.) között;

b. függőleges csoportkapcsolatok a főnök és alárendeltjeinek (A, B, C, stb.) kisebb-nagyobb csoportjai (AB, AC, BG, ABC, stb.) között;

c. vízszintes vagy keresztkapcsolatok egyik alárendelt és a másik alárendelt (A és B, A és G, B és G stb.) között.

Az alárendelték számának növekedésével a függőleges és vízszintes kapcsolatok száma mértani arányban emelkedik és rohamosan közeledik az emberi kapacitás végső határához. A kapcsolatok számának rohamos emelkedését az alábbi összeállítás szemlélteti:

Alárendelték száma:	Függőleges egyes kapcsolatok:	Függőleges csoport kapcsolatok:	Vízszintes kapcsolatok:	Kapcsolatok összesen:
1	1	—	—	1
2	2	1	1	4
3	3	4	3	10
4	4	11	6	21
5	5	26	10	41
6	6	57	15	78
7	7	120	21	148

s. i. t.

Négy alárendelten felül a főnök már alig tudja áttekinteni a fennálló összes kapcsolatokat.¹

A gyakorlatban a főnöknek nem kell minden esetben minden egyes kapcsolattal egyenként törődnie. Így a vízszintes kapcsolatoknak kisebb a jelentősége, ha a munka olyan természetű, hogy az alárendelték azt egymástól függetlenül, egymásra való tekintet nélkül is elvégezhetik. A csoportkapcsolatok jelentősége csökken, ha egészen egyszerű, manuális (nem szellemi) munkáról van szó. Pl. télen az utcai hőeltakarításnál egy felügyelő 50 hőmunkást is tud ellenőrizni és vezetni. Szellemi munkánál azonban, ahol az alárendelt bizonyos önállósággal és felelősséggel végzi munkáját, a vízszintes és csoportkapcsolatok igen fontosak és a főnök csak kevés alárendeltnek irányítását vállalhatja. Az alárendelték száma a munka természetén kívül függ a főnök képességeitől és több más tényezőtől is. Ha pl. a szervezetben gyakori a változás, sok az új ember, akkor a főnök csak kevesebb alárendelttel tud behatóan foglalkozni, állandó szervezet mellett többel. Függ az alárendelték száma a munkahelytől is: ha a főnök összes alárendeltjei egy munkahelyen, egy épületben vannak, akkor többet tud vezetni, mint ha szét vannak szórva. Tapasztalatiig mindenesetre megállapítható, hogy szellemi munkánál egy

¹ L. V. A. Graicunas. Relationship in organisation. Papers on the Science of Administration. New York, 1937. 131. 1.

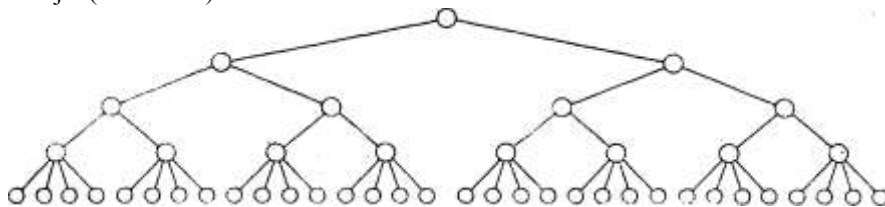
főnöknek legfeljebb 8-10 közvetlen alárendeltje lehet. Olyan főnök esetében azonban, akinek közvetlen alárendeltjei maguk is főnöki beosztásban vannak, az alárendelték száma annál inkább csökken, minél magasabb főnökről van szó.

C. *A szervezet méretei.* Ha a munka elvégzéséhez több munkaerőre van szükség, mint amennyi egy főnöknek alárendelhető, akkor egy másik főnök alatt egy másik egyenrangú szervezeti egységet kell szervezni. Pl. a gimnáziumban, ha a tanulók száma nagyobb, mint amennyi egy osztályban lehet (50), akkor párhuzamos, a), b), c) osztályokat kell felállítani külön osztályfőnökök vezetése alatt. Ilyenkor a több párhuzamos egység kapcsolatát egy valamennyi fölé rendelt közös főnök biztosítja. A gimnázium valamennyi osztálya az igazgató vezetése alatt áll, aki a tanintézet egységét képviseli. Több gimnázium egy tankerületi főigazgatónak, az összes tankerületi főigazgatók pedig a vallás- és közoktatásügyi miniszternek vannak alárendelve.

Más ismert példa a hadsereg, amelyben több század zászlóalj, több zászlóalj ezredet, több ezred dandárt, több dandár hadosztályt, több hadosztály hadtestet, több hadtest hadsereget és az összes hadseregek együtt a véderőt alkotják.

Így tehát minden szervezet, amely egy szervezeti egység méretét meghaladja, több alsó és kevés magasabb szervezeti egységből áll, amelyek élén annál magasabrangú főnök áll, minél magasabb fokot tölt be a vezetése alatt álló szervezeti egység a szervezetek hierarchiájában. Csak azok az egységek tartoznak egy szervezetbe, amelyeknek közös főnökük van, és ezért a szervezet csúcsán mindig egyetlen főnöknek kell lennie, aki egyúttal a legmagasabb főnök is (Chief Executive).

A nagyobb szervezetek képe tehát sematikusán a következő gúlat mutatja (1. sz. ábra):



1. sz. ábra. Nagyobb szervezet sematikus képe.

A szervezeti egységek vagy önállóak, vagy nem önállóak, a szerint, hogy milyen a hatáskörük és közvetlen fölöttes főnökükhöz való viszonyuk. A gimnázium osztályai külön szervezeti tagozatok, de nem önálló egységek, a gimnázium önálló szervezeti egység. Az ezred önálló, a zászlóalj és a század nem önálló egység. Egyes zászlóaljak (pl. vadász, utász) önálló egységek. A minisztériumok önálló egységek, az ügyosztályaik nem önálló egységek. Egy gyárvállalat önálló egység, de annak különböző műhelyei és osztályai nem önálló egységek.

D. A tagok viszonya a szervezethez. A szervezés elméleti tárgyarlásában sok zavar forrása, hogy egyesek felülről lefelé látják és csinálják a szervezést, mások pedig alulról felfelé. Ez a saját tapasztalatuk és szerepkörük szempontjából teljesen érthető. Akik főnökök, azok a szervezet egységét nézik, amelyet a legmagasabb főnök kisebb munkacsoportokra oszt fel. Viszont azok, akik végzik a munkát, azok a szervezetet úgy tekintik, hogy az egyénekből és azoknak a teljesítményeiből tevődik össze, amelyet a legmagasabb főnök a csúcson irányít. Mindkét kiindulás helyes és jogosult, csak az a fő, hogy eljussunk az egésznek egységben való látásáig. Gyakorlatilag egy fontos: azok, akik felül működnek, ne essenek abba a hibába, hogy az egyéni teljesítmények eredményességét feláldozzák a fenti megoldás sematikus tisztasága kedvéért és viszont, akik alulról indulnak ki, óvakodjanak attól, hogy az egyéni teljesítményeknek mindem elé való helyezésével nehezítsék az összhang kifejlesztését.

A szervezet tagolása.¹

7. A szervezeti egységek alakítása azt jelenti, hogy minden egyes embernek ki kell jelölni a helyét, azt, hogy kikkel fog együtt dolgozni és azok közt ki lesz a főnök. Így jönnek létre akkora szervezeti egységek, amelyek a munka eredményes végzésére alkalmasak. A szervezeti egységek alakításában két további fontot tapasztalat irányadó. Az egyik az, hogy a munkaerő, akinek többen parancsolnak, kapkod, rosszul dolgozik és felelőtlen. Ha azonban csak egy főnök parancsol neki, be tudja^a munkáját osztani, jól dolgozik és a felelősség alól nem mentesülhet. Itt is érvényes tehát az a mondat, hogy „nem lehet egyszerre két urat szolgálni”. A másik tapasztalat pedig az, hogy ha egy szervezeti egységen belül a munka nem egynemű, hanem olyan elemeket foglalunk össze, amelyeknek a munkaköre, technikája, célja különböző, ebből sűrűlódás és eredménytelenség származik. Egy nagy szervezet kisebb szervezeti egységekre való tagozásának megállapításánál ezek az elvek fontosak. Megvalósításuk gyakran nem könnyű.

A szervezet tagolásának *szempontjai* a következők:

- A. a *főcél* szerint;
- B. a *szakmák*, illetve a különböző *eljárások* szerint;
- C. *személyek* vagy *tárgyak* szerint;
- D. a földrajzi *hely* szerint.

ad A. *Tagolás a cél szerint.*

Ez egy szervezetbe foglalását jelenti mindazoknak, akik ugyanegy feladat megoldásán dolgoznak, pl. az államnál a közoktatás, közegészségügy, igazságszolgáltatás, a hadsereg, a posta, államvasút stb. Ugyan-

¹ Ez a kérdés *Concha Győzőt* is behatóan foglalkoztatta. – V. ö. Politika II. kötet. Közigazgatástan. 1905. 22. sk. 1.

úgy a magángazdasági életben is, pl. Magyar Általános Kőszénbánya r.-t., Első Magyar Általános Biztosító r.-t., Hazai Bank r.-t. stb.

A cél szerinti tagolásnak nagy *előnyei* vannak. Ezért a tagolásnak mindig ez az egyik legfőbb alapja. Ezek:

a. leginkább biztosítja valamely nagy cél, vagy feladat megoldását, ha egy vezető alá helyeztük mindazokat a szerveket, szakértőket és munkaerőket, akikre annak megoldásában szükség van. Így kevesebb a súrlódás, a főnök nem szorul másra, nem kell senkire várnia és az övé a teljes felelősség is azért, hogy megbirkózzék a feladattal;

b. a közönség, a közvélemény számára nagy előny, hogy a célt meg tudja érteni. A közvélemény nem tudja megítélni a módszert, de tud ítélni az eredmény alapján;

c. ugyanez előny a személyzet, az alárendeltek szempontjából is, akik tisztában vannak mindig a céllal, a legalacsonyabb rangtól felfelé mindenki, és ez az eszme útján való szervezés előnyét is biztosítja.

De vannak a cél szerint való tagolásnak *hátrányai* is. Ezek a következők:

a. A feladatokat rendszerint lehetetlen oly élesen és tisztán elválasztani, hogy átnyúlások ne legyenek. Így pl. a közoktatás szorosan összefügg a közegészségüggyel és a szociális gondozással. Vagy a szakoktatás a földművelés-, ipar- és kereskedelemüggyel.

b. Az a veszély, hogy a cél szerint tagolt szervezet nem fog lépést tartani a technika és a szakszerűség haladásával, egyrészt, mert a cél elhomályosítja a módszert, másrészt, mert gyakran a munkájának az a része, amelyre szakértő volna szükséges, nem tölti ki annak egész munkaidejét és ezért annak alkalmazásáról lemond.

c. Az is előfordulhat, hogy ilyen szervezetben egyes alárendeltebb részek elhanyagolódnak. A főnök minél lelkesebben törekszik a főcél elérésére, annál kevesebb erőt, figyelmet és esetleg pénzt fordít az alárendeltebb részekre. Ezért szoktak egyes ügkörök önállósításra törekedni, pl. a közegészségügy és a népjólét kiválni igyekszik a belügyminisztériumból, az iparügy kivált a kereskedelemügyi minisztériumhói; ezért létesültek újabb és újabb szakfőiskolák és egyetemi fakultások: az állatorvosi főiskola kivált az orvosi karból, a természettudományi kar sokfelé kivált a bölcsészeti karból stb.

d. A cél szerint tagolt szervezet hajlamos a túlságos koncentrációra és így eltávolodik az emberektől, a közönségtől. A másik veszély pedig az, hogy ha dekoncentrálják, kihelyezik is az alsó szerveiket, azok az alsóbb fokokon nehezen tudnak egymással együttműködni, s egymással a központon keresztül igyekeznek érintkezni, ami rendszerint nehézkes.

e. Az olyan szerv, amely teljesen el van látva minden fő- és szakszervvel, annyira önálló, sőt független tud lenni, hogy kevéssé hajlandó tekintettel lenni más szervekre és a közönségre, állam igyekszik

lenni az államban. (Pl. a hadsereg az volt az osztrák-magyar monarchiában.)

ad *B. Tagolás a szakma, vagy az eljárás szerint.*

Ez a szervezési mód igyekszik összefogni egyetlen osztályba, vagy egyetlen szervbe mindazokat a munkaeőket, akik azonos eljárást alkalmaznak, vagy azonos szakértelemhez kötött munkát végeznek, vagy ugyanolyan felszerelést, gépeket használnak. Így a közoktatás-ügyön belül, amely célszerinti tagozat, különböző szakmabeli, más-más szaktudást, vagy eljárást alkalmazó munkaeőkre van szükség: pedagógusok, jogászok, orvosok, számvevők, segédhivatal, gyógyszerészek, mérnökök, fűtők, altisztek, mosónők, szakácsok stb. A pedagógusokon belül elemi, polgári, középiskolai, szakiskolai, egyetemi stb. Ezek a munkaeők külön-külön szervezeti egységekbe tagolódnak a célszerinti tagozaton belül. A kórházban az orvosi szaktudás szerint külön vannak a belgyógyászati, sebészeti, nőgyógyászati» gyermek-, elmebeteg- stb. osztályok.

Az eljárás szerinti tagolás *előnyei* a következők:

a. Azáltal, hogy azonos készségű, azonos munkát végző munkaeőket egyesít egy szervezeti egységbe, köztük az egymástmegértés és együttműködés kedvező feltételeit biztosítja;

b. biztosíték a technika haladásának felhasználására. Ha nagyobbszámú szakértő együttműködik, azok figyelemmel tudják szakmájuk haladását kísérni és kellő szakértelemmel tudják az új vívmányok felhasználását képviselni. Azáltal pedig, hogy egyesít nagymennyiségű azonos technikájú munkát, lehetővé teszi annak messze-menő specializálását és gyakran munkagépeknek a használatát is. Így a Statisztikai Hivatalnál (187. 1.) számológépek, az Illetményhivatalnál (470. 1.) címíró- és könyvelőgépek bevezetését. Ugyanide sorolandó a nyomdák használata, valamely iratból nagyszámú példány előállítására. Mindezeknél az eljárásoknál nagyobb tökély, gyorsaság és rendszerint pénzübeli megtakarítás érhető el;

c. ha egyes funkciók horizontális tagolással egyesítve vannak, mint pl. tervezés, kodifikáció, anyagbeszerzés, költségvetés stb., ez nagyon megkönnyíti a legmagasabb főnök számára a célok szerint tagolt szervek közti összhang biztosítását;

d. igen alkalmas a személyzet jobb előmenetelének és így a személyzet buzgalmanak és odaadásának előmozdítására. A nagyobb státus előnyeit biztosítja és több magas állás szervezését teszi szakemberek számára lehetővé, ha együtt vannak pl. a mérnökök, orvosok, vagy statisztikusok. Ha ugyanezek a munkaeők szét vannak tagolva a vertikális szervekben, mindenütt csak kis létszámban lehetnek és ezért vagy nem érhetnek el magasabb állásokat, ami hátrányos nekik, vagy mindenütt kivívják a magasabb állásokat, ami hátrányos a szervezetnek.

Ennek a tagolásnak is vannak *hátrányai*:

a. Ezt az elvet is sokszor lehetetlen kizárólag alkalmazni.

b. Előfordulhat, hogy ez a szervezés rovására szolgál a cél megvalósításának, mert a specialisták azt nézik, hogy „hogyan?“, nem pedig azt, hogy „mit?“ csinálnak. Ennek közismert példája az aktagyártás, egy ügyben intézkedések sorozatának tétele, amelyek következtében az ügy esetleg évekig elhúzódik; minden intézkedés önmagában formailag helyes, de az érdemi döntés nem tud megszületni.

c. Ennél a szervezési módnál az összhang gondos biztosítása különösen fontos. A célszerű tagolásnál ugyanis csak arra kell a koordinálásnál ügyelni, hogy a szervek össze ne ütközzenek, „vállvetve“ működjenek. Az egyiknek hibája, vagy gyarlósága az összeredmény szempontjából hiány, de a másik munkáját rendszerint nem zavarja. Az eljárás szerinti tagolásnál viszont a koordinálásnak nemcsak arra kell törekednie, hogy összeütközés ne legyen, hanem arra is, hogy a pozitív együttműködést biztosítsa. Itt a szervek „kéz a kézbe“ dolgoznak. Egyiknek a hibája, mulasztása a másik munkájának eredményét teljesen megsemmisítheti.

A szervezésnek ez a módja a teljesítmény nagy fokozását teszi lehetővé, de csak akkor, ha az összhang biztosítása kellően működik.

ad C. *Tagolás a személyek vagy tárgyak szerint.*

Ez a tagolási mód egy szerv (osztály, hivatal stb.) munkakörébe igyekszik összefoglalni a célra, vagy az eljárásra való tekintet nélkül olyan embereket, vagy tárgyakat, akik, illetve amelyek valamely közös vonással bírnak. Így külön iskolák vannak a fiúk és leányok számára, az iskolában a növendékek évfolyamonként külön osztályokba tartoznak. Az árvaszék az árvák és gondnokoltak gondozását látja el. Vannak szervek a munkanélküliek, vagy a külföldiek ügyeinek intézésére (Értelmiségi Munkanélküliek Kormánybiztosa, Idegenforgalmi Hivatal, Külföldieket Ellenőrző Hatóság, Letartóztató Intézetek stb.). A tagolás, alapja gyakran az anyag, vagy áru, pl. a kereskedelemben (könyvkereskedés, férfiruha-, rádió-, cipőkereskedés stb.), vagy a közigazgatásban erdészeti, levéltári, földadókataszteri. Formailag idetartoznak a köztisztviselők, a kamarák és a testületi önkormányzatok egyre szaporodó egyéb alakulatai is.

Ennek a tagolási módnak nagy *előnye*, hogy

a. kényelmes a közönség szempontjából, amely sok ügyét egy szervnél elvégezheti (pl. árvaszék, vagy idegenforgalmi hivatal) és egyszerűsítés a közigazgatás szempontjából. Így csökken a lehetősége annak is, hogy a fél ellentétes hatósági rendelkezéseket kapjon, ami egyébként nincs kizárva.

b. Ugyanolyan személyekkel, vagy tárgyakkal való foglalkozás nagy gyakorlatra vezet.

c. A munka összefoglalását teszi lehetővé olyankor, amikor oly szétszórtn vagy kevészámú a tennivaló, hogy az egy szervezet kellően nem foglalkoztatna.

A hátrányok a következők:

a. Ez a tagolás sokszor a specializálódás előnyeiről való lemondást jelent, mert ugyanarra a szervre bíz különböző funkciókat. Pl. egy mérnököt oszt be egy kórházhoz, annak építészetéhez, gépészetéhez, villamosberendezéshez, tűzoltáshoz stb. egyaránt kell értenie. Ha azonban elég nagy a feladat ahhoz, hogy több munkaerőt kelljen alkalmazni, akkor a specializálódást is meg lehet valósítani.

b. Ez csak kiegészítő tagolási elv lehet, mert könnyű egyes csoportokat összefogni, mint a fenti példák mutatják, de a lakosság nagyobb része mindezekből kimarad és nem lehet annyi csoportot alkotni, hogy azok mindenkit felvegyenek. Más a helyzet a korporatív szervezésnél. Ezenkívül figyelembe kell azt is venni, hogy az ilyen csoportalakításnál is csak arról lehet szó, hogy több feladatot, de arról nem, hogy a csoport tagjaira nézve mindent végezzen el, például az árvák, vagy hadirokkantak gondozása nem fog számukra a közbiztonságról, a vízellátásról, vagy a felsőoktatásról saját külön szerveivel gondoskodni.

c. Ez a csoportalakítás azzal a veszéllyel jár, hogy nagy létszámú csoportok, pl. hadirokkantak, némely országban a dohánytermelők, kávétermelők vagy szakszervezetek stb. politikailag meg tudnak szervezkedni és nyomást gyakorolva az ügyeikkel foglalkozó szerve, maguknak aránytalan előnyöket tudnak kivívni. Így aránytalanságok állhatnak elő a társadalmi rendben. Ennek a demokratikus államberendezés jobban ki van szolgáltatva, mint a korporatív.

ad D. Tagolás földrajzi alapon.

Ez a szervezés összefoglalja azokat, akik egy helyen teljesítenek szolgálatot, tekintet nélkül a feladatra, vagy eljárásra, amely rájuk nézve jellemző. Ez elsősorban a területi önkormányzati beosztás alapja: község, város, járás, megye igazgatása mind területi alapon áll. Ugyanígy Kárpátalja, korábban Horvát-Szlavonország önkormányzata stb. De ugyanez a tagolás a gazdasági életben, az egyháznaknál s minden más kiterjedt szervezetben is szükséges.

Ez a tagolás minden nagyobb szervezetnél nélkülözhetetlen. Másként a szervezet és az emberek közt, akik földrajzilag szétszórtn laknak, nem lenne kapcsolat. Ha az adminisztráció csak a fővárosban volna, sem nem szolgálhatna a vidéki embereknek, sem nem ellenőrizhetné őket. A munkamegosztást tehát úgy kell végezni, hogy a munkaerőnek csak egy része legyen a központban, a többi szétszórtn ott, ahol az emberek, vagy a dolgok kívánják. Ha a munkaerők nagyszámúak, akkor szükség van a központ és a külső szervek közé ékelt fokozatokra. A kérdés, hogy mekkorák a legelső földrajzi tagoza-

tok? Sok esetben a községek. De vannak szervezetek, amelyeknek elég a járási vagy a megyei, vagy több községet másként összefoglaló tagolás. Lehet a cél, vagy eljárás szerinti tagolás előtt földrajzi tagolást végezni, közvetlenül a legmagasabb főnök alatt, pl. a szövetséges államban, amilyen volt Németország 1933 előtt. Vagy lehet először a cél, vagy eljárás szerinti tagolást és azok alatt a földrajzi tagolást végezni. Nálunk az előbbire példa Kárpátalja kormányzói biztosa, aki felsőfokú területi megosztás alapján tölti be hatáskörét és azután ő alá rendelve jön létre a cél szerinti tagolás. Ugyanígy alacsonyabb fokon, Budapest székesfőváros, amely önmaga csinál cél szerinti tagolást saját igazgatásában. Az utóbbira példa a minisztériumok ügykörmegosztása célszerű tagolás szerint és azután az egyes minisztériumok által saját alárendelt szerveik számára területi beosztás készítése, pl. a pénzügyminisztérium kb. vármegyénként pénzügyigazgatóságokat és járásonként adóhivatalokat, a földművelésügyi minisztérium törvényhatósági és járási gazdasági felügyelőket, állatorvosokat, más területi beosztással pedig erdőigazgatóságokat és erdőfelügyelőségeket, kultúrmérnöki és folyammérnöki hivatalokat stb. szervezett. Az egy-egy részterületre illetékes szerv dolgozhat közvetlenül a legfőbb főnök alatt a központban, vagy kihelyezve a vidékre. Az előbbire példa a külügyminisztérium, ahol külön osztály lehet Közép-Európa, egyéb Európa és a tengerentúli államok számára.

A területi tagolás útján létrejövő ú. n. decentralizált szervek vagy rendelkeznek önkormányzattal, mint a törvényhatóságok és községek, vagy nem, mint a járáások és az állami igazgatás területi szervei (dekoncentrált szervek). (L. 16. §.)

A területi tagolásnak nagy *előnyei* vannak. Ezek:

- a. könnyebb a különböző szervek működését kisebb, mint nagy területen összhangban tartani; jobban is ismerik egymást;
- b. könnyebb a működésben az adott terület szükségleteihez alkalmazkodni, mivel azokat is jobban ismerik;
- c. közelebb viszik az igazgatókat az igazgatottakhoz, az adminisztrációt az emberekhez.

A decentralizált tagolásnál nagy önállóságra és szabad elhatárolásra, felelősségvállalásra van a vezetőnek szüksége. Ezeknek a tagozatoknak a vezetésére nagy kvalitású emberekre van szükség, legalább olyanokra, mint hasonló központi osztályok vezetéséhez.

A *hátrányok* a következők:

- a. nehezebb átfogó, az egész nemzetet, vagy több területi egységet átfogó programokat megvalósítani;
- b. rövidlátó, maradi, vagy önző politikának nagyobb a veszélye;
- c. megnehezül a specializálódásból és a technikai haladásból származó előnyök kihasználása, mert kisebb az alap;

d. a magasabb főnökök gyakran haboznak, hogy a kellő önállóságot megadják az alacsonyabbaknak, és így az alacsonyabb főnököknek nem elegendő a tekintélye;

e. az alacsonyabb főnökök helyi politikai befolyások alá juthatnak.

A területi tagolásnál mindig kényes kérdés a területi beosztás, a határok megvonása. Különös nehézség származik abból, hogy a különböző feladatok nem egyenlő elosztásban merülnek fel és ezért különböző területi beosztást indokolnak. Még nagyobb baj, ha a beosztások egymásra való tekintet nélkül készülnek és minden beosztás más földrajzi határokat állapít meg. Ez a magyar közigazgatás területi tagolására nagy mértékben áll.¹

A tagolási elvek összefüggése. A tagolásnak egyik szempontját sem lehet a többinél alkalmasabbnak mondani, mert mind a négy szoros kapcsolatban van egymással. Azok minden szervben és minden munkaerőben mindig megtalálhatók: minden munkaerő valamely célért dolgozik, valamilyen eljárást használ, emberekkel vagy dolgokkal foglalkozik és valahol működik. Ha több munkaerő munkája mind a négy pontban egyezik, azok könnyen alkothatnak egy szervezeti egységet és állhatnak ugyanaz alatt a főnök alatt. Ha azonban a négy pont közül nem mind egyező, akkor a munkájuk nem teljesen egyöntetű és ezért meg kell válogatni, hogy mely munkaerők vonhatók össze egy egységbe, egy főnök alá.

Ha egy nagyobb szervezetet e négy szempont valamelyike szerint létesítünk, nyomban szükségessé válik, hogy a többi szerint másodlagos, harmadlagos stb. tagolást csináljunk. Így, ha az elsődleges tagolás földrajzi alapon történik, szükség van további tagolásra is a cél, az eljárás, az emberek szerint, sőt esetleg újabb tagolásra terület szerint. Ha az elsőrendű tagolás a cél szerint történik, kell tagolni az eljárás és hely szerint is stb.

Minden szervezet élő és dinamikus egység. Minden tevékenység születik, kifejlődik, erőteljes delelőjén van és gyakran előregszik, hanyatlík. Egy szervezési elv, amely alkalmas lehet az egyik stádiumban, esetleg nem megfelelő a következőben, különös tekintettel azokra a különböző előnyökre és hátrányokra, amelyeket az egyes tagolási elveknél kifejtettünk. Minden nagy szervezetben az a helyzet, hogy annak egyes részei a fejlettség különböző fokain vannak.

Három tényező lesz nagy hatással a különböző tagolási szempontok kiválasztására és változtatására: *a.* az idő, *b.* a méret, *c.* a technika fejlettsége.

Az idő az imént kifejtetteken kívül szerepet játszik annyiban is, hogy ha a szervezet nem győzi az összes feladatoknak egyszerre való

¹ L. Hantos Gyula: A magyar közigazgatás területi alapjai. 1931. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet 2a. számú kiadványa.

végzését, a súlypontot időről-időre máshova kell vetni és a munkaerőket és eszközöket ott szaporítani, összevonni. Ennek legszemléletesebb példája a harctér, ahol nincs állandóan offenzíva az összes frontokon, hanem egyes pontokon kell az erőket összevonni és ott túlsúlyal sikert elérni. A súlypontnak ez az eltolódása az állami életben is előfordul, pl. ha erélyes miniszter kerül egy tárca élére, akkor rövidebb időre annak lendületet tud adni, vagy ha egy városnak sikerül miniszter-képviselőt kapnia, annak fejlődése kiugrik. A parlamentáris rendszerben azonban a súlypontnak ez a mozgása többnyire nem tervszerű, hanem gyakran változó és a véletleneken is múló.

A méret nem annyira a végzett munkának, mint inkább az alkalmazottak számának nagysága és a munka földrajzi szétszórtsága által hat.

A tudomány haladása, új gépek kitalálása, a társadalmi átalakítások, a mód, ahogyan az emberek magánéletükben élnek és dolgoznak, mindez állandóan kihat a szervezet munkájára és tagolására.

Ugyancsak nem szabad szem elől tévesztenünk az adminisztráció technikájának fontosságát abban, hogy a nagyüzem szervezetében mi lehetséges és mi nem? Hol volnánk könyvnyomtatás, méterrendszer, kettős könyvelés, részvénytársaság, váltó vagy telefon, autó, távíró, rádió, televízió stb. nélkül? Amint a felfedezések és a termelési technika egyéb haladása minden gyár szervezetét nagyon megváltoztatta, éppugy az adminisztráció technikájának haladása nagy kihatással van az adminisztratív funkció minden mozzanatának (előrelátás, szervezés, parancsolás, összhangbiztosítás, ellenőrzés, l. ezeket 33. 1.) mikénti elvégzésére.

Az összhangbiztosítás megoldási formái.

8. A szervezés főcélja, láttuk, az összhang biztosítása. Ennek eszközei:

a. A hierarchia: *alá- és fölérendeltség.* Ez a különböző tagolások közt felmerülhető súrlódások elsimítására azáltal szolgál, hogy ha ellentét keletkezik egy cél szerinti főosztály (minisztérium) külső (dekoncentrált) közege és egy másik cél szerinti főosztály (minisztérium) külső (dekoncentrált) közege közt, akkor a megoldás az, hogy mindegyik a maga felettese elé terjeszti az ügyet s azok is feljebb terjesztik mindaddig, amíg egy olyan főnökig nem ér, aki mindkettőnek felettese és az dönt.

b. Vannak az ellentétek, összeütközések megoldásának (inter-departmental coordination) más eszközei is. Ilyenek: szervező osztályok, tárcaközi bizottságok, koordinátorok, kormánybiztosok, rendszeres tárcaközi megbeszélések stb. Mindezek szervezeti megoldások, amelyeknek célja, hogy az apparátus összhangját biztosítsák. Ezek

a közigazgatásban a *tanácskozás módszere*, a konzultatív eljárás alkalmazását jelentik, amelyek enyhítik, hajlékonyabbá teszik a hierarchikus alá- és fölérendeltség merevségét. De a tanácskozó módszer csak rendkívüli helyzetek, vagy közigazgatáspolitikai kérdések tisztázására alkalmas. Ez a módszer egyúttal nehézkes, a felelősséget elhomályosító és időtrabló, ezért a rendes közigazgatás céljára nem alkalmas. Ha egy szervezetben gyakran, vagy éppen állandóan szükség van ilyen segítségre, ez azt mutatja, hogy a szervezet rossz. Az ilyen koordináló szervek a rendkívüliség miatt a felsőbb szervek különös figyelmét és támogatását kívánják. Nem szabad annak előfordulnia, hogy ilyen szerveket létesítenek és aztán magukra hagyják, vagy állandósulni engedik azokat.

c. *Állandó koordináló szervek* is előfordulnak a területi tagolás útján ugyanarra a területre eső külső szervek összhangjának biztosítására. Ezek eredményes megoldása sem könnyű. Háromféle megoldás fordul elő:

aa. a közeli elhelyezés. Például egy járás székhelyén egy épületben való elhelyezése a főszolgabírói hivatalnak, az adóhivatalnak, a járásbírósnak, a járási tisztiorvosnak, a járási állatorvosnak és a járási gazdasági felügyelőnek. Ez külön szervezés nélkül teljesen könnyűvé és előnyössé teszi számukra a sűrű személyes érintkezést. Ugyanily jelentőségű az összes középfokú szerveknek egy városban való elhelyezése.

bb. Bizottság szervezése a koordináló szervek vezetőiből, helyi elnökkel, aki azonban csak primus inter pares, ilyen nálunk a közigazgatási bizottság minden törvényhatóságban. Tagjai az önkormányzati szervek és a dekoncentrált szervek vezetői, továbbá a törvényhatósági bizottság tíz választott tagja, elnöke a főispán (L. 36. §.)

cc. A koordináló külső szerveknek egy a területükre kiterjedő hatáskörrel bíró közös főnök alá rendelése, aki egy központi koordináló szervnek felelős. Erre nálunk alkalmas példa nincs. Ellenben jó példa a porosz Regierungspräsident, aki kb. a magyar vármegyének megfelelő tagozaton a különböző dekoncentrált szervek hierarchikus főnöke, aki valamennyivel szemben utasítási joggal bír. Ugyanigy a Harmadik Németbirodalomban a Gauleiter-Statthalter, akinek hatásköre egy egész tartomány szerveire kiterjed, koordinálójuk a birodalmi belügyminiszter.

Ilyen esetben a legfontosabb kérdés, hogy a koordinátor kinek legyen alárendelve? Luther *Gulick* a következő ábrán mutatja be a problémát (2. sz. ábra).¹

¹ L. i. m. 36. 1.



2. ábra. Összhangbiztosítás koordináló szerv útján.

Kinek legyen X alárendelve? Hiba volna, ha A-nak, B-nek vagy C-nek volna. A külső szervek igazgatójának, akinek főfeladata a külső koordináció, legalább is egyenlő rangban kell lennie azokkal a magasabb főnökökkel, akiknek kihelyezett alárendeltjeit van hivatva összehangolni. Tehát a külső szervek igazgatójának a cél szerinti legfőbb főnökökkel együtt a legmagasabb főnöknek kell alárendelve lennie.

Míndezenek a koordináló megoldásoknak főnehézsége az, hogy könnyen megzavarja a vezetést, mert megsérti azt az elvet, hogy mindenkinek lehetőleg csak egy főnöke legyen és az, hogy elkerülhetetlen különböző fokú szervek összefoglalása ugyanegy koordinátor alatt. Így kultúrmérnöki hivatal, és törvényhatósági gazdasági felügyelő, vagy iparfelügyelő és államépítészeti hivatal esetében, mivel a törvényhatósági gazdasági felügyelő és az államépítészeti hivatal területe egybeesik egy vármegyével, a kultúrmérnöki hivatalé és az iparfelügyelőé viszont több vármegyére és törvényhatósági városra terjed ki. Gyakran különösen nehéz a katonai és polgári közigazgatás szervei közti összhang biztosítása.

d. Az összhang biztosítása eszme által. Az összhang biztosítása nagyobb üzemnél, vagy szervezeti egységben csak szervezeti megoldásokkal kellő fokban nem érhető el. Uralkodó központi eszme által a munkaerők önkéntes összhangzó működése nagyon megkönnyül. A legmagasabb főnök legnehezebb dolga nem a parancsolás, hanem annak elérése, hogy az alárendeltekben a közös célért való együttműködés óhaját és készségét kifejllessze. Ezzel lesz valódi vezér.

Az eszme uralma, ha különböző erejű is, megtalálható minden hivatásos foglalkozásnál: az egyházban, a hadseregben, az önkormányzatokban és általában a hivatásos közigazgatásban. Ez azt jelenti, hogy a vezető a célt egyre kevésbé kényszer és fegyelmi eszközök, hanem inkább rábeszélés, nevelés útján éri el.

e. Az összhangbiztosítás határai. A gazdasági életben merült fel a kérdés, hogy a szervezet bizonyos méretek túlhaladása esetén még

elég eredményes-e? A növekedés mégis állandó, és gigantikus szervezetek jönnek létre kényszer nélkül is, fokozatos koncentráció útján. Az államok méretei terület és népesség tekintetében részben szintén óriásiak (Oroszország, Angol Birodalom, Amerikai Egyesült Államok, Németország stb.), de ezen felül a közfeladataik annyira megszaporodtak, hogy apparátusuk a száz év előttihez képest tízszer olyan méreteken növekedett, mint a lakosságuk. Ez még tovább fokozódik azokban az államokban, amelyek a gazdasági élet irányítását állami feladattá tették: a Szovjet-Unió, Olaszország, Németország. Ez arra vall, hogy nincs határa annak, hogy az emberiség a szervezet méreteit fokozza, ha ezáltal valamely haladást, vagy előnyt tud elérni.

Az autoritár államok példát nyújtanak arra, hogy az eszme által való szervezés mily nagy mértékben volt fokozható. De mindig korlát az, ha a szervezési szaktudás és szervezési ügyesség hiányzik. Ezért van szükség a tudományos kutatás fejlesztésére mind a gazdasági élet, mind a közigazgatás terén és jobb adminisztratív eljárások bevezetésére.

Nem mondhatjuk tehát azt, hogy a szervezésnek vannak határai, amelyeken az emberiség túl nem mehet. A fejlődés feltétele azonban az, hogy a célszerű tagolás és az összhang biztosítása terén tudatos munkával keresse a javítást.

A fejlődés feltételei azonban kedvezőbbek a magángazdasági életben, ahol a verseny érvényesül, mint a közigazgatás szervezetében, amely mindig monopóliumot élvez és mással fel nem váltható.

3. §. A működés célja.

A működés célja: az eredményesség.

9. A szervezet az adminisztráció számára nem öncél, hanem *eszköz* a cél elérésére. A cél az emberekből álló minden szervezet számára éppúgy szükségletek kielégítése, feladatok megoldása, tehát bizonyos eredmény elérése, mint az egyes embernél.

A különbség az, hogy az egyes embernél a cselekvő és a számonkérő személy ugyanaz, és így a cselekvés eredményének megítélése sokszor nem tudatos, a cselekvéssel gyakran egybefolyik és az igény az eredmény tekintetében sokszor rendkívül alacsony. Más azonban a helyzet a szervezetnél. Itt a főnök és az alárendeltek együttműködése mindig tudatos és a főnöki funkció lényegéhez tartozik a programcsinálás, azaz a cél kitűzése, továbbá a parancsadás és végül az ellenőrzés, azaz az eredménynek a kitűzött céllal és az adott paranccsal való összehasonlítása. Itt az eredmény megítélése sokkal szigorúbb, mert a szervezet eredmény hiányában célját veszti és meg is szüntethető, ami az egyénnél az eredményesség bármily alacsonyága okából sem lehetséges. így válik *az eredményesség*

oly fontossá, hogy az a szervezetnek és a szervezet működésének céljává lesz.

Az eredmény megítéléséhez mértékre van szükség. Az üzleti életben, amely a kiadást és a bevételt, a nyereséget és veszteséget pénzben fejezi ki, a mérték a pénzegység. A kettős könyvvitel nyereség-veszteségmérlege pénzben világosan kifejezi az eredményt, annak nagyságát és forrásait. Az a lehetőség, hogy itt az eredményt számszerűleg ily világosan ki lehet fejezni, nagyon megkönnyíti az eredmények összehasonlítását, vagyis ugyanannál a szervezetnél eldöntését annak, hogy az eredmények különböző időpontokban összehasonlítva javulást, vagy hanyatlást mutatnak-e, különböző szervezeti egységek eredményeinek egy időpontban való összehasonlítása esetén pedig azok rangsorolását: az elsőnek, másodiknak, utolsónak a megállapítását.

Az eredménynek és az eredmény fokának a megállapítása azonban nem ily könnyű az emberi működésnek azokon a területein, ahol ilyen alkalmas mértékegység és mérőeljárás, mint a gazdasági életben a pénz és a kettős könyvvitel, nem áll rendelkezésre. Az eredmények mérése azonban mindenütt szükséges és annak módja mindig az összehasonlítás. A különböző munkaerők, különböző anyagok, eljárások és szervezetek közt mindig van egy, amely többet érő és különb, mint a többi. Ezt a *mind közt legjobb eljárást* azonban sokszor csak fáradtsággal lehet megtalálni.

Gyakori, sőt a legelterjedtebb az az eljárás, hogy a megítélésre hivatottnak egyéni, szubjektív véleménye az irányadó, így abban a kérdésben, hogy a szakácsnő jól főz-e, mert, ha nem, felmondunk neki; hogy a gyermek otthoni zenetanulásánál van-e eredmény, mert ha nincs, abbahagyjuk; abban, hogy melyik kereskedőnél vásároljunk stb. Ugyanilyen szubjektív ítélettel, a tapasztalatnak felületes emlékezet alapján való értékelése útján dönt némely kereskedő abban a kérdésben, hogy melyik utcában vegyen ki üzlethelyiséget, hogyan rendezze be, hány alkalmazottra van szüksége; vagy az iparos arról, hogy az alkalmazottai hogyan dolgoznak, a használt anyagok technikailag mennyire megfelelők, a gépeket mikor kell kicserélni stb. És ugyanez a szubjektív megítélés uralkodik a közélet legtöbb terén: jó-e a községi közigazgatás, jó-e a műszaki osztály, hogyan dolgozik az árvaszék, helyén van-e a polgármester, a mostani vagy az előző főispán volt-e megfelelőbb ember, emelkedett-e vagy esett-e a minisztérium színvonala az utolsó tíz évben, hivatása magaslátán áll-e egy miniszter, a miniszterelnök, a kormány stb.?

Nyilvánvaló, hogy az eredménynek ezzel a móddal való megállapítása rendkívül ingadozó lesz, mert majdnem ugyanolyan mértékben függ a bíráló személyében rejlő okoktól (hány esetre alapítja a véleményét, milyen figyelemmel, milyen szakértelemmel gyűjtötte az adatokat, mennyire elfogulatlan stb.), mint az elbírált ember, eset,

vagy úgy körülményeitől. Ezért lehetséges az, hogy ugyanarról az emberről, vagy esetről különböző embereknek eltérő, sőt esetleg ellenkező a véleményük. Nem lehet, hogy valamennyi egyformán helyes legyen, sem az nem lehet, hogy egy vállalatnak, hatóságnak, egyesületnek stb. ugyanarról a kérdéstről többféle véleménye legyen. A különböző vélemények közül az irányadónak kiválasztása rendszerint akként történik, hogy kijelölik azt a szervet, vagy embert, szervezetben mindig a főnököt, akinek a véleménye döntő, tehát megint nem a vélemény tárgyi tartalma az irányadó, bárkitől származzék is, hanem egy személyé, bármilyen szubjektív és tárgyi alapok tekintetében gyarló, esetleg hatalmi szempontokon nyugvó is a véleménye.

Ennél a módszernél mindenesetre különb, a tárgyi helyesség nagyobb valószínűségét nyújtja az, amikor az iskolában a tanár egy tanéven át osztályoz, az egyes feleletek és dolgozatok eredményét feljegyzi és nemcsak egy évvégi összbenyomás, hanem egyúttal az emlékében már elmosódott, de megörökített feleleteknek is a számbavétele alapján mond ítéletet. Ugyanígy javított módszer az is, ha egy tisztviselőről minősítési lapot vezetnek és abba a mindenkori főnökök évről-évre beírják a véleményüket és így a több évi, esetleg változó emberektől származó, vélemények egybevetéséből tárgyilagos eredmény megállapítása érhető el. Hasonlóképpen a tiszta becslésen, szubjektivitáson alapuló eljárással szemben szilárd támpontot ad a gazdasági életben a könyvvitel és a mérlegkészítés, aminek a korlátja az, hogy csak a pénzben értékelhető eredményeket és tényeket tudja megörökíteni és értékelni. A legkedvezőbb a helyzet azokban az esetekben, amikor mérőeszközök állnak rendelkezésre, így az orvos a lázt hőmérővel, a szervezet működését laboratóriumi vizsgálatokkal állapítja meg, a mérnök, a kémikus mér és természettudományi módszerekkel állapít meg tényeket és azokból konstatál és következtet, nem pedig feltételez, odavet vagy becsül.

Az objektív mérőmódszerekkel megállapított eredmények érvénye független attól, aki megállapította és nem is csak addig áll fenn, amíg az illető mást nem gondol. Ilyen megállapítás esetén nem lehet különbség az alárendelt és a főnök véleménye közt és nincs helye szavazásnak, a vélemény szótöbbséggel való, tehát véletlentől függő megállapítása végett. A mind közt legjobb eljárás megállapításának ez a tárgyilagos módja sokkal megnyugtatóbb és további elhatározások alapjául sokkal használhatóbb, mint a szubjektív értékelési mód. A legjobb megoldást tehát (*the one best way*, mint az amerikaiak mondják) tudományos tanulmány és vizsgálat útján kell kiválasztani, esetleg kifejleszteni. Ha ezt elérjük, akkor a szokásos, az empirikus, sokszor ötletszerű eljárás helyére az indokolt, az összes lehetőségek közt tárgyilag legmegfelelőbb megoldás kerülhet, amelynek legjobb

volta bizonyítva van. Ezért ezt az eljárást *tudományosnak* nevezzük szemben az empirikussal.¹

4. §. Az adminisztráció fontosságának felismerése.

A tudományos üzemvezetés fogalma. Taylor.

10. A szervezés jelentősége és az eredményességnek, mint az adminisztráció céljának felismerése az utolsó félévszázad folyamán bontakozott ki és nyert általános elismerést.

A XIX. század első felében a gőzgép feltalálását követő *technikai forradalom*, amely a munkagépek és a vasutak, gőzhajók kifejlődését megindította, s az egyre növekvő ipari termelést lehetővé tette, a már izmosodó liberalizmus atmoszférájában rohamosan terjedt és olyan változásokat idézett elő, amelyek méretben, gyorsaságban és intenzitásban minden korábbi kor változásait messze meghaladják. A gőz mellé járultak később az új energiaforrások: a gáz, a villany és az olajmotor. Az ipari termelés egyre specializálódott, kapacitása növekedett. A kézműipar helyét a gépipar, a gyárak, sőt nagyüzemek foglalták el. Kifejlődött a termelőeszközöket magántulajdonban tartó kapitalizmus, a munkaadóknak és a náluk sokkal nagyobb számú, bér ellenében munkát vállalóknak idővel egymással szembeforduló társadalmi osztályaival. A technikai haladás és nyersanyagok felkutatása, valamint a piac megszervezése kapcsán kifejlődnek a termelés és értékesítés gazdaságosságának előmozdítása végett, a horizontális és vertikális kombinációk. Horizontális kombinációnak nevezik azt, ha egynemű vállalatokat (pl. több nyomdát), vertikális kombinációnak pedig azt, ha a termelés különböző fokozatait (pl. papírgyár, nyomda, könyvkiadás, könyvkereskedés, lapkiadás) vonnak egységes vezetés alá. Kialakulnak a részvénytársaságok, kartellek, trösztök és az egész termelést finanszírozó pénzintézetek és bankok. Már körülbelül 1870 óta az ú. n. nagy kapitalizmus korát éljük. Ez azt jelenti, hogy a gazdasági élet többé nem az egyénnek a létért való küzdelme szabadverseny mellett, amelyben a jobb kiválasztódik, mint a liberalizmus hirdette, hanem a verseny fokozatos korlátozása, amelyben az egyén önmagára utaltan többé nem tud megállni és ezért szervezkednie kell. A tőke részvénytársaságok alakjában tevődik össze, a munkaadók kartellekben és trösztökben egyesülnek, a munkavállalók szakszervezeteket, a fogyasztók szövetkezeteket alkotnak.

A változás nem egyszerre áll be és azt nem az állam mozditja elő. A társadalom és a gazdasági élet a liberalizmus elvei szerint függet-

¹ V. ö. *White, Leonard D.*: Introduction to the Study of Public Administration. New York, 1929.

² *Willoughby, W. F.*: Principles of Public Administration. Washington, 1927.. Institute for Government Research.

lenséget kívánnak az államtól, amelyet egyesek az éjjeliőr (Nachtwächterstaat) szerepére kívánnak szorítani. A verseny szabadsága belső okokból, a kapitalizmus fejlődése következtében, fokozatosan korlátozódik, míg a végén maga a gazdasági élet fordul az államhoz, először vámvédelemért. Ezzel vége a szabadkereskedelemnek és egyúttal vége a tiszta liberalizmusnak. Egyre szaporodtak azok a társadalmi és gazdasági jelenségek és jogi tények, amelyek a liberalizmus elveivel nem egyeztethetők össze. A XX. század elején már kifejlődött az imperializmus, ami alatt a föld minden fontos nyersanyagot termelő területének és összes fontos piacainak a vezető kapitalista államok által való lefoglalását és teljes felosztását értjük. A gazdasági kapcsolatok országok, sőt földrészek határait is túllépik és nemzetközi kartellek és érdekcsoportok állnak elő.

A liberalizmus tehát állami kényszer nélkül, gazdasági belső okokból alakult át, azaz fejlődött túl önmagán. Ez a folyamat tehát nem is a világháború következménye, bár csak az első világháború (1914-18) után lett teljesen nyilvánvalóvá. Már jóval korábban megindult, a világháborúról csak azt mondhatjuk, hogy ezt a fejlődést meggyorsította.

A liberalizmus ma ott van, ahová a világháború nélkül is eljutott volna, de talán csak egy-két évtizeddel később. Marx és Lenin szerint éppen a világháború volt a következménye az imperializmusnak, amely a nagykapitalizmus kifejlődésével szoros kapcsolatban van.

A technikai fejlődés napjainkban változatlan iramban halad tovább. Az autó, a repülőgép, a rádió, a sztratoszféra-repülés fejlődése mutatja a tempót és az új perspektívákat.

Ennek a vázolt technikai fejlődésnek egyik fontos kísérője volt *a szervezeti egységek állandó növekedése* és ezzel a szervezés emelkedő fontossága.

A gőz-, gáz-, olaj- és villanymotorok feltalálása és a nagyszámú munkagépek konstruálása gyárak kifejlődésére vezetett. Ezek a be rendezések nagyszámú munkás alkalmazását tették szükségessé és az azokba fektetett tőke a kamatát másképpen nem hozhatta meg, mint ha a munkásoknak egymáshoz és a gépekhez való viszonya szabályozva van és működésük állandóan tervszerű vezetés alatt áll. Az organizáció tehát az ipari forradalom következtében megindult kapitalista fejlődéssel együttjár. Viszont azonban az organizáció u méretek további növekedését teszi lehetővé. A növekedés horizontális és vertikális irányú. Nemcsak az egy-egy iparcikk termelésével foglalkozó üzem növekedett a befektetett tőke arányában és foglalkoztatott egyre több munkást, hanem vállalati kombinációk is jöttek létre akként, hogy az ipari termelés és előállítás különböző fázisaival foglalkozó üzemek egyesültek és a vállalkozás keretébe bevonták az ipari megmunkálást megelőző nyersanyagtermelést, pl. a bányászatot, vagy elektromos energiatermelést és a termelés befeje-

zése utáni fokozatokat: a forgalombahozatalt, a kereskedelmet és a szállítást, valamint az egész folyamat finanszírozását. Az egyes üzemek és a kereskedelmi fiókok lehettek különböző helyeken, különböző városokban, sőt különböző országokban és világrészekben, mert ez csak tőke és organizáció kérdése.

A tőke képződésének gyorsulása és szerepének növekedése adta ennek az egész korszaknak a nevét: *kapitalizmus*. A tőkeképződés és a tőkeakkumuláció érdekében a gazdaságosság szempontját állították előtérbe. A gazdaságosság (*economy*) elvét, amely a kereskedelmi könyvelésen keresztül ellenőrizhető, soha szem elől nem tévesztették. Akkor is érvényesült, amikor más, szintén szükséges szempontok, esetleg háttérbe szorultak. Ez vezetett olcsó munkaerő alkalmazására, a munka rovására is. Ez vezetett a munkabérek olyan megállapítására, amely a munkás számára kielégítő életmódot nem biztosít. Ez vezetett arra, hogy kezdetleges eljárásokat, tökéletlen szervezési módokat tűrtek, inerte a kapitalizmus extenzív kezdő korában haszonra szert tenni még így is lehetett.

A gazdasági verseny erősödése azonban oda vezetett, hogy a költségek minden egyes tételének pontos irányítására volt szükség a haszon kellő százalékának eléréséhez. A kapitalizmus extenzív kora itt tért át az intenzív gazdálkodás korára. A termelési költségek összes elemeinek vizsgálata során azonban nem lehetett figyelmen kívül hagyni az *organizáció* kérdését sem. Az ipar figyelme jogi szempontoktól függetlenül, tisztán technikai és pszichológiai okokból terelődött az üzemben foglalkoztatott emberek és gépek egymáshoz való viszonyának munkaközben való állandó irányítására, ami tehát a működéssel kapcsolatos, párhuzamos, szakadatlan, különleges tevékenységet jelent és amint minden gépnek és minden munkásnak működése lehet jó, vagy nem jó, gazdaságos, vagy nem gazdaságos, éppen úgy ez a szervező munka is különbözőképpen végezve, a mérleget más- és másképpen befolyásolja. A szervezés, mint többek munkájának összefogása és összhangbáhozása, per definitionem főnöki funkció. A gazdasági verseny élesbülése tehát ráterelte a gazdasági élet figyelmét a *főnök* funkciójára. A vállalat anyagilag érdekelve van abban, hogy milyen a főnöke, a vezérigazgatója. A főnök minősége a nyereség-veszteségszámlának egyik fontos komponense. A vezérigazgató értéke és eredményei azonban függnék a neki közvetlenül alárendelt alfőnökök értékétől, azoknak az eredményei és értéke az ő alárendeltjeiktől, a legalsóbb főnöké pedig a munkásokétól. Így terelődött a figyelem arra, hogy nemcsak az anyaggal és a pénzzel, hanem a termelés emberi tényezőjével is, a *gazdaságosságon* (*economy*) felül az *eredményességgel* (*efficiency*) is törődni kell.

Ennek a kérdésnek tudományos megoldását az amerikai *Frederick Winslow Taylor* (1856-1915) végezte el, aki 1880-ban kezdte meg kísérleteit és 1911-ben tette közzé alapvető munkáját: *The Principles*

of *Scientific Management* címmel.¹ Ebben a műben gondolatát a következőképpen fejt ki:

„A jobb, hozzáértőbb emberek utáni kereslet, a nagy részvénytársaságok elnökeiktől le a háziszolgáig sohasem volt nagyobb, mint mostanában. És soha eddig a kereslet hozzáértő emberek után nem haladta meg ennyire a kínálatot. Akit azonban keresünk, az a kész, kiképzett ember; az ember, akit más valaki képezett ki. Csak ha teljesen tudatában vagyunk annak, hogy a mienk az a kötelesség, amint az a lehetőség is, hogy rendszeresen *neveljük* és fejlesszük ezt az embert a helyett, hogy vadásszunk arra, akit más képezett ki, csak akkor fogunk a nemzeti eredményesség útjára találni.”

„A múltban az általános felfogást helyesen juttatta kifejezésre az a mondás, hogy ‚az iparvezérek születnek, nem nevelődnek’ és az volt a nézet, hogy ha valaki talál alkalmas embert, nyugodtan rábízhatja, hogy a helyes módszert ő találja meg. A jövőben tisztában kell lennünk azzal, hogy a vezetőknek nemcsak születniök kell, hanem jó kiképzésre is szükségük van, és hogy nincs az a *nagy ember*, aki a személyzeti kérdés régi kezelése mellett remélhetné, hogy felvegye a versenyt átlagemberekből álló csoporttal is, ha azok jól vannak szervezve és eredményesen együttműködnek.”

„A múltban az ember volt a fontos, a jövőben a *rendszer* lesz az. előbbrevaló. Ez természetesen semmiesetre sem jelenti azt, hogy a jövőben nagy emberekre nem lesz szükség. Ellenkezőleg minden jó rendszer főcéljának kell lennie, hogy elsőrendű embereket neveljen. Ilyen rendszer mellett a legkiválóbbak biztosabban és gyorsabban fognak az élre emelkedni, mint bármikor korábban.”

A sportnál, amelyben az angolok és amerikaiak annyira otthon vannak, mindenki természetesnek találja, hogy egy csapatnak minden tagja erejének és tudásának teljes megfeszítésével vegyen részt a küzdelemben, mert különben megvetik és kiközösítik. A munkában ez a *csapatpszellelem* (team spirit) hiányzott. Taylor rámutatott, hogy e nélkül a maximális boldogulást sem a munkaadó, sem az alkalmazottak nem érhetik el, mert az csak a legmagasabbra fokozott eredményességnek lehet a következménye. Ezért mindkettőnek: a vállalatnak és a munkásnak egyaránt érdeke minden egyén, alárendelt és főnök kiképzése és fejlődése, úgyhogy az ismert legjobb eljárással, a tőle telhető legjobb erőbeosztással és a leggyorsabb ütemben végezhesse a ráeső munkát. Ez a munkának átgondolt és kifinomított szervezése és vezetése nélkül nem érhető el.

A különféle módszerek és eljárások közt, amint erre már utaltunk is, az iparban is mindig van egy, amely gyorsabb és jobb, mint a többi. Ezt a *mind közt legjobb eljárást* (*the one best way*) azonban fel kell fedezni és a lehetőség szerint tovább kell

¹ Harper and Brothers. New York and London. 1911

fejleszteni tudományos tanulmány és vizsgálat útján. Taylor azt lúzta ki a céljául, hogy ily módon az empirikus, megszokott eljárást a tudományosan indokolt eljárás fokozatosan felváltsa. Ez nem a munkásnak, hanem a főnöknek a feladata. Ahol a főnökök e szerint az elv szerint járnak el, azt nevezi Taylor *tudományos üzemvezetésnek (scientific management)*.

Taylor vizsgálatait a fizikai munkán kezdte. Az eljárás az, hogy ki kell választani a megfelelő embert. Az üzemvezetőnek pontosan vizsgálnia kell annak egész működését, azután pontosan előírnia számára a legmegfelelőbb szerszámokat, a legmegfelelőbb mozdulatokat és eljárást, és azt be is kell gyakoroltatnia, valamint mindig ellenőriznie. Így tehát az üzemvezetésnek a legszorosabb személyes kapcsolatba kell jutnia a munkással és munkájának egy részét át kell vennie. *Ez a tudományos üzemvezetés lényege.* Így képessé tudja tenni az embert arra, hogy kifejtse maximális teljesítőképességét, aminek fejében fokozott bérré is van igénye. Taylor példaként részletesen leírja, miként volt elérhető az, hogy az a munkás, aki tanulatlan eljárással öntöttvasdarabokból naponként 12.5 tonnát rakodott, tudományos tanulmányozás után való begyakorlással ugyanannyi energiával (tudniillik a végén nem volt fáradtabb), ugyanannyi idő alatt 47 tonnát tudott rakni, valamint, hogy a kőműves az óránként lerakott 120 téglá helyett ugyanazzal a fáradsággal óránként 350 téglára tudott fejlődni stb.

A tudományos üzemvezetés gondolata azóta továbbfejlődött és számos olyan területre is kiterjesztették, amelyekkel Taylor még nem foglalkozott, sőt amelyekre nem is gondolt.¹ Taylor szerint tökéletes mechanizmusnak, vagy módszernek azt nevezzük, amely a munkás energiájával a leggazdaságosabban jár el. Gépek és szerszámok esetében a bennük fekvő tőkét is számításba kell vennünk. A munka-ökonómiát az bizonyítja, ha az időegység alatti teljesítmény emelkedik a munkás nagyobb fáradsága nélkül és a munkával való takarékoskodást azzal való tékozlás helyett biztosítja a munkának olyan megszervezése, amely a munkának időegység alatti maximális átlagát, standardját veszi számításba. A tudományos üzemvezetés módszere tehát a tények pontos ismeretére, az adatokra van felépítve. Véleményeit mindig ezekre, nem pedig érzésekre és feltevésekre alapítja. A ténymegállapítást, az adatoknak ezt a felkutatását és gyűjtését és azoknak a mind közt legjobb megoldás kiválasztása végett való állandó összehasonlítását nevezik *kutatásnak, (research)*. A scientific management ezt a magatartást követeli az együttes munka minden tagjától és minden problémával, kicsivel és naggyal szemben egyaránt. A kuta-

¹ L. *Scientific Management in American Industry*. Published for the Taylor Society by Harper and Brothers. New York, 1929.

² F. B. Copley. Frederic W. Taylor, Father of Scientific Management. Harper and Brothers. New York, 1923.

tás (ténymegállapítás és összehasonlítás alapján való rangsorolás), mint módszer állandó és alapvető, ha a kutatás tere és tárgya bármint is változik.

A tudományos üzemvezetés tehát a folytonos javulásra való szakadatlan törekvést jelent: nem jó, hanem mindenkor a legjobb megoldást igyekszik elérni. Ebben az értelemben a szociális haladásnak és abban a helyes értelemben vett konzervatívizmusnak is az eszköze, amely nem megállást, merevséget és mozdulatlanságot jelent, hanem a szükséges haladás irányítását és az állandó egyensúlyt a változás közepe: a hatalmat arra, hogy a változást elő tudjuk idézni, ha az kívánatos, és el tudjunk kerülni váratlan változásokat, amelyeket ismeretlen erők okoznak, s a változás irányát, terjedelmét, ütemét szabályozni tudjuk.

A tudományos üzemvezetés kénytelen működési területét mindig kitérít. Egy munkahely problémái maradék nélkül nem oldhatók meg akkor, ha az őt környező, a vele kapcsolatban levő többi munkahelyeket is hasonló elvek szerint nem rendezzük. És ez a szükségesség progresszív. A szomszéd helynek vannak további új szomszédai, amelyekre szintén ki kell terjeszkedni, és így a tudományos üzemvezetés nem állhat meg mindaddig, amíg ezek az elvek egy üzem összes munkásaira, összes alkalmazottaira nézve alkalmazást nem nyernek. De itt sem állhat meg. Egy gyár vagy vállalat átszervezése után szükség van ugjanannak az iparágak többi gyáraiban hasonló rendezésre, ha ez megvan, akkor a többi iparágakba is, és az összefüggések odáig vezetnek, hogy az egész nemzetgazdaság összhangbahozatalára (*Planung, planning*), hosszútávú tervezésre is szükség van.¹

A szabványosítás fogalma.

11. A tudományos üzemvezetés mozgalma erős ellenállásra talált. Az 1910-11. években heves elméleti küzdelem indult meg ellene, amely félreértésektől sem volt ment, de ez a vita nem tudta megcáfolni és megdönteni. A világháború alatt viszont a gyakorlat bőséges tapasztalatai igazolták a scientific management tételeit és lehet mondani, hogy a háború óta a tudományos üzemvezetés céljai és részletei iránt egyre növekvő megértés mutatkozik. A tudományos üzemvezetés mozgalmát az európai kontinens államai *racionalizáció* néven ismerik, amelyet különösen Walther Rathenau formulázott nagy hatással.²

A racionalizálásnak egyik, a gyakorlatban leginkább elismert ága az ipari *szabványosítás* (standardizálás, normalizálás). Ennek a lényege az, hogy az iparcikkek típusai közül, amelyek rendkívül sokfélék, mert az iparcikkeket az előállításukkal foglalkozó gyárak mind eltérő méretben gyártják, tudományos vizsgálat és kísérlet útján ki-

¹ L. Magyary Zoltán: A gazdasági vezérkar. Közigazgatástudomány. 1939. 220. 1.

² L. Gaston Raphaël: Walther Rathenau. Litfass. Berlin C. 29.

választják azokat, amelyek a legtartósabbak és legolcsóbbak, és így legalkalmasabbak tömegfogyasztásra, s az ipar autonóm megegyezésével, vagy országos jogszabállyal a többi típusok további gyártását megszüntetik. Így elérhető a nagyobb mértékben, tehát olcsóbban való termelés, a tömegfogyasztás növelése, tehát a közszükségletek jobb kielégítése, valamint a tervgazdálkodás (1. 74. §) különböző problémáinak megoldása.

A szabványok kidolgozása teljesen a tudományos üzemvezetés módszerével történik. Alkalmazásuk keresztülvitele szervezési feladat.¹

Magyarországon a szabványosítás hivatalos szerve a Magyar Szabványügyi Intézet, amelynek kiadványa: *Magyar Országos Szabványok (MOSZ)*.

5. §. Az adminisztráció tudománya.

Hoover műve a főnökök döntő felelőségéről.

12. A tudományos üzemvezetés gondolatirányának nagyfontosságú terméke az a jelentés, amely Herbert Hoover, az Egyesült Államok volt elnöke kezdeményezésére jött létre. Hoover, amikor az 1920-ban alapított *Federated American Engineering Societies* első elnöke lett, működését azzal kezdte, hogy egy 17 mérnökből álló bizottságot (*Committee on Elimination of Waste in Industry*) alakított. Ez az emberi társadalomra különösen fontos hat iparágban: az építőiparban, a fémiparban, a textiliparban, a férfiruha-, a cipő- és a nyomdásziparban kimutatta a termelés veszteségességének a forrásait. Jelentésében egyúttal javaslatot is tett azoknak mikénti kiküszöbölésére. A több mint 400 oldalas jelentés címe: *Waste in industry*.² Rendkívüli hatását jellemzi, hogy racionalizálási manifesztumnak is nevezik³ (a Marx-féle kommunista manifesztumra való utalással).

A jelentés szerint az iparban előforduló veszteségeket a következő négy okra lehet visszavezetni:

a. A termelés alacsony volta az anyagoknak, az üzemi berendezéseknek, a felszereléseknek és a munkásoknak célszerűtlen felhasználása következtében;

b. a termelés szaggatottsága, a munkaerők, anyagok, üzemi berendezések és felszerelések nemfoglalkoztatása következtében,

c. a teljesítmény lefokozása, amit vagy a vállalkozó és az üzemvezetőség, vagy a munkásság okoz szándékosan;

d. elveszett termelés, amit rossz egészségi állapot, fizikai hiányok és ipari balesetek okoznak.

¹ L. Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit. Handbuch der Rationalisierung. Spaeth und Linde. Berlin.

² Németül: Verlustquellen der Industrie. Berechtigter Auszug von I. M. Witte. Verlag von R. Oldenbourg. 1926.

³ L. A. Fourgeaud: La Rationalisation. Etats-Unis, Allemagne. Payot. Paris, 1929. 32. 1.

Ezek mindegyikét az összes vizsgált iparokban részletesen ki-mutatták és ugyanabban az iparágban a jó és rossz üzemek eredményeinek összehasonlításával jelölték meg a veszteség forrását és ki-küszöbölésének vagy legalább is csökkentésének útját.

A jelentésnek ki kellett terjeszkednie egyúttal annak a vizsgálá-tára is, hogy ezeknek a veszteségeknek előfordulásáért a felelősség hogyan oszlik meg az üzemzetőség, a munkások és egyéb tényezők (bankok, közvélemény, üzleti csoportosulások stb.) közt. Ezeknek a vizsgálatoknak az eredményét a következő táblázat tünteti fel:

A vizsgált iparág	Az üzem- zetőség		A munkásság		Egyéb tényezők		A pontok összszáma
	f e l e l ő s s é g e						
	pontok- ban	%-ban	pontok- ban	%-ban	pontok- ban	%-ban	
1. Férfiruha	48.33	75	10.50	16	4.95	9	63.78
2. Építőipar	34.30	65	11.30	21	7.40	14	53.00
3. Nyomdaipar	36.36	63	16.25	28	5.00	9	57.61
4. Cipőipar	30.25	73	4.85	11	5.83	16	40.93
5. Acélipar	23.23	81	2.55	9	2.88	10	28.66
6. Textilipar	24.70	50	4.70	10	19.80	40	49.20

A használt pontozási rendszer a relatív felelősség fokának meg-jelölésére szolgál. Az elméleti 100 pont az összes lehető veszteségeket jelöli. Mivel azonban nincs olyan ipar, amely a maximális veszteséggel dolgoznék, az egyes iparágakra jellemző veszteség pontszáma mindig 100-nál kevesebb. A fenti táblázatból az tűnik ki, hogy a legtöbb vesz-teséggel termelt a férfiruhaipar, amit a jelentés meg is magyaráz azzal, hogy ebben az iparban találta a legkisebb termelési ellenőrzést, a tudom-ányos kutatómunkásság teljes hiányát stb.

A vizsgálat és a fenti táblázat főeredménye annak megállapítása, hogy *a veszteségességnek több mint 50%-áért az üzemzetőség, tehát a főnökök felelősek.* A munkásságra kevesebb mint 25%, egyéb tényezőkre még kevesebb esik.

Fayol elmélete az adminisztrációról.

13. Az ipar kifejlődése által felvetett problémáknak elméleti tisztázása terén nagyjelentőségű további lépést köszönünk a francia Henri *Fayol*-nak (1841-1925.) Figyelmét az adminisztráció problé-mája kötötte le, amely nemcsak az ipari üzemeknek, hanem minden vállalatnak fontos, a nagyiparnak pedig egyik leglényegesebb problé-mája. Fayol vezérigazgatója volt egy bányavállalatnak, 50 évi ta-pasztalat és előkészület után adta ki 1916-ban: *Administration Industrielle et Générale* című művét.¹ Ebben fejtette ki elméletét:

¹ Paris. Dunot. Editeur. 1920. 174 l. V. ö. *Magyary Zoltán:* A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. Statisztikai Közlemények. 1936. 18. l.

doctrine administrative-vát, amelyet az 1923-ban Brüsszelben tartott második nemzetközi közigazgatástudományi kongresszuson elhangzott *La doctrine administrative dans l'Etat* című előadásában továbbfejlesztett és az állami közigazgatásra is alkalmazott.¹ Itt előbb említett művének eredményeit óhajtjuk kiemelni.

Az *adminisztráció elmélete* elveknek, szabályoknak és eljárásoknak a rendszere, amelyeknek az a céljuk, hogy megkönnyítsék a szervezeti egységek vezetését, ideértve mindenféle üzemet, kicsit és nagyot, kereskedelmit és iparit, politikait, egyházit, vagy mást.

Mindazok a műveletek, amelyek az ipari vállalatokban előfordulhatnak, Fayol szerint a következő hat csoportra oszthatók:

1. technikai műveletek (termelés, gyártás, átalakítás);
2. kereskedelmi műveletek (vétel, eladás, csere);
3. pénzügyi műveletek (tőkék szerzése és kezelése);
4. biztosítási műveletek (dolgok és személyek biztosítása);
5. könyvviteli műveletek (leltár, mérleg, önköltség, statisztika stb.);
6. adminisztratív (igazgatási) műveletek (előrelátás, szervezés, parancsolás, összhangbiztosítás, ellenőrzés).

Ezek a lényeges műveletek, amelyek közül az 1-5. nem szorul bővebb magyarázatra. Az adminisztráció elmélete éppen a hatodikkal foglalkozik.

Fayol szerint meg kell különböztetni az adminisztrációt a kormányzástól. A kormányzás a vállalatnak (szervezeti egységnek) kitűzött célja irányába való vezetését jelenti, törekedvén arra, hogy a legjobb eredmény legyen elérhető, ami az összes rendelkezésre álló erővel lehetséges; a kormányzás tehát mind a hat lényeges funkció működésének biztosítása. Az adminisztráció azonban csak egyike a hat funkciónak, s ennek következtében kevesebb, mint a kormányzás. De az adminisztráció jelentősége azoknak a főnököknek a szerepében, akik kormányoznak, oly nagy, hogy némelykor úgy tűnik fel, mintha a kormányzás kizárólag adminisztratív funkció volna.

Az adminisztratív funkción Fayol *a.* az előrelátást, *b.* a szervezést, *c.* a parancsolást, (l. az összhang biztosítását és *e.* az ellenőrzést érti.

a. Az *előrelátás* a programcsinálás lényege. A múlt és jelen ismeretéből következtetünk a jövő valószínűségeire és lehetőségeire, tervet készítünk a fejlesztésre, a javításra, vagy a visszafejlesztésre.

b. A *szervezés* az üzem általános felépítésének a rendeltetéséhez mért megállapítása és megvalósítása. Jelenti az egész formájának, a részletek helyének megadását, a keret meghatározását és annak tartá-

¹ L. Deuxième Congrès International des Sciences Administratives de Bruxelles. 1921. Comptes rendus des Séances du Congrès. 17. 1.

lommal való megtöltését, jelenti a szabatos adminisztratív munkamegosztás kidolgozását, biztosítva az üzemnek minden teljesítményt, ami szükséges és pontosan kijelölve az egyes részek hatáskörét. Így az organizáció viszi át az életbe az előrelátás elméleti célkitűzéseit.

c. A *parancsolás* jelenti a mozgásbahozását mindazoknak a szervezeteknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott és az organizáció megvalósított. A kiadott paranccsal egyidejűen minden fokon megindul a tekintély és a felelősség, a működés és a fegyelem szerepe. (Egyes és általános parancs.)

d. De a parancsolás maga nem tudná a főnök akaratának teljes végrehajtását biztosítani, ha nem egészítené ki az *összhang biztosítására* való erőfeszítés, összhangba hozni annyit jelent, mint az egészbe harmóniát és egyensúlyt vinni, a dolgoknak és a cselekedeteknek megfelelő arányait megadni. Jelenti továbbá az eszközöknek a célhoz való alkalmazását, a különböző erőfeszítések egyesítését és egyöntetűvé tételét, szoros kapcsolat létesítését az egyes csoportok között, amelyek ugyan különböznek feladataikban, de találkoznak a közös célban.

e. Az eredmények vizsgálata jelenti az *ellenőrzést*. Ellenőrizni annyi, mint meggyőződni arról, hogy a munka az adott pillanatban az elfogadott programnak, az adott parancsnak és az érvényes elveknek megfelelően történik-e? Az ellenőrzés összehasonlít, megvitát, bírál, és egyáltalán arra törekszik, hogy fokozza az előrelátást, egyszerűsítse és erősítse a szervezetet, növelje a parancsolás tökéletességét és megkönnyítse az összhang biztosítását.

Az adminisztratív funkció, amelynek tartalmát Fayol a fenti öt elemmel határozta meg. túlnyomórésztben a főnökre hárul és ezért elemeiről, mint a főnöle teendőiről lehet beszélni (1. 7. 1.).

Henry *Fayol* azáltal, hogy külön pontba veszi az összhang biztosítását, a szervezés fogalmát szűkebb értelemben használja, mint ahogyan mi a fentiekben tettük. Ez azonban nem adhat félreértésre okot. Fontos annak megállapítása, hogy a szervezés főnöki funkció. A szervezés azonban a főnöknek nem egyetlen funkciója, hanem a főnöki funkcióknak csak egyike.

Az ipari vállalatban a technikai funkció nem szorítkozik a munkásra, vagy kivülről még a mérnökre, hanem felnyúlik a vállalat vezetéséig és viszont az adminisztratív funkció nem kizárólagos dolga a főnöknek, hanem abban részük van az összes alárendelteknek is. De a különféle funkciókban jelentékenyen különbözik a főnökök és az alárendeltek részvételének aránya. Ezt a megállapítást Fayol különösen fontosnak tartja. Könyvében az alábbi táblázatot közli arról, hogy az ipari nagyvállalatok személyzeténél mennyi a különböző szükséges képességek relatív fontossága.

Az alkalmazottak csoportja	S z a k é r t e l e m						Teljes érték
	admi- nisztra- tív	műszaki	kereske- delmi	pénz- ügyi	bizto- sítási	könyv- viteli	
<i>Nagyüzemben</i>							
Munkás	5	85	—	—	5	5	100
Előmunkás	15	60	5	—	10	10	100
Műhelyfőnök	25	45	5	—	10	15	100
Osztályvezető	30	30	5	5	10	20	100
Műszaki igazgató....	35	30	10	5	10	10	100
Igazgató	40	15	15	10	10	10	100
<i>Több egyesített üzemenél :</i>							
Vezérigazgató	50	10	10	10	10	10	100
<i>Allami üzemenél :</i>							
Miniszter	50	10	10	10	10	10	100
Allamfő.....	60	8	8	8	8	8	100

Ebből a táblázatból kitűnik, hogy a munkásban a legnagyobb fontossága a technikai képességeknek és a szakértelemnek van, és amilyen mértékben emelkedünk a lépcsőn, növekszik az adminisztratív képesség jelentősége és csökken a technikai képesség fontossága. A legmagasabb főnöknél legfontosabb az adminisztratív képesség. Fayol ezt az eredményt alapvető jelentőségűnek és általános érvényűnek tartja. Minden szervezetben az alacsonyabb tényezők legfontosabb képessége a szakmabeli technikai képesség és a legmagasabb főnöknél az adminisztratív képesség, bár a technikai képesség a legmagasabb főnöknél sem hiányozhatik.

Érdekes a következtetés, amit Fayol ebből levon. Azt mondja: egy vállalat boldogulásához az kell, hogy az említett hat funkció jól működjék. Ha ezeknek csak egyike is nem működik, annak a vállalat kárát vallja, sőt bele is pusztulhat: kell tehát, hogy bármely vállalat személyzete képes legyen a hat fontos funkció betöltésére, beleértve az adminisztratív funkciót is. Meglepő azonban az, hogy az adminisztratív funkció tekintetében, bármilyen nagy is annak a jelentősége, mindenki tájékozatlan, a vállalat tagjai éppugy, mint a kívülállók, sőt az egész közvélemény s nem képesek megítélni az adminisztratív cselekedeteket. Ez a tájékozatlanság olyan konzekvenciákra vezet, hogy egy főnök technikai kérdésben nem véthet bizonyos igények és szabályok ellen a nélkül, hogy minden tekintélyének elvesztését kockáztassa, de ezzel szemben adminisztratív kérdésekben büntetlenül követheti el a legnagyobb hibákat, s lehet kontár.

A baj forrása szerinte ott van, hogy az adminisztratív képességeket is ugyanugy lehet és kell megszerezni, mint a technikai képességeket, előbb az iskolában és aztán a gyakorlatban. Mégis az adminisztráció tanítása mindenütt hiányzott, még a főiskolákon is. Ennek nagy okának kell lennie, és ez az ok nem más, mint hogy *hiányzott az adminisztráció elmélete, ha pedig nincs elmélet, nincs mit tanítani.*

A kiváló főnökök túlnyomó részének sem ideje, sem kedve nincs az írásra, és többnyire letűnnek a nélkül, hogy akár elméletet, akár csak tanítványokat is hagyjanak maguk után. Az valóban nem tartozik még a kiváló főnök kötelességéhez sem, hogy az adminisztratív elmélet kidolgozásához hozzájáruljon. Fayol azonban oly fontosnak tartotta a hiány pótlását, hogy annak betöltése végett írta meg *Doctrine Administrative*-jét.

Az adminisztratív funkció szerve és tárgya a személyzet. Míg a többi funkciók anyagokkal és gépekkel foglalkoznak, az adminisztráció az emberek vezetését jelenti. A személyzet jó szelleme és működése egyes elvek figyelembevételétől függ, amelyekkel Fayol részletesen foglalkozik, de hangsúlyozza, hogy az adminisztráció tekintetében nincs helye merevségnek, vagy abszolútnak, ott minden a mértéken fordul meg. A mérték, ami tapintatnak és tapasztalatnak eredménye, az adminisztrációnak egyik legfontosabb tulajdonsága.

A főnök segédszervei. A vezérkar.

14. A főnök funkciója, amelynek tartalmát megismertük, minőségileg más, mint az alárendeltké. Annál nehezebb is, minél magasabbfokú a főnök. A legnagyobbak az igények a legmagasabb főnökkel szemben. De a főnök nem kénytelen összes funkcióit egymaga végezni. Lehetnek segítségei. Technikai segítséget jelent számára a titkár, a segédtsízt, a gyors- és gépiró stb. Egy nagy vállalat, vagy szervezet élén azonban a legmagasabb főnöknek, akit az amerikai irodalom *Chief Executive*-nek nevez, az érdemi főnöki funkcióknak a gyakorlásában is munkatársakra van szüksége, akik közt természetesen szét kell osztani a munkát. A munkamegosztás alapja a fenti funkcióknak, mint a főnökség osztályainak a megszervezése. Lehet külön speciális feladatként adni a tervezést és tervező osztályt (Planning Board) létesíteni. Külön osztályra bízni a szervezést s azon belül külön alosztályokra a költségvetést és a személyzeti politikát. Külön osztályra a parancsadást és azon belül a kodifikációt. Az összhang biztosítása nagy szervezetnél a legéletbevágóbb funkciók egyike és erre a célra külön szerv létesítése sokszor célszerű. Az ellenőrzésnek viszonylag legrégebben vannak külön szervei (felügyelőbizottság, revizorok, számvevőszékek stb.). De ezek csak gazdasági szempontból ellenőriznek. Szükség van más szempontú ellenőrzésre is: erre szolgál a statisztika, a konjunktúrakutatás, az eredményesség ellenőrzése (efficiency engineers), a bírói ellenőrzés.

Mindezek a funkciók mindig abban lelik sajátosságukat és lényegüket, hogy a legmagasabb főnöknek alárendelt egész szervezetre vonatkoznak, tehát az egészet tartják szem előtt, a szervezetet mindig egységben nézik. Ezért mondják általános igazgatásnak (*general administration*), azokat az egyéneket és szerveket pedig, amelyek annak a

végzésére vannak rendelve, angolul *general staffnak*, németül *Generalstabnak*, magyarul *vezérkarnak* nevezik.

Vezérkart eddig csak a hadseregnél találhattunk. Ezért azt sokáig a modern hadseregek különlegességének tekintettük. Fokozatosan azonban rájöttünk arra, hogy a vezérkar nem a modern hadseregek sajátossága, hanem a nagy szervezeti egységek vezetésének követelménye és ezért vezérkarra mindenütt szükség van, ahol biztosítani akarjuk, hogy a vezetés hivatása magaslatán maradjon akkor is, ha annak feltételei megnehezültek. Ma már vannak vállalatok, amelyeknek 2-300.000 alkalmazottjuk van,¹ léhát több, mint a magyar államnak és vannak városok, amelyeknek 3-5-8 millió lakosuk van, tehát sok államnál nagyobbak. Ezeknél van a legmagasabb főnöknek vezérkarra szüksége, mert a vállalatra vagy a szervezeti egységre (legyen az gazdasági, politikai, vallási vagy katonai) általában életbevágó fontosságú, hogy a legfőbb vezetése az egészet, bármekkora legyen is a szervezet, teljesen át tudja tekinteni, mindig egységesen lássa, az egész összhangját fenntartani és tervszerűen alakítani tudja. Ezért a megfelelő megoldásokat egyre többfelé megtalálhatjuk, akkor is, ha nem vezérkarnak nevezik, hanem különböző más neveket viselnek is. A lényeg, hogy ezek mindig a legmagasabb főnöknek vannak közvetlenül alárendelve és az ő erejének és képességének a szervezet mérete által megkívánt fokra való emelését teszik lehetővé. A mai nagy szervezeti egységek legmagasabb főnökének szüksége van a vezetésben olyan emberekből álló csoport támogatására, amelynek megvan az az ereje, szaktudása és ideje, amellyel ő maga nem rendelkezik. Ez a vezérkar (L. 73. §.)

Az adminisztráció tudományának továbbfejlődése.

15. Taylor, Hoover és Fayol tanításának hatása egyaránt nagy és tartós volt. Olyan kérdésekre adták meg a szabatos és megvilágosító választ, amelyek mindig alapvetők, sőt elemiek voltak minden kollektív működésben, amelyeket azonban talán éppen ezért maguktól értetődőnek vettek és a munka eredményességének kétségtelenül nem előnyére, elhanyagoltak. Ezek: az ember szerepe az adminisztrációban (Taylor) és az adminisztráció fogalma, s abban különösen a főnök szerepe (Fayol és Hoover). Hatásukat fokozta, hogy olyan időben foglalkoztak ezekkel a kérdésekkel, amikor az ipari forradalom és a nagykapitalizmus hatásaként a nagy szervezeti egységek korábban soha nem ismert jelentőségre tettek szert és éppen adminisztrációjuk problémáinak mikénti megoldásán fordult meg a sikerük.

¹ United States Steel Corporation (1930-ban)	211.055,
General Motors Corporation.....	172.938,
Pennsylvania Railroad System.....	166.607,
General Electric Company	78.380,
American Telephone and Telegraph Co	324.343 alkalmazottal.

Az adminisztráció elméletének a kérdései azóta állandó vizsgálat tárgyai. A nagy irodalom sorából kiemelkedik az amerikai *Luther Gulick*nak, a Columbia egyetem tanárának és a newyorki Institute of Public Administration igazgatójának munkája: *Principles of Organization*, amely magának a szervezésnek elméleti kérdéseit tisztázta és Taylor és Fayol művei mellett szintén standard munkának tekinthető. Fejtegetéseit és megállapításait a 2. § behatóan tárgyalja.

Így fejlődött ki az *adminisztráció tudománya*, amelynek Fayol még a hiányát panaszolta. Ma tehát már van a ma problémáira vonatkozó elmélet, amit tanítani lehet és ez az előfeltétele annak, hogy az adminisztrátorok, a jó főnökök ne csak autodidaxis útján teremjenek, hanem rendszeres képzés útján készüljenek a feladataikra. Az adminisztráció tudománya bebizonyította, hogy az adminisztrációra is vonatkozik az eredményesség követelménye, a mindenkori legjobb megoldásért való felelősség, ami a szakadatlan javításra és haladásra kötelez. Ezért az 1935-ben Londonban tartott Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus (*International Congress for Scientific Management*) az adminisztráció tudományát „*the science of the optimum*”-nak, „*la science de l’optimologie*”-nak: a legjobbra való törekvés tudományának nevezte.¹

¹ L. Hopf, *Harry Arthur, Management and the Optimum*. A Nemzetközi Racionalizálási Kongresszus iratai. Development Section, 144. 1.

II. FEJEZET.

A közigazgatás.

6. §. A közigazgatás fogalma.

Adminisztráció és közigazgatás közti különbség.

16. A közigazgatás az állam adminisztrációja. Az állam is szervezett egység, amely céljai elérése végett szakadatlanul cselekszik. A szervezetéhez tartozó emberek közt munkamegosztás van és a megosztott munka részei között az összhangot állandóan biztosítani kell. Ezért mindaz, amit az adminisztrációról és a szervezésről, valamint a működés eredményességéről mondtunk, a közigazgatásra is vonatkozik.

Mivel azonban az állam különleges társadalmi alakulat, a közigazgatást csak úgy határozhatjuk meg, ha kimutatjuk, hogy melyek azok, az állam sajátosságából származó különleges vonásai, amelyek által különbözik az egyszerű adminisztrációtól. Ezek a vonások a következők:

1. A közigazgatás alkalmazza és gyakorolja az állam hatalmát, impériumát, tehát a cselekvésben olyan tényezővel rendelkezik, amely csak az államnak áll rendelkezésére és amely ezért különös lehetőségeket, működési teret és feladatokat nyit meg és jelöl ki számára.

2. A közigazgatásnak azonban nem minden működése hatalomgyakorlás, hanem sok olyan feladata is van, amelyek megoldása nem az akaráson, hanem a tudáson, nem a parancsoláson, hanem a képességen múlik. Ilyenek az út-, hídépítés, tanítás, gyógyítás, termelés, kutatás, közlekedés, könyvelés, megőrzés, múzeum s. i. b. Ezek olyan szakfeladatok, amelyeket más, fizikai és jogi személyek is végezhetnek és többnyire végeznek is. Ezek a feladatok és a megoldásuk tehát nem különlegességei az államnak, és ezért ténykérdés, hogy azokkal foglalkozik-e és minő fokban?¹ Pl. az állam a közoktatással 200 év előtt még maga nem foglalkozott, ma azonban már igen, de ma is különböző mértékben: az elemi oktatással nálunk csak kis részben (kb. 30%), a felsőoktatással azonban csaknem kizárólag (kb. 95%).

3. A közigazgatás az államot alkotó emberek közérdekű, vagy közösen jobban megoldható szükségleteinek kielégítésére hivatott.

¹ L. Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. 1914. 623. I.

Evégből maguktól az összes emberektől is bizonyos magatartást, vagy teljesítést (pl. közszolgáltatást) követel, saját közegeivel nyilvántartja, szervezi őket, köztük az összhangot fenntartani igyekszik, részben pedig saját közegeivel gondoskodik a közszükségletek kielégüléséről. Azoknak az embereknek kijelölése, akiknek a szükségletei közszükségleteknek tekintendők, mindig tárgyi szempontok, nem pedig önkény szerint történik és azoknak a szükségleteknek a kiválasztása, amelyeknek kielégítése a közigazgatásra tartozzék, szintén a köz érdeke szerint történik és a köz érdeke szerint változhatnak. Az állam által kielégítésre vállalt szükségletek száma általában emelkedik (közlekedés, oktatás, gyógyítás, termelésirányítás, pénzügyi támogatás stb.), de részben csak ideiglenesen, háborúban és inséges időben, vállal feladatokat, amelyekről a normális viszonyok közt újból lemond (pl. élelmezés, anyageloszlás stb.).

4. Mivel az állam szervezetét és minden működését a jog szabályozza, mert jogi keretek és szabályok nélkül az állam halalma korlátlan önkénnyé válnék, a közigazgatásra is teljesen kiterjed ez a jogi atmoszféra. A közigazgatás szervezete és a szervek hatásköre a jog rendelkezésein alapszik, és a közigazgatás egész működése jogszabályok szerint, vagy legalább jogszabályok keretében folyik. A közigazgatás feladata a fennálló jogrend védelme is, sőt a közigazgatás maga jogot is alkot. Mivel a közigazgatás mindig cselekvés valamely közérdekű feladat megoldására, amely rendszerint különböző technikai (orvosi, mérnöki, pedagógiai stb.) szakértelmet kíván, a jognak állandó jelenlétének fogva a közigazgatás működésében rendszerint ezt a két elemet: szakszerű (valamely technikai) és jogi elemet, találjuk.

5. A közigazgatás az államnak nélkülözhetetlen és ezért legrégebb működése. Állam közszükségletek és ezek kielégítése nélkül nincs. Voltak a történelmi fejlődés folyamán az első alkotmány megalapításáig terjedő korok, és minden ma létesülő új államnál is van a kialakulásnak hosszabb-rövidebb időszaka, amelyben az államnak csak közigazgatása van. Történelmi fejlődés eredménye a törvényhozói és bírói funkcióknak az adminisztrációtól való különválása. A mi mai közigazgatásunk meghatározásánál a törvényhozói és bírói hatalom hatáskörére tehát figyelemmel kell lennünk.

6. Az állam a maga főhatalmát más társadalmi tényezővel nem osztja meg. Ha egyes társadalmi alakidatokra (egyház, város, vármegye stb.) hatalmának egy részét át is ruházza, a főhatalmat mindig fenntartja magának. A közigazgatás is részesül az államnak ebben az egyedülállásában: a közigazgatásnak ezért nincsenek versenytársai. Míg minden más adminisztrációt a többi adminisztrációk versenye állandó tökéletesítésre késztet (pl. a gazdasági vállalatoknál, társadalmi egyesületeknél, sportegyesületeknél stb.), ez a közigazgatásnál nem érvényesül. Egy községnek, városnak egyszerre csak egy

igazgatása van, és az ott lakók ott helyben egyidejűleg egy másik jobbat nem állíthatnak melléje. Ugyanez a helyzet az államnál is. Ezzel rokon ok, hogy a városok, községek megszűnéséről nem lehet szó, mert fizikai adottságokon: emberek állandó településén nyugszanak. A közigazgatásnak szakadatlanul kell működnie, ezért a közigazgatás szervezete magát könnyen öncélúnak képzei.

Ezeknek a vonásoknak figyelembevételével *a kengazgtust úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására}*

Ennek a meghatározásnak a tartalmát több szempontból behatóbb vizsgálat alá kell vonnunk, ami további fontos részletek megvilágítására fog vezetni.

7. §. A közigazgatás és a többi állami funkció.

A törvényhozás és bíraskodás különválása.

17. Az állami élet megindulásának feltétele, mint már utaltunk rá, a főhatalom, vagyis minden másénál erősebb hatalom kifejlődése. Ennek főfeladatai a belső rendnek fenntartása, az igazságszolgáltatás és az országnak külső ellenségtől való megvédése. Akinek kezében ez a főhatalom van, az uralkodni tud a többin és azon nem uralkodhatik senki, sem az ország határain belül, sem azon túl. Az államok határai éppen a szerint rajzolódtak ki, hogy addig terjednek, ameddig ez a főhatalom terjed. Ez a hatalom lehet korlátlan, vagy korlátozott, de ilyen hatalom nélkül állam nincs. A főhatalom gyakorlása során a törvényhozás és az igazságszolgáltatás csak fokozatosan válik külön a cselekvéstől, a vezetéstől, az állami élet szakadatlan fenntartásától. Az adminisztrációt, a közigazgatást azóta nevezik végrehajtásnak, amióta a törvényhozói funkció nemcsak különvált, hanem az elsőbbséget is a közigazgatás és a bíraskodás fölött megszerezte. A törvényhozás és az igazságszolgáltatás mellett a harmadik funkciót helyesen nem végrehajtó hatalomnak, hanem *cselekvő hatalomnak* kellene nevezni.

Nálunk Szent István és közvetlen utódai saját belátásuk szerint önhatalmúlag gyakorolták felségjogaikat. A keresztény középkor individuális jogrendszere az egyetemes erejű egyházi törvényeken és az ország békéjét, az uralkodó személyét és hatalmát védő törvényes intézkedéseken kívül nem ismert az összes alattvalókra kötelező egyetemes érvényű törvényeket. A különböző származású, különböző osztályokhoz, vagy más-más magánhatalom alá tartozó, különböző helyen lakó népcsoportok jogait és kötelességeit individuális és partikuláris jogszabályok és törvények szabályozták.

¹ A közigazgatás fogalmának meghatározásáról I. *Erekly István*: Közigazgatás és önkormányzat. 1939.

A középkori törvényhozás másik jellemző sajátja, hogy nem törekszik az élő jog, vagy valamely jogterület minden részletre kiterjedő kodifikációjára, hanem inkább tudatosan tartózkodik a szokás által szentesített, a gyakorlatban megvalósult, közismert jogi állapotok, a kétségtelen jogviszonyok érintésétől és rendszerbefoglalásától. Csupán az éppen időszerű, új vagy magyarázatra szoruló konkrét jogi kérdések törvényes tisztázására törekszik.¹

A középkor partikuláris jogrendszerének szükségszerű következménye volt a korlátozott szabályalkotó, statutumalkotási jog.²

A nemességi jog már országos jog volt. A nemesség a XIII. századtól kezdve résztvett az országgyűlésen a törvényhozásban. A XV. század elején, Zsigmond király alatt jut elismerésre az az elv, hogy törvény csak az, amit a király az országgyűléssel együtt hoz. 1608-ban szűnik meg a nemesség személyes megjelenése és kialakul az országgyűlésen a felső- és alsótábla. Az 1848: IV. t.-c. kimondja, hogy évenként legyen országgyűlés, és az V. t.-c., hogy azt népképviselési alapon kell választani.

Az igazságszolgáltatás fejlődése szintén lassú. A király személyes bíraskodásából fokozatosan kiépült a nádori szék, megyei szék (sedria), városi bíróság (villicus) és az úri szék. A megyei sedria a XIII. századtól kezdve fél-, vagy harmadmegyei sedriákra oszlott, amelyek a járások kialakulásának lettek az alapjai.

Fellebbezési fórumok lettek: a királyi különös jelenlét (speciális presentia regia), főkancellár, személynek, perszonális, városi ügyekben és pénzügyi vétségekben a tárnokmester. És továbbra is a nádor. Mindezek egyúttal közigazgatási funkcionáriusok is.

Az 1848: XI. t.-c. az úriszéket megszüntette és hatáskörét a vármegyére ruházta. Az 1869: IV. t.-c. szervezte meg minden fokon az állami (királyi) bíróságokat és szüntette meg a megyei törvényszékeket.

A főfunkciók széjjelválasztásának tana.

18. A fejlődés Európa egyéb államaiban nagyjában megfelel a hazai fejlődésnek, mégis azzal a különbséggel, hogy a hűbériség a nyugati államok nagy részében nevezetes szerepet játszott. A korábbi fejlődést mellőzve csak a *három állami funkció széjjelválasztása tanának kialakulásával* óhajtunk foglalkozni, mivel ez a tan a XVIII. század vége óta Európa- és Amerika-szerte igen nagy hatást gyakorolt.

Az abszolút államban, amely Nyugat-Európában a XVII. és XVIII. században sokfelé s többek közt Franciaországban is kialakult, az uralkodó az egész közhatalmat, beleértve a törvényhozást is. saját kezében tudta összpontosítani. Ekkor alakultak ki a mai

¹ L. Hóman-Szekfü, Magyar történet. II. kiad. I. kötet 226. I.

² L. Hóman, i. m. II. kötet 126. I.

centralizált nagyhatalmak és azokban célszerűségi okokból voltak ugyan külön bírói hatóságok, de azok a közigazgatástól a mai értelemben elválasztva nem voltak, sem függetlenséggel nem rendelkeztek. *Montesquieu* 1748-ban megjelent híres könyvében: „A törvények szelleméről”, lépett fel azzal a követelménnyel, hogy a fejedelmi abszolutizmussal szemben az egyéni szabadságot a három főfunkció: törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás széjjelválasztása útján védjék meg. „Örökös tapasztalat – mondotta –, hogy akinek hatalma van, hajlik arra, hogy azzal visszaéljen. Addig megy, amíg korlátokba nem ütközik. Hogy vissza ne élhesen a hatalmával, olyan elrendezésre van szükség, hogy az egyik hatalom korlátozza a másikat.” (XI. k. IV. fejelet) „Ha a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ugyanannak a személynek, vagy testületnek kezében van, nincs szabadság, mert attól kell tartani, hogy az uralkodó vagy a testület zsarnoki törvényeket fog alkotni, hogy azokat zsarnoki módon hajtsa végre. Akkor sincs szabadság, ha az igazságszolgáltatás a törvényhozó, vagy a végrehajtó hatalomtól nincs elválasztva. Ha a törvényhozással volna egyesítve, a polgárok élete és szabadsága bizonytalan volna, mert a bíró törvényhozó volna. Ha a végrehajtó hatalommal volna egyesítve, a bírónak hatalma volna az elnyomásra. Minden veszve volna, ha ugyanaz az ember, vagy testület gyakorolná mind a három funkciót.” (XI. k. VI. fejelet)

*Montesquieu*nek ezek az elvei először az Amerikai Egyesült Államokban mentek át a gyakorlatba, amelyek Angliától való elszakadásuknak 1776-ban történt kimondása után, 1787-ben fogadták el gondosan előkészített alkotmányukat és abban a főfunkciók széjjelválasztásáról oly messzemenően gondoskodtak, hogy azt kevés alkotmány közelítette meg. Az amerikai példa igen nagy hatással volt Franciaországra, és a főfunkciók széjjelválasztását az 1789. évi francia forradalom szintén megvalósította.

A másik nagyhatású könyv *Rousseau* „Társadalmi szerződés”-e, azt kívánta, hogy a törvényt, mint a közakarat kifejezőjét, a végrehajtással és az igazságszolgáltatással szemben elsőbbség illesse meg. *Montesquieu* szerint is szükséges, hogy a törvény kösse mind a végrehajtó, mind a bírói hatalmat, ami nem ütközik a főfunkciók széjjelválasztásának elvébe.

A bírói hatalomnak elválasztását legvilágosabban az 1791. évi szeptember 3-i francia alkotmány mondotta ki: „A bíróságok nem folyhatnak be a törvényhozó hatalom gyakorlásába, vagy nem függeszthetik fel a törvények végrehajtását, sem nem avatkozhatnak a közigazgatásba, vagy nem idézhetik maguk elé a közigazgatás közegeit működésük miatt.” (V. fejelet, 3. §.)

A francia forradalom eszméi a XIX. század folyamán fokozatosan a legtöbb államban elfogadásra találtak. Hozzánk elég későn, csak 1848-ban jutottak el, de akkori törvényhozásunkra leginkább

közvetve, az 1830. évi belga alkotmány példája útján hatotlak. Történelmi alkotmányunk rendszerének megfelelően nem charta, hanem egyes törvények alakjában jelentkezik a hatásuk.

Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztására az abszolutizmus miatt csak az 1869: IV. t.-c. megalkotása által került sor.¹

A törvényhozás a hatásköri bíróságot csak az 1907: LXI. l.-c-vel állította fel. A hatásköri bíróság elé tartozik a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság, vagy a közigazgatási hatóság közt, ugyszintén a közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóság közt felmerült hatásköri összeütközések elintézése, az 1928: XLIII. t.-c. óta pedig azok a hatásköri összeütközések is, amelyek egyfelől a rendes bíróság, vagy a közigazgatási hatóság, másfelől valamelyik külön bíróság közt. vagy amelyek külön bíróságok közt merülnek fel.²

¹ 1869: IV. t.-c. 1. §. Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.

19. §. A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni.

A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.

25. §. A bírói és közigazgatási hatóságok közt felmerült illetőségi összeütközések elintézésére a törvényhozás további intézkedéséig a minisztérium felhatalmazatik.

² 1907: LXI. t.-c. 1. §. A rendes bíróság és a közigazgatási bíróság vagy a közigazgatási hatóság közti. ugyszintén a közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóság közt felmerült hatásköri összeütközések elintézésére Budapesten hatásköri bíróság állítatik fel.

7. §. A törvény értelmében hatásköri összeütközések esete akkor merül fel:

1. ha mind a rendes bíróság, mind a közigazgatási bíróság, vagy közigazgatási hatóság, ugyszintén, ha mind a közigazgatási bíróság, mind a közigazgatási hatóság, melyek közül az egyiknek hatáskörébe tartozik az eljárás, ugyanarra az ügyre nézve jogerősen kimondták, hogy az eljárás hatáskörükhöz nem tartozik;

2. ha a rendes bíróság és a közigazgatási bíróság, vagy a közigazgatási hatóság ugyanarra az ügyre nézve jogerősen kimondták, hogy az eljárás hatáskörükhöz tartozik;

3. ha a rendes bíróság – akár nem jogerősen, akár jogerősen – és a közigazgatási bíróság ugyanannak az ügynek érdemlően határozott;

4. ha a rendes bíróság nem jogerősen és a közigazgatási hatóság – akár nem jogerősen, akár jogerősen – ugyanannak az ügynek érdemében határozott;

5. ha a lentemlített bírói, vagy közigazgatási hatóságok egyike hatáskörét a 2. pont értelmében megállapította, a másika pedig a 3. vagy 4. pont értelmében ugyanannak az ügynek érdemében határozott.

A rendes bíróság és a közigazgatási bíróság érdemi határozatának jogerőre emelkedése után azon az alapon, hogy az ügy a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik, eljárásnak nincs helye és a bíróság jogerős határozata a közigazgatási hatósággal szemben irányadó.

1928: XLIII t.-c. 1. §. A hatásköri bíróság intézi el az 1907: LXI. t.-c. 1. §-ában megjelölt hatásköri összeütközéseken felül azokat a hatásköri összeütközéseket is, amelyek egyfelől a rendes bíróság, vagy a közigazgatási hatóság, másfelől valamelyik külön bíróság, vagy amelyek külön bíróságok közt merülnek fel.

2. §. Az 1907: LXI. t.-c. és a jelen törvény alkalmazásában a rendes bíróságokkal (járásbíróság, törvényszék, kir. tábla, kúriai egy tekintet alá esik az a bírói jellegű más hatóság is, amely a rendes bíróság körében van szervezve, vagy amelyek fellebbviteli bírósága rendes bíróság, vagy rendes bíróság körében szervezett külön bíróság.

A főfunkciók szíjjelválasztásának elve egészen az első világháború végéig uralkodott, amit az mutat, hogy még a Német Birodalom 1919. évi ú. n. weimari alkotmányát és a Párizs körüli békékkel létesített új államok (Csehszlovákia, Lengyel-, Finn-, Észt-, Lettország, Litvánia) első alkotmányaikat ennek az elvnek és a francia forradalom egyéb importált újításainak (parlamentarizmus, kabinetrendszer) alapján készítették.

A főfunkciók szíjjelválasztásának tökéletlensége.

19. *Az elválasztást lehet elvileg követelni, de nem lehet tökéletesen keresztülvinni.*

Nálunk is a törvényhozás végez közigazgatást is, pl. megválasztja saját tisztikarát és bizottságait, megállapítja saját költségvetését, vasútépítést engedélyez stb. De végez bíraskodást is, pl. a miniszterek felett, eldönt összeférhetetlenséget, felfüggeszt mentelmi jogot.

A bíróság sem szorítkozik csak a bíraskodásra, hanem vannak közigazgatási feladatai is, pl. egyes állások betöltése, utalványozás, azonkívül a perenkívüli eljárások: a telekkönyv, cégjegyzékek vezetése, a bírói végrehajtás¹ stb. A közigazgatás és igazságszolgáltatás szétválasztásának elvébe ütköznek azok a rendelkezések is, amelyek közigazgatási hatóságok aktusaival, vagy határozataival szemben a rendes bíróság előtti jogorvoslatot engednek. Így egyes gyámhatósági határozatokkal szemben, pl. az atyai hatalom megszüntetése kérdésében (1877: XX. t.-c. 22. §), ha az árvaszék a gyámot, gondnokot a számadásból kifolyólag valamely cselekmény megtételére vagy abbahagyására kötelezi, az 1885: VI. t.-c. 11. és 12. §-ai esetében. Ugyancsak legújabbán az 1940: IV. t.-c. szerint a földművelésügyi miniszternek a kishaszonbérletek vagy a haszonbérlet feltételeit megállapító határozata ellen panasznak van helye az ingatlan fekvése szerint illetékes kir. ítéltáblához (17. §, továbbá 36. §. 8. bek.).

Végül a közigazgatás résztvesz mind a jogszabályalkotás, mind a bíraskodás funkciójában. A rendeletkibocsátás, szabályrendeletalkotás joga mindig megillette, újabbán azonban nem ritka eset az, hogy a közigazgatás törvényhozási felhatalmazást kap arra, hogy törvényeket rendeleti úton módosítson (1912: LIII., 1924: IV., 1927: V., 1931: XXVI., 1938: XXXIV., 1939: II). De a közigazgatás bíraskodik is, így rendőri és jövedéki kihágások felett (1929: XXX).

A jelen törvény alkalmazásában külön bíróságok: a honvédbíróságok, a munkásbiztosítási bíróságok, még ha valamely rendes bíróság (járásbíróság) keretében vannak is szervezve, az Országos Földbirtokrendező Bíróság (1920: XXXVI.) és ezeken felül minden olyan bírói jelleggel szervezett hatóság, amely nem esik az előbbi bekezdés értelmében rendes bíróságokkal egy tekintet alá.

¹ A törvénykezés egyszerűsítéséről szóló 1930: XXXIV. t.-c. 65. §-a szerint a 25 pengőt meg nem haladó követelések tekintetében ingókra a végrehajtást már nem a bíróság, hanem a községi elöljáróság foganatosítja a közadók behajtásának szabályai szerint.

t.-c. 59. §, 1928, évi 18.400 P. M. sz. hivatalos összeállítás) és a községi bíraskodásban magánjogi jogviták felett is, ha azok tárgya 1. pénzfizetés, 2. munka teljesítése, 3. ingó dolgok iránti perek, ha a per tárgyának értéke 100 pengőt meg nem halad. Ugyancsak bíraskodhatik magánjogi kártérítési kérdésekben a rendőri büntetőbíró is. Ezt a bíraskodást túlnyomórészt közigazgatási közegek végzik (városi tisztviselő, községi bíró és jegyző, városbíró, rendőri büntetőbíró. L. 1911:I. t.-c. 755-766. §, 65.000/909. B. M. sz. r, 43. §).*

A fél, ha a községi bíróság határozatával nincs megelégedve, ügyét 15 nap alatt a járásbíró elé viheti. Oda fellebbezhet is.

A törvényhozás és az igazságszolgáltatás megszervezése is közigazgatás, különbség csak a funkcióban van. A főfunkciók közti határok tehát összefolynak. A különböztetés a jellemző funkciók alapján történik.

A főfunkciók viszonya egymáshoz.

20. Nem lehetünk azonban az állami főfunkciók *egymáshoz való viszonyával* kellőképp tisztában, ha csak egymásba nyúló hatáskörüket ismerjük. Praktikus jelentősége van annak is, hogy egymáshoz való viszonyuk különböző.

A törvényhozás jogállása mai alkotmányunkban mind a végrehajtó hatalommal, mind az igazságszolgáltatással szemben kiváltságos. Ezt a *törvény uralmának* nevezzük, ami hármat jelent: a. A törvényhozás hatáskörébe tartozik az állami akaratnak, legalább főirányaiiban való megállapítása, a közigazgatásába csak annyiban, amennyiben a törvényhozás hallgatott egy tárgyban, vagy a szabá-

¹ 1911:I. t.-c. 755. §. A községi bíraskodást gyakorolják:

1. törvényhatósági joggal felruházott városban és megyei városban a közgyűlés által erre a célra kijelölt egy, vagy több tisztviselő:

2. nagyközségben, a bíró a tanács egy tagjával és a jegyzővel, vagy helyettesével, tehát mint háromtagú társasbíróság;

3. kisközségben a bíró az elöljáróság két tagjával, tehát szintén mint háromtagú bíróság;

4. Budapesten a kerületi városbíró (1930: XVIII. t.-c. 56. §). A kerületi városbíró független a kerületi elöljárótól, szolgálati tekintetben azonban alá van neki rendelve.

A kerületi városbíró a polgármester nevezi ki és gondoskodik helyettesítéséről is. Kerületi városbíró, vagy helyettese csak az lehet, akinek ítélőbírói, vagy az ügyvédi gyakorlat folytatásához előírt képesítése van. Gyakorló ügyvéd nem lehet.

5. Békebíró. A községnek, illetőleg körjegyzői szövetségnek kérelmére és javaslatára a békebíró a belügyminiszter nevezi ki. Ha valamely községben békebíró neveztek ki, a községi közegek csak helyettesítésben járhatnak el. Jogi képzettség a békebíró kinevezéséhez nem szükséges, hanem csak az, hogy az illető megfelelő értelmi és erkölcsi kellékekkel bírjon.

65.000/909. B. M. sz. r. 43. §: A sértett vagy jogutódja a kihágásból eredő kártérítési követelését a terhelt ellen a rendőri büntető eljárás során a tárgyalás befejezéséig érvényesítheti, ha a követelés tárgyának értéke járulékok nélkül száz pengőt meg nem halad, vagy a jogosult ezt meg nem haladó összeggel megelégszik és a cselekmény a kár nagyságára tekintettel a törvény szerint súlyosabb minősítés alá nem esik.

lyozás részleteiben. A közigazgatás ebben az értelemben a végrehajtó hatalom, amely a törvényt, illetve a saját maga által a törvények kerekei közt megállapított állami akaratot hajtja végre. Az igazságszolgáltatás mindig a törvényt hajtja végre, mindig annak volt alárendelve. A közigazgatás csak újabban, a jogállamban, *b.* A törvényi elsőbbség illeti meg. A törvény alakjában kifejezett állami akarat minden más állami akaratnyilvánításnál erősebb. Csak törvénnyel lehet megváltoztatni, és a vele ellentétes korábbi törvényt, vagy rendeletet megszünteti. *Lex posterior derogat priori.* Nálunk a törvények közt erő tekintetében különbség nincs, egyes alkotmányok azonban alapiörvényeket is ismernek, *c.* Vannak a törvényhozás számára lenntartott ügykörök, ami azt jelenti, hogy azokban a közigazgatás akkor sem járhat el, ha a törvényhozás hallgat. Így nálunk a törvényhozásnak van fenntartva az állami költségvetés megállapítása és a zárószámadás elbírálása (1848:111. t.-c. 37. §), az újoncok megajánlása (1504: 1. t.-c, de az 1921: XLIX. t.-c megszüntette és az 1939: IL t.-c nem újította fel), a köztartozások bevezetése, a szabadságjogok korlátozása, az idegen államokkal kötött szerződések jóváhagyása, helyiérdekű vasutak engedélyezése (1880: XXXI. t.-c. I. §). A törvényhozás szervezi a közigazgatás főszerveit. Az 1848:111. t.-c felsorolja a miniszteri állásokat, azok szaporítása, vagy hatáskörüik megváltoztatása tehát csak törvénnyel lehetséges (1889: XVII. t.-c, 1917: XI. t.-c, 1935: VII. t.-c). Ugyanigy törvényhozási hatáskörbe tartozik a törvényhatóságok létesítése és területük megváltoztatása, kivéve azt az esetet, ha két szomszédos törvényhatóság kölcsönösen megegyezik egy területész átcsatolása tekintetében (1886: XXI. t.-c).

A törvényhozásnak a közigazgatás szervezetére és működésére más úton is erős befolyása van. A hitelek engedélyezése, vagy megtagadása, összegük meghatározása a költségvetésben, a hatáskörök és fórumok megállapítása számos törvényben, a bírálat és ellenőrzés joga a törvényjavaslatok tárgyalása során, interpellációk útján és a legfőbb állami számvevőszék révén. Legfontosabb hatása azonban a parlamentáris rendszernek az, hogy a minisztereknek a törvényhozás bizalmát kell bírniok, tehát a minisztereket, akik pedig az egyes közigazgatási ágak vezetői, a törvényhozás jelöli ki és távolítja el s ezáltal a közigazgatási szervezet működésébe annak eredményességét mélyen érintően belenyúl.

De fordítva, a közigazgatás is különböző módon hat a törvényhozásra. A közigazgatás készíti a legtöbb törvényjavaslatot, ő kezdeményezi a legtöbb határozatot. A közigazgatás szakértője a parlamentnek, kiegészíti a törvényhozási rendeletalkotással. Azonkívül a közigazgatás hajtja végre a törvényeket és a törvényhozás minden határozatát. A törvényekből nem annyi valósul meg, amennyit a törvényhozás megszavaz, hanem annyi, amennyit a közigazgatás végrehajt. Ha a közigazgatásnak nincsenek alkalmas emberei, vagy elég

közege, vagy rossz a szervezete, elavult az eljárása, gyenge vagy lanya a működése, a törvényhozás a saját határozatait a közigazgatás helyett nem hajthatja maga végre. A törvényhozás tehát nagyon és egyre jobban kötve van a közigazgatáshoz (Verwaltungsgebundtheit), amelynek egyre jobban növekszik a szerepe és jelentősége az állam életében.

Ez a helyzet könnyen vezet féltékenységre a törvényhozás, és lenézésre a szakértő közigazgatás részéről.¹ Ezért az adminisztráció önállóságának és a törvényhozás irányításának és ellenőrzésének kérdése a kormányzás sikerének kényes pontja.

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás egyaránt a törvényhozásnak van alárendelve. Milyen ennek a két funkciónak viszonya egymáshoz? Erre a viszonyra jellemző, hogy *a.* egymásnak nem parancsolhatnak; *b.* egymás aktusait nem szüntethetik, semmisíthetik meg; *c.* egymás aktusait kölcsönösen el kell ismerniök, kivéve a semmis aktusokat és az aktusokat megelőző mérlegeléseket; *d.* saját határozataikat maguk hajtják végre. A közigazgatásnak az a joga, hogy a bíróság közreműködése nélkül maga hajtja végre a határozatait, az alapja a külön közigazgatási jog kialakulásának, mint azt később látni fogjuk. Találkozunk néha azzal a lel fogással, hogy a magyar tételes jogban egy eset van, amelyben a közigazgatás saját határozatának végrehajtása végett a bíróságra szorul, t. i. hátralékos közadónak ingatlan elleni végrehajtása végett a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának határozatát a pénzügyigazgató a telekkönyvi hatósághoz teszi át végrehajtás végett (K. K. H. ö. 79. §). Ez azonban nem tekinthető kivételnek, mert a telekkönyv vezetése nem bírói, hanem közigazgatási funkció, amint más nyilvánkönyveket (állami anyakönyvek, választói névjegyzékek, vízikönyvek stb) maga a közigazgatás vezet.

8. §. A közigazgatás és a jog.

Magánjog és közjog.

21. A közigazgatás nemcsak a szervezetéhez tartozókkal, hanem a kívülállókkal is rendelkezik, illetve rendelkezhetik. Tud nekik parancsolni s kényszerít is kilátásba helyezni, mert impériuma van. Ez a szankció az a *differentia specifica*, amelynek segítségével a jogot a társadalmi szabályozás egyéb módjaitól (konvenció, erkölcsi szabály) megkülönböztethetjük. Ezt a szankciót a közigazgatás maga alkalmazza! Mivel a közigazgatásnak ilyen hatásköre van, azért felhatalmazásra van szüksége a működéséhez, minden szerv hatáskörének megállapításához és ahhoz, hogy egyes természetes személyek

¹ L. Leonard D. White: Introduction to the Study of Public Administration. New York. MacMillan Co. 1929. 3:1. 1.

a közhatalom részeseivé, a közigazgatási gépezet tagjaivá legyenek. Ez maga a közigazgatás minden egyes porcikájának jogi jelleget ad, de nem szünteti meg adminisztráció-voltát és annak következményeit.

A jog szabályozása az emberi életnek és a társadalmi együttműködést kitevő cselekvéseknek csak kis részére terjed ki, és a többi részt az egyén szabad tetszésére bízva. „Aç emberi cselekvéseknek az a köre, amely a jog által sem megparancsolva, sem megiltva nincs, aminek véghezvitele nem jogi kötelezettség, de nem is jogellenes, a jog szempontjából megengedett.”¹ A közigazgatásnak is van jogi rendje, de az nem zárt, nem terjed ki mindenre. A közigazgatásban mindig van jog, a közigazgatásban nélkülözhetetlen a jog, de a közigazgatás mégsem meríthető ki a joggal. „A jog nem más, mint maga az élet, egy bizonyos oldalról tekintve.”² A jogi elem, és pedig, mint mindjárt látni fogjuk, túlnyomóan a közjogi elem, jelenléte teszi az igazgatást közigazgatássá (*public administration**). E nélkül magánigazgatás (*private administration*) lenne, mint egy vállalat, pénzügy, vagy közlekedési üzem igazgatása

A közszükségletek kielégítésére jogi szempontból kétféle eljárás van: *a.* a magánjog alkalmazása, *b.* a közjog alkalmazása.

A közigazgatás nálunk is számos vonatkozásban alkalmazza a magánjogot, de vannak vonatkozások, amelyekben a közjogot kell alkalmaznia, ha célt akar érni, és a közjogot módjában is van alkalmaznia. Ez azt jelenti, hogy azokban a viszonyokban, amelyekben a közigazgatás áll szemben a magánféllel, a közigazgatás a rendelkezésére álló impérium révén többnyire a magánféltől teljesen különböző, annál sokkal erősebb jogállásban van. Ezért ezekben a viszonyokban a közigazgatás saját kezdeményezéséből járhat el, a magánfelet ellenállása esetén kényszeríteni tudja, és a saját szervezetét és jogát törvény, vagy rendelet útján egyoldalúlag és általános érvényűvel, tehát nemcsak a konkrét esetre vonatkozólag, bármikor módosíthatja. Ennek a különleges jogállásnak és jogi szabályozásnak a célja a közigazgatás állandó és jó működésének előmozdítása, a közszükségletek minél gyorsabb és minél teljesebb kielégítésének biztosítása. A magyarázata pedig az a tétel, hogy a közérdek előbbrevaló, mint a magánérdek.

A közigazgatás helyes megértése végett tehát ezt a két kettős tagolást figyelembe kell vennünk: *a.* a közigazgatás működése részben jogi, részben nem jogi (hanem gazdasági, orvosi, tanítói, műszaki stb.); *b.* a közigazgatás által alkalmazott jog ma a legtöbb államban kisebb részben a magánjog, nagyobb részben a közjog.

¹ L. vitéz Moór Gyula: Bevezetés a jogfilozófiába. 1923. 200. 1.

² „Das Recht ist nichts anderes, als das Leben selbst, von einer besonderen Seite betrachtet.” Scwigny: „Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft.” 3. Aufl. 30. 1.

A közigazgatási jog fogalma.

22. Az állam feladatai sokáig csak abból álltak, amit csak közhatalommal lehetett végezni: rendészet, igazságszolgáltatás, honvédelem. Ezekben a vonatkozásokban az emberek, ha az állam teljesjogú polgárai is, az államnak alá vannak vetve. Az állam a rendfenntartás és veszélyelhárítás érdekében mindazt megtehetette, ami egyesek privilégiumaiba nem ütközött. A XVII. századtól kezdve azonban a gazdasági és társadalmi élet fejlődése következtében a politikai élet is átalakult (a centralizáció növekedése, nagyhatalmak kialakulása, állandó hadsereg tartása, hivatásos bürokrácia kifejlődése, a merkantilizmus politikájának követése, a közoktatás fejlesztése iránti érdeklődés, jobbjogság felszabadítása stb.) és a közigazgatásnak olyan feladatokat is vállalnia kellett, amelyekhez nem volt elég a hatalom, hanem hozzáértés, különböző szakértelem is kellett. Érthető, ha az államhatalom, amely évszázadok alatt az impérium gyakorlását nemcsak megszokta, hanem ki is ismerte és azzal az államot fenn tudta tartani, az új feladatok megoldásában is ugyanezt a módszert alkalmazta, és az állampolgárokkal szemben való jogállását igyekezett változatlanul fenntartani. Növekedett, gazdagodott és színesedett tehát az állam működése, ami mind a közigazgatás hatáskörébe esett, de megmaradt a hatalmi beállítottság, a rendőri szabad belátás és jogi kötetlenség uralma. Az emberek és az államhatalom viszonyának rendezése ezekkel az új feladatokkal kapcsolatos viszonylatokban nem tartott lépést az étellel. Montesquieu tanai a fejlődésnek ebben a fokában születtek meg és vezettek a francia forradalom eseményein keresztül ahhoz a követelményhez, hogy a közigazgatást is alá kell a törvény uralmának, azaz általánosan kötelező jogszabályoknak vetni. Az lett a törekvés, hogy a közigazgatást minél több irányban jogszabályoknak vessék alá és szabad belátását, diszkrecionális hatáskörét minél szűkebb körre szorítsák. Az államnak fokozatosan megnőtt adminisztrációja, közigazgatása számára *ekkortól kezdve fejlődött ki a közjognak egy új ága, amelyet ma úgy hívunk, hogy közigazgatási jog*. A közigazgatási jog tehát a magánjoghoz képest, amelynek többezeréves múltja van, aránylag fiatal jogág. Fejlődése azonban a XIX. század folyamán különböző, alább kifejtendő tényezők hatása alatt az állami élet előterébe került.

A XIX. század igénye az állam működésével szemben az volt, hogy az *jogállam* legyen, és ezen azt értették, hogy *a.* a közigazgatás a törvény uralma alatt álljon, jogot ne sértsen *b.* az emberek közigazgatási alanyi jogait független bíróság biztosítsa, amely célra szakbírósággul a közigazgatási bíróságokat fejlesztették ki; *c.* a közigazgatás és az igazságszolgáltatás közti hatásköri összeütközések elbírálására független hatásköri bíróság állíttassék fel. A jogállamnak ezek a követelményei a hosszú, békés fejlődés ideje alatt az államéletben az uralmat teljesen biztosítani tudták maguknak.

Az állam leiadatköre azóta továbbfejlődött. A rendfenntartás és veszélyelhárítás negatív feladata mellé a közület érdekében való pozitív teljesítmények járultak: a közlekedés, termelés fejlesztése, munkaviszonyok javítása, munkanélküliség leküzdése, közegészségügy, lakásügy, közművelődés stb. terén. Amióta az állam a politikai liberalizmusnak azt az ellenkező irányú törekvései, hogy az állam a társadalom szabad tevékenységébe minél kevésbé avatkozzék be, leküzdötte, a közigazgatás számára a fejlődés korlátlan tere nyílt meg. Az előző évszázadok alatt a közigazgatás csak a népesség lélekszámával párhuzamosan mennyiségileg fejlődött, most új feladatok sorának elvállalása útján minőségileg is rendkívüli mértékben megnövekedett.

A közigazgatás ennek következtében megszűnt a jogszabályok egyszerű *végrehajtása* lenni, és nem számíthat felmentésre pusztán azon az alapon, hogy jogszabályt nem sértett, hanem ehelyett pozitív eredményekért felelős, amelyeket az emberek csak a közigazgatás útján érhetnek el. A jogállam közigazgatása megtette azt, hogy attól való félelmében, hogy jogszabályt sért, nem csinált semmit (ezt a *közigazgatás hallgatásának* nevezték), a posztindusztriális, cselekvő állam közigazgatása köteles a pozitív működésre, a kezdeményezésre is. mert működésének hiányait a mai munkamegosztásban az emberek nem tudják pótolni.

A posztindusztriális fejlődés és a városi élet, a nagyvárosok kialakulása hozta magával, hogy az emberek nagy részének életfeltételei a közigazgatástól függésbe kerültek, úgy, hogy életük fenntartása részben a közigazgatás teljesítményein múlik.

A posztindusztriális kor munkamegosztáson társadalmában az egyének önellátása egyre szűkebb körre szorul, főleg a városi életforma mellett. A falun a ház és a föld a legfontosabb szükségletek kielégítését biztosítani tudja, a városban azonban ház helyett csak lakás, vagy bútorozott szoba, sőt esetleg csak egyetlen ágy jut egy embernek, aki az ivóvíztől a személtelhordáson ál étkezésében, munkahelyének elérésében, egészségének megóvásában, betegségében és öregségében való gondozásában temetkezéséig a közigazgatás különféle teljesítményeitől függ. Háború idején, mint látjuk, még a közellátáshoz szükséges cikkek (kenyér, zsír, szappan, cipő stb.) előteremtése, árszabályozása és elosztása is a közigazgatás feladata, s azt a tömegek a maguk erejéből, saját tevékenységükkel megoldani nem tudnák.¹ Ma már tehát az a helyzet, hogy a közigazgatás számos olyan teljesítményért felelős, amelyeknek megszakítás nélküli eredményes biztosítása a nagy tömegek, az emberek legnagyobb része számára egzisztenciális fontosságú. A közigazgatás tehát már nem is csak a közösség által használt berendezéseket és intézeteket tart fenn, mint

¹ L. Ernst Forsihof: Die Verwaltung als Leistungsträger. 1938. 4. 1.

utak, hidak iskolák, kórházak, hanem az egyénekért közvetlenül is dolgozik, amikor életszükségeik ellátásáról gondoskodik. És a közigazgatás ezt is vállalja, nem az egyén, hanem a közösség, a nemzet érdekében.

Ebből a közigazgatásnak a joghoz való viszonyára nézve az következik, hogy ha a közigazgatás az emberi létfeltételek biztosításáért ily messzemenő felelősséget vállal, akkor nem lehet közömbös a jogrend, azaz az emberi életviszonyokban rejlő jogviszonyok szabályozása és gondozása iránt. A közigazgatásnak fontos feladata a jogrend őrzése (rendészet), de szerepe a jog terén sem csak negatív, hanem itt is pozitív, mert a jogrendet részben maga a közigazgatás alakítja, új jogot is teremthet: jogszabályok és jogi aktusok útján. A közigazgatásnak a mai kiterjedt, az embereket létükben érintő működésében fontos kötelessége arra ügyelni, hogy teljesítményeiből mindenki *igazságosan*, egyenlő szempontok szerint, részesedjék. A közigazgatás feladata tehát nemcsak a jog, hanem az igazságosság megvalósítása és az a feletti őrökösítés is.¹

A közigazgatási jogot az elmondottak figyelembevételével a következőképpen határozhatjuk meg: *A közigazgatási jog a jognak az az ága, amely szabályozza*

1. a közigazgatás jogi szervezetét és azoknak az egyéneknek kijelölését, akikben a közigazgatás meg van személyesítve;

2. ezeknek a szerveknek hatáskörét és jogait, amelyekkel a közszolgálatot elláthatják, valamint az emberek viszonyát a közhatalomhoz;

3. az eljárást, amellyel a szervek hatáskörüket kifejezhetik, határozataikat maguk végrehajtják és az abból származó jogviták elintézését nyernek.

A közigazgatás és a magánjog.

23. A közigazgatás működésében részben ma is a *magánjogot* alkalmazza.² Ez részben történeti okokra vezethető vissza, részben célszerűségi megfontolásból származik.

Történeti fejlődés eredménye annyiban, hogy a középkorban a király jövedelme földbirtokoknak magángazdaság! jövedelme volt, s az egyháznak, városoknak is földbirtokaik voltak, amelyeket részben máig megtartottak. Ezek magángazdasági jövedelmek voltak, amelyeknek felhasználása a magánjog szerint lehetséges ma is.

Célszerűségi megfontolásból származik a magánjog alkalmazása a közigazgatásban annyiban, hogy az állam a mai pénzgazdaságban közhatalmát csak pénzbeli közszolgáltatások, adók, illetékek stb. szer-

¹ L. Ernst Rudolf Huber: Begriff und Wesen der Verwaltung. Geist der Zeit. 1941. májusi szám. 293. l.

² Tomcsányi Móric: Magánjogi elemek a közigazgatási jogban. 1912. – Halnay Gusztáv: A magyar közigazgatási jog magánjogi vonatkozásaiban. 1915.

zésére használja, a különböző szükségleti javakat és szolgáltatásokat pedig (a közmunka és a honvédelmi törvény alapján kívánt szolgáltatások kivételével) nem kényszer útján, hanem a kereslet és kínálat törvényei szerint a magánjog alkalmazásával szerzi meg a maga számára. Dologi szükségleteit attól a szállítótól veszi, aki a legelőnyösebb feltételek mellett önként kínálja, nem pedig kényszerrel attól, aki eladni nem akarja. Így az építkezések és más munkák végzéséhez szükséges munkaerőket (kőműves, asztalos, lakatos, napszámos stb.) is magánjogi munkaszerződéssel, nem pedig sorozással, vagy kényszerítéssel veszi igénybe. A közszükségleteknek az állami költségvetésben biztosított hitelek terhére magánjogi alapon való megszerzését a Közszállítási Szabályzat szabályozza (66. §.) Célszerűségi megfontolásból származónak ezt az eljárást azért nevezhetjük, mert nem szükség szerint van így. Ezt mutatja egyrészt a honvédelmi szolgáltatások példája háború idején, vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében, amelyek nem magán-, hanem közigazgatási jogi természetűek, valamint a francia közigazgatási jog legújabb fejlődése, amely a közszállítási szerződéseket fokozatosan közigazgatási szerződésekékké (*contrats administratifs*) alakította át úgy, hogy a belőlük származó jogviták sem a rendes bíróság, hanem a közigazgatási bíróság szerepéi betöltő államtanács elé tartoznak.

A kincstár (fiscus) fogalma.

24. Mielőtt a közigazgatási jog, mint a, közjog egyik ága, a francia forradalom hatása alatt kialakult, és a *jogállam* eszméje a XIX. század folyamán a törvény uralmát a közigazgatás felett kiterjesztette, Németországban ugyanennek a célnak elérésére a fiscus-teória fejlődött ki. Ezzel is meg kell ismerkednünk, mert nálunk is szerepet játszott és játszik részben még ma is.¹

Ez az elmélet abból indult ki, hogy a közvagyon sem nem az államfőé, sem nem az államé, hanem egy azoktól különböző jogalanyé: a kincstáré, amely magánjogi jogi személy Ennek a fikciónak az volt az előnye, hogy az állam, vagy az uralkodó szuverenitásának fenntartása mellett formát talált arra, hogy az a polgár (akkor még úgy mondták: „alattvaló”), akinek az állam, illetve a közigazgatás működéséből kifolyólag jogsérelme támadt, nem ugyan az államot, amely bíróság elé idézhető nem volt, hanem helyette az érte magánjogilag felelős kincstárt beperelhesse. A kincstár csak a rendes (polgári) bíróság előtt volt perbe vonható, és csak magánjogi kártérítésre volt kötelezhető. Közjogi sérelmekért is csak anyagi kártérítés, tehát csak közvetett jóvátétel volt elérhető, de azért ennek is igen nagy volt az elvi jelentősége, mert az emberek számára a mindenható állammal

¹ L. Fritz Fleiner. Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 1928. 33. 1.

szemben jogvédelmet biztosított olyan vonatkozásokban, amelyekben eddig védtelenek voltak. Pl. a kisajátítás esetén. A jogállam ugyan-ezen az úton ment tovább akkor, amikor a közigazgatási bíraskodás kifejlesztésével a jogvédelmet a fikció elejtésével közvetlenül az állammal szemben, nemcsak magánjogi alapon, hanem közigazgatási jogsérelmekért is, nemcsak pénzbeli kártérítés, hanem a sérelmes intézkedés hatályon kívül helyezése, vagy módosítása útján is biztosítja. Ma tehát a kincstár és az állam kettőssége, különbözősége már meghaladott konstrukció és magának az államnak rendes, valamint közigazgatási bíróság előtti felelőssége elismert, mint a szankciója annak, hogy a közigazgatás is a törvény uralma alatt áll. De a kincstár fogalma és még inkább kifejezése, tovább él a tudományos és a hivatalos nyelvhasználatban is. Főleg államkincstár, a katonai (honvéd) kincstár, postakincstár, kincstári jogügyi igazgatóság stb. kifejezések használatosak. Minden esetben ma is anyagi, magánjogi jelentésük van. A kincstári jogügyi igazgatóság feladata, hogy az államot a rendes bíróság előtt és magánjogi jogügyletek kötésénél képviselje. Az államkincstár kifejezés legújában ismét a honvédelmi törvény szövegébe (1939: II. t.-c. 107. §) is bekerült.

A közigazgatási jog kifejlődése.

25. Minden államnak vannak közigazgatási feladatai, de azokat ma sem minden állam a közigazgatási jog alkalmazásával oldja meg. Ahol nincs külön közigazgatási jogrend, ott egyetlen, egységes jogrend van, a rendes bíróságok védelme alatt. Erre a legjellemzőbb példa Anglia, bár újabban már itt is kezd kifejlődni az önálló közigazgatási jog. (L. 93. 1.) Hozzá legközelebb állanak az Amerikai Egyesült Államok. Jellemző, hogy az angol nyelvben még ma sincs a jogállam kifejezésnek megfelelője. *A külön közigazgatási jogrend* kialakításában úttörő volt és ma is az élen jár Franciaország. Itt Napoleon felismerte, hogyha a törvényhozás a közigazgatást a rendes bíróságok hatásköréből kiveszi s számára fontos kiváltságokat biztosít, a kiváltságokat ellensúlyozni kell egyetemes jogvédelemmel. Franciaországhoz közel áll Olaszország. Kifejlődött a közigazgatási jog Közép-Európában, és így Magyarországon is, ez azonban a latin államok közigazgatási jogrendszerétől több lényeges eltérést mutat. (L. 13. §.)

A közigazgatási jogrendszernek a kiválása és önállósulása mindenütt történeti fejlődés eredménye.¹

A két véglet: Anglia és Franciaország közt a fejlődés különböző fokozatai találhatóak.

A közigazgatási jogrendet a közigazgatásnak az állam által való megítélésében nem kell olyan egyedüli zsinórmértéknek tekintenünk, mint a magánjogot a magánélet viszonyaira nézve. A magánjog lehet

¹ L. *Magyary Zoltán*: Amerikai államélet. 1934. 232. 1.

kizárólagosan jogi szempontú, mert az egyének viszonyai más vonatkozásban nem tartoznak az állam hatáskörébe. De a közigazgatásnál nincs így. Ott az életviszonyok alakítása, közszükségletek kielégítése is az állam hatáskörébe tartozik.

9. §. A mai magyar közigazgatás történeti kialakulása.

Szent Istvántól a mohácsi vészig.

26. Szent István királyságának gazdasági, katonai és közigazgatási szervezete¹ a frank-bajor szervezetnek átvételéből állott elő, de a magyar társadalomnak és magángazdaságnak az ősi, vérségi szervezeten és nemzetségi szokásjogban gyökerező alapintézményei sértetlenül tovább is fennmaradtak. A jádoriszpánság és a vármegyék a X. századi frank-bajor grófságok példájára alakultak, de mégsem lettek örökös hűbéri tartományokká, hanem a mintául vett intézménytől független, sajátosan magyar közhatalmi intézménnyé fejlődtek. Szent István erős magánhatalmon alapuló, de mégis kifejezetten közjogi jellegű monarchiát létesített.

A kir. vármegyének és a Szent István által fenntartott nemzetségi szervezetnek bomlásával és az új nagybirtokososztály kialakulásával a királyi és nemzetségi közigazgatás helyi szerveit már a XIII. század folyamán autonóm területi közigazgatási szervek váltották fel s a királyi közigazgatás régi tisztviselői korábbi aktív igazgatási hatáskörüket elvesztve, egyre inkább az önkormányzatok élén közhatalmi ellenőrzést és felügyeletet gyakorló hatóságokká alakultak át.

Az Árpád-kor végén elhatalmasodó oligarchia legyőzése után Károly Róbert alatt új közigazgatási és egyben törvénykezési szervezet alakult ki. Ennek alapeszméje a feudalizmus korának és szellemének megfelelő partikuláris önkormányzat, melynek értelmében – a központi hatalom ellenőrző és felügyeleti jogának és főhatóságának építésénél/tartása mellett az országlakosok provinciális közösségei, a nemesi vármegyék, szabad kerületek és városok közönsége, valamint a földesurak is a maguk területén önrendelkezési jogot nyertek, autonóm közigazgatási, bírói és jogalkotó hatósággá lettek. „Az önkormányzati jog leglényegesebb alkotóelemei a szabályalkotó jog (jus statuendi), a bíró- és -előljárválasztás joga (jus eligendi), az önhatalmú közigazgatás és törvénykezés joga, mihez utóbb – a szabályalkotó jog továbbfejlesztéseként – az országgyűlési követküldés és követi utasításadás, vagyis az országos törvényhozásban való részvétel joga járult.”² A provinciális önkormányzatok közigazgatási autonómiája kiterjedt a közigazgatás minden ágára.

A nemzetnek Károly Róbert alatt kialakult szervezetében telet, amely nagyjából egészen 1848-ig fennmaradt, a királyi közigazgatás-

¹ *Hóman-Szekfü*: Magyar történet. I. kiadás. I. 211. sk. I.

² *Hóman-Szekfü* i. m. II. kiadás. II. k. 126. sk. 1.

nak az országos méltóságokon, főispánokon és a székelyispánhoz hasonló területi közegeken kívül nem voltak tisztviselői. A közigazgatási tisztviselők részben az önkormányzatok választott alkalmazottai, részben a méltóságviselő urak familiárisai, hűbéres magánalkalmazottai voltak.

A központi kormányzatnak a középkorban fontos szerve volt a királyi kancellária, melyben az oklevélkiállítás, törvényszerkesztés általában mindennemű *írásbeli teendő* végzésére erre kiképzett papok voltak. Szent István halála után megszűnt csak III. Béla állított fel újat. Közben a jegyzői teendőket időnkint megbízott papi személyek, később az udvari kápolna tagjai látták el. De nem volt sok tennivalójuk, mert az írásbeliség nálunk a XI-XII. században még nem tudott kialakulni és ekkor különben is Európa-szerte elhanyagolt. A XIII. század derekán ér véget nálunk az oklevélnélküli korszak és kezdődik az oklevelek sűrű alkalmazása.¹ Ekkortájt az ispán a királytól is különböző ügyekben kapott olyan megbízásokat, amelyekre írásban kellett válaszolnia. A megyékben a XIV. századtól kezdve külön jegyzőket is találunk, azaz olyan tiszteket, akik az írásbeli munkákat végezni tudták. Így a XIV. századtól kezdve a nemesi megyében is kialakult, bár egyszerű formák közt, bizonyos kancelláriai szervezet, és ekkortól a megyei közönség is gyakran fordult ehhez oklevélkiállításért olyan esetekben, amikben előbb a hiteles helyeket (*loca credibilia*): káptalant, vagy konventet kereste fel. A hiteles helyek, amelyek intézménye a XIII. század vége felé már teljesen kialakult, káptalanoknál és konventeknél létesültek, amelyek mint testületek az oklevél hitelességére döntő hiteles pecséttel bírtak. Mivel a megyei emberek nem mind tudtak írni, a szolgabírák sem, a megyei ember mellett sokszor ott találjuk a hiteles hely bizonyosságát is. Az eljárás az volt, hogy a szolgabíró szóval adta elő jelentését az illető hiteles hely előtt a vele együttjáró káptalani, vagy konventi emberrel együtt és a hiteles hely ennek alapján foglalta azt írásba és küldte el a megye hatóságának. Hamarosan kialakultak azok a formulák is, amelyekkel a megyei kancelláriák a hiteles helyekkel, és viszont azok a megyékkel érintkeztek. A hiteles hely nagy fontosságára jellemző az, hogy a király is parancsait rendszeren valamely hiteles hely útján kézbesítette a megyéknek.²

A hivatásos közzolgálat kifejlődése külföldön.

27. A mohácsi vész után új korszak kezdődik. I. Ferdinánd trónrajutásával a központi kormányzat szervei átalakulnak és ekkortól kezdve fokozatosan érvényesíti hatását az a fejlődés, amely nyugaton az erős központi hatalom újfajta központi szerveinek és a hiva-

¹ Hajnal István: Írástörténet. 1922.

² Holub József: Zala megye története a középkorban. 1929. I. k. 312. sk. 1

tósos hivatalnoki karnak létesítése által a modern közigazgatás kialakulását megindította, A modern fejlődés megindításában I. Miksa császár (1493-1519) működése fejlődéstörténeti szempontból általában kiváló jelentőségű és azóta, hogy unokája, I. Ferdinánd útján (1526-1564) Magyarország is a Habsburgok uralma alatt álló országok sorába került, a nyugati fejlődés kisugárzása a magyar közigazgatás fejlődésére egész 400 éves uralkodásuk alatt állandóan közvetlen volt.

Miksa kezében egyesültek először az osztrák tartományok, továbbá Németalföld és a burgundi grófság is ugyanő német-római királlyá is lett. Így az elé a feladat elé került, hogy e különféle országait, elsősorban az osztrák tartományokat és Tirolt összetartsa. A megoldásokra a burgundi példa volt számára irányadó, amely viszont Franciaországban találta a mintáját.

A francia fejlődés lényege az, hogy a *curia regis* a XIII. századtól három osztályra tagozódott, amelyek az általános közigazgatás, pénzügyigazgatás és főtörvényszék voltak. Ezek a XIV. század elején teljes önállóságot és kialakult hatáskört nyertek.¹ Ezek a speciális szervek mind egységesek és központiak, amelyek a meglévő tartományi és rendi alsó és helyi szervek fölé rendeltettek. Ezt a rendszert vette át I. Miksa, akinek ritka szervezőtehetsége volt. Reformjának alapelvei voltak: a hűbéri államnak hivatalnokállammal való felváltása, állandó kormányzóságok felállítása, amelyek az ügyeket a fejedelem távollétében is intézik, a központi államhatalom, megerősítése.²

A hivatásos hivatalnokság a történelemnek két korszakában érte el teljes kialakulását. Az egyik a római császárság kora volt, amikor Augustustól Diocletianig a császárok egy óriási, felborulófélben lévő birodalmat a hivatásos tisztviselőkkel még évszázadokon keresztül fenn tudtak tartani. A másik a XIV-XVIII. századi Közép-Európa, ahol a francia királyok, a burgundi és osztrák fejedelmek, majd a nagyobb német hűbérállamok fejedelmei sorban arra törekedtek, hogy a hűbéri és feudális államból a hivatásos tisztviselők által fejlesszék ki a modern jog- és kultúrállamot. A német fejlődés csak az 1500-as évekkel kezdődött, de I. Frigyes Vilmos (1713-1740) és Nagy Frigyes (1740-1786) alatt az összes többieket túlszárnyaló színvonalat, első fénykorát érte el úgy, hogy Mária Terézia a hétéves háborúban, látva a porosz Beamter-állain nagy teljesítményét, attól saját birodalma újjászervezésére erős indítást kapott.

A római császárság közigazgatásának késői virága a római katolikus egyház szervezete. Ez a volt római birodalom városaiban alakult

¹ *Sigmund Adler*: Die Organisation der Zentralverwaltung unter Kaiser Maximilian I. 1886. 7. sk. 1.

² *Alfons Huber*: Geschichte der österreichischen Verwaltungsorganisation bis zum Ausgange des achtzehnten Jahrhunderts. 1884. 5. 1.

Huber Alfons: Ausztria története. Átdolgozta Baróti Lajos. 1901. III. k. 324.!

ki és benne a tanítói hivatal, valamint az egyház javainak igazgatása speciális, életfogytiglani egyházi hivatásos hivatalnokság kialakulására vezetett.¹

A középkorban, szemben a nagy római birodalommal, kis államokról volt szó, amelyeknek fejedelmei a feudális rendszer örökletes és laza kötelességtudású szervei helyett a pénzgazdaság terjedése és a munkamegosztás, specializálódás lassú kialakulása során állandó, nagyobb teljesítményű hivatalnokok útján igyekeztek hatalmukat fokozatosan megerősíteni és a renitens nagyurakkal és a megerősödő rendekkel szemben érvényre juttatni, itt is a francia fejlődés járt elől. Francia eredetű a *bürokrácia* szó és a bürokratikus rendszer is, mint a kollegiális rendszer ellentéte. Az államigazgatás főágai ugyanis a Richelieu, Louvois és Colbert által kifejlesztett szervezetben egyes miniszterekre voltak bízva, akik mindegyikének egy-egy iroda, ú. n. *bureau* állt rendelkezésére, amelyben több magasabb- és alacsonyabb-rangú hivatalnok néni kollegiálisán, tanácsban (szavazattöbbséggel), hanem a miniszternek alárendelten intézte az állami ügyeket. Köztük egy volt a vezető, akinek a többiek szintén alá voltak rendelve. A XV. és XVI. Lajos alatti gyakori miniszterváltozások során az új miniszterek gyakran kénytelenek voltak magukat ezekre az állandó, tapasztalt vezetőkre bízni. Ezek így nagy befolyást szereztek, amellyel nem egyszer az állam rovására visszaéltek. A kormányzásnak ezt a nemét nevezték gúnynévvel bürokráciának.

Az állandó hivatalnokok jó ideig főleg terménybeli fizetést kaptak, továbbá ajándékokat, irodai díjakat és illetékeket, részben természetbeni teljes ellátást. Ahhoz, hogy jó hivatalnoki kar fejlődjék ki, kívánatos volt a készpénzfizetésekre való áttérés, ami azonban nem volt előbb lehetséges, mint amikor jól kiépített pénzügyi közigazgatás már elegendő állami bevételt biztosított az államnak. Ez *Poroszországban* 1713 után, *I. Frigyes Vilmos* alatt következett be s ekkor is indult meg a felvirágzás. A fizetések rendezése azonban a hivatalnoki kar kifejlesztésének csak egyik eszköze volt, a további fontos eszközök: a helyes kiválasztás módja és az, hogy a közzolgálati jog (*Amtsrecht*) útján őket hogyan lehet olyannak megtartani, mint ami a célnak megfelel.

Szintén 1713 óta alakult ki és nyert erélyes alkalmazást a hivatalnokok kiválasztásának következő három elve: 1. vizsga letétele (tehát képesítés), 2. az előjárók javaslattételi joga, akik felelősek voltak azokért, akiket ajánlottak és 3. az a szabály, hogy a kezdő állásokat gyakornokokkal kell betölteni, és a magasabb állások elnyerésének előfeltétele bizonyos alacsonyabb állásokban eltöltött megfelelő

¹ G. Schmoller: Über Behördenorganisation, Amtswesen und Beamtentum im Allgemeinen und speziell in Deutschland und Preussen bis zum Jahre 1713. Acta Borussica. Behördenorganisation und allgemeine Staatsverwaltung. I. k. 1891. 36. 1.

idő. A kiválasztásnak fokozatos javításával igyekeztek megközelíteni a régiek ideálját, hogy a legtehetségesebbek, legbelátóbbak, a legjobb-
bak uralkodjanak.

A cél elérése nem volt könnyű. A hivatásos tisztviselőtől azt kívánták, hogy győzze le önmagában a haszonleső, önző embert, a köz szolgálatára buzgón szentelje magát és igazságtalanság nélkül, objektíve, pártatlanul járjon el ügykörében. Ezt részben az egoizmus megfelelő kihasználásával (fizetés, kitüntetések, címek), részben a kötelességtudás és hivatásérzet benevelésével, részben jogi eszközökkel és fegyelemmel érik el. Hadseregeket és államokat szigorúság, fegyelem és sokszor keménység nélkül nem lehet felépíteni és fenntartani. A hü és tehetséges embereket jutalmazni, előrevinni, vezetői állásokba juttatni, a hanyagokat, tehetségteleneket, megbízhatatlanokat háttérbe szorítani, megbüntetni, a rosszakat, méltatlanokat eltávolítani: ez minden hivatásos közszolgáltatásnak alapelve, és ezt először a porosz közszolgáltatásban dolgozták ki.

Az állami hatósági szervezet és hatósági közegek modern fejlődése tehát Miksa és Ferdinánd reformjaival Ausztriában intult meg, de Poroszországban érte el első teljes kifejlődését. Ez alatt azonban *Ausztria* sem állt meg a fejlődés útján,¹

Mária Terézia új szellemet vitt be a kormányzásba. A hétéves háborúban szenvedett vereség arra a belátásra juttatta, hogy birodalma erőit jobban kell szervezni és az új szervezettel az állam teljesítő-képességét fokozni. Ez is tehát olyan időszak volt, amikor a tradíció nem segített, hanem észszerű új alkotásokkal kellett az állami szervezetet továbbépíteni, ami tehát éppugy, mint Miksa és Ferdinánd feladata, racionalizálás volt az akkori viszonyok között.

Az 1760-ban felállított államtanács feladata volt a reformok kidolgozása. 1761-ben mindenütt teljesen szétválasztották a pénzügyi közigazgatást az egyéb közigazgatástól és az utóbbi számára az *oszt-rák-cseh udvari kancelláriát* állították fel, a másik élére pedig a már korábban fennálló *udvari kamarát* rendelték kibővített hatáskörrel. Az állampénztári és államadóssági ügyek intézésére a *Bank- und Creditsoperation-t*, az államháztartás ellenőrzésére pedig a számvevőszéket, *Hofrechenkammer-t* állították fel. Átszervezték az összes tartományok pénzügyi, igazságügyi és belügyi közigazgatását. Az 1763-ban befejezett szervezeti reformok után pedig a kormány és az akkori államférfiak arra irányították a törekvésüket, hogy az új szervezet segítségével és keretében végezzenek javításokat az állami élet különböző fontos területein. A közigazdaság terén a német-cseh országok közti belső vámokat megszüntették, egységes vámtarifát vezettek be,

¹ Ennek a fejlődésnek ériékes irodalmát idézi *Hóuian-Szekfü* i. m. II. kiad. III. k. 580. I

a jobbágyok helyzetét javították, a kínvallatást megszüntették, az iskolaügy terén számos javítást végeztek stb.

A hivatalnokok helyzete és jogállása tekintetében szintén jelentékeny változások történtek. 1748-tól kezdve igyekeztek a tisztviselők tekintélyét szisztematikusan emelni. A tiszteletbeli állásokat a kormány nem szerette és azok számát csökkenteni igyekezett. Egyes állásoknál vizsgák letételét írták elő a tételes joganyagból. Elhatározták a készpénzfizetés bevezetését. Eleinte nem alakult ki határozott rendszer, de az állásokat folyton szaporítani kellett és a tisztviselők a gyakori áthelyezések miatt is rossz anyagi viszonyok közé kerültek. Mivel a polgári hivatalnokok fizetése sokszor elég alacsony volt, azt a kedvezményt biztosították nekik, hogy sűrűbben, mint azelőtt, nyugdíjat helyeztek kilátásba özvegyeik számára. Eleinte azonban ezt sem szabályozták egységesen, hanem esetről-esetre egyénileg, a méltányosság szerint. Később takarékosági okból azt rendelték el, hogy a tisztviselők fizetéséből való levonások útján kell nyugdíjalapot létesíteni»

Az ügyek szaporodása, amely nemcsak a reformoknak, hanem a természetes fejlődésnek is következménye volt, szükségessé tette az igazgatási ágak fokozatos szétválasztását. Egyúttal a kormányzás megkönnyítése végett szükségét érezték annak, hogy a hivatalos *ügyek intézésében* bizonyos egyöntetűséget vezessenek be.

Ebből az időből származik, hogy különböző okokból, részben a reformokkal szemben ellenállást tanúsítók iránti bizalmatlanságból, az ügyek írásbeli tárgyalásának nagyobb terjengősségét kívánták, ami megkönnyíti a felsőbbség számára annak a megítélését, hogy az alárendelték mit és miért csinálnak? Nem elégedtek tehát meg a korábbi rövid előadmányokkal, hanem mindarra, amit mondtak, vagy állítottak, írásbeli bizonyítékot kívántak. Ez természetesen az ügymenet lassítására is kihatott, amikor 1270 után ez a terjengősség általánossá vált. A kollegiális tárgyalást is sok ügyre kiterjesztették, amelyre ez korábban nem volt előírva.

Irányítás és egységes eljárás biztosítása végett rendeletek és utasítások kibocsátása is nagyon szaporodott, különösen a Staatsrat felállítására óta.

Az ügyvitelt az alsó fokon is ekkor szabályozták úgy, hogy túlságos, sokszor lélektelen írásbeliség terjedt el, amely csak 1848 után változott. Nyilvánvaló volt ugyanis, hogy ha az első fok sok ügyet szóbelileg elintéz, akkor hatalma igen tág és azt nemcsak a központi kormány szellemében gyakorolhatja. Ezért 1754-ben több hivatalnál egyes ügyekre jegyzőkönyvek felvételét rendelték el, amely eljárás néhány év alatt általánossá vált. Ezeket a jegyzőkönyveket hitelesség kedvéért a feleknek és tanúknak alá kellett írniok. Így örökítették meg a hatóságok tetteit (*acta*), s ebből terjedt el a közigazgatási szervek hivatalos iratainak, megjelölésére az *akta* kifejezés. A felsőbbellenőrzés fokozása miatt a hivatalnokok a felelősségtől való rettegés-

bői, az egyes ügyek elintézésekor igyekeztek hasonló ügyekre vonatkozó aktákat kikeresni, hogy olyan elintézést alkalmazzanak, amelyet a felsőbb fok hasonló más esetben nem kifogásolt („Nem lett belőle baj!”). Ez a *simile*-k eredete.

Egy más új rendelkezés az volt, hogy sok ügyet, amelyet eddig a helyi hatóság intézett el, ezentúl is annak kell ugyan tárgyalnia, de eldöntés helyett javaslatával egy felsőbb: a járási, vagy tartományi hatósághoz kell terjesztenie. Ezáltal a döntés elhúzódott és olyan hatóság kezébe került, amely a helyi és személyi viszonyokkal kevésbé volt ismerős. Még ez sem volt elég a kormánynak, hanem a határozatokkal szemben sokszor háromfokú fellebbezési engedett.

Azáltal, hogy a kormány a polgárok magánügyeibe mindig nagyobb mértékben beavatkozott, olyan fokban, amint az állami mindenhatóság elve tért nyert, a hivatalos ügyek száma nagyon szaporodott, ami az ismertetett eljárás szerint azok elintézését tovább lassította. Ez oda vezetett, hogy míg a korábbi időkben a viszonyok és a közigazgatás rosszasága miatti elégedetlenség a helyi hatóságokat és alsó tényezőket tette felelőssé, azt most már a kormányra és a legfelsőbb tényezőkre is kiterjesztették.

Amikor 1774-ben az osztrák és cseh tartományokat szigorúan őrzött vámvonallal vették a külföld és Magyarország felé „körül, a vámtisztviselőket részesítették először *fixfizetésben*. Ez a rendszer később a többi közigazgatási szervekre is kiterjedt és 1785-től kezdve jelentéktelen kivétellel már az összes német igazgatás alatt álló tartományokban alkalmazták. A nyugdíjak és a hátramardottak ellátása azonban nem volt szabályozva, valamint szolgálati pragmatikát sem alkottak.

II. József, aki az ugynevezett minősítvények (*Conduit-listák*) vezetését, amelyek a hadseregben már régen alkalmazásban voltak, a polgári tisztviselőkre is elrendelte, 1781-ben nyugdíjszabályzatot bocsátott ki, amely először mondta ki, hogy a tisztviselő 10 éves szolgálatig nem nyugdíjképes, 10 és 25 év közti szolgálat után szolgálatképtelenné válás esetén utolsó illetményeinek egyharmadát, 25 és 40 szolgálati év közt felét, 40 évvel kétharmadát és azonfelül egész fizetését kapja meg nyugdíjul. Ugyanez a szabályzat kiterjedt az özvegyek és árvák ellátására is.

A magyar fejlődés 1526-tól 1867-ig.

28. A Miksa állal a XVI. század fordulóján megindított fejlődés a mohácsi vész után trónra emelt I. Ferdinánd alatt *Magyarországon* is érezte a hatását.

Az új kormányrendszer az 1528-ban felállított magyar kamarával vonult be Magyarországra. Ferdinánd az alsóausztriai és a cseh kamarát már az előző évben állította fel. A magyar kamarához 1528. január 8-án intézett utasítása szó szerinti latin fordítása a cseh

kamarához szóló németnyelvű utasításnak, ami mindjárt kétségtelen bizonyítéka annak, hogy habár a Habsburgok uralma alatt a nemzeti függetlenség megóvására és nemzeti alkotmányunk és közintézményeink organikus továbbfejlesztésére törekedtünk, a Habsburg-birodalom bürokratikus formái megtalálták az utat arra, hogy érvényesüljenek és a magyar hatósági szervezetre és eljárásra hatást gyakoroljanak.¹

A távollevő király helytartója a nádor, vagy más főméltóság lett. 1542-ben helytartótanácsot is szerveztek, amelynek tagjai részben állandó tanácsosok, akik a munkában állandóan résztvesznek és rendszeres fizetést kapnak a magyar kamarától s részben olyanok, akik szintén állandóan tagjai a tanácsnak, de nem mindig, hanem csak az ügyek szerint jelennek meg. A döntő súly azokon van, akik állandóan kötelesek Pozsonyban tartózkodni s ott pontosan megszabott fegyelem szerint hivatalnokoskodni. A helytartó lakásán naponta két ülés van s ha a tanácsosok azokról elmaradnak, fizetésük egy részét levonják. A tárgyalási mód kollegiális, minden tanácsosnak egyenlő jogai vannak. A helytartótanács meg tudta kezében tartani az igazgatószolgálati hatáskört is.

Az egykori királyi tanács tehát átalakult királyi helytartótanáccsá, amely mindig az országban székel. A régi kir. kancellária azonban továbbra is megmaradt a király közelében Bécsben, és a fontosabb elvi jelentőségű ügyek eldöntését és ezzel kapcsolatosan a rendeletkibocsátási jogot a király ennek az útján gyakorolta. Tanácsosainak száma is idővel mindinkább szaporodott.

A török kiűzése és az I. Lipót alatti abszolutisztikus törekvések lezajlása után III. Károly 1723-ban újra szabályozta a központi kormányzati szerveket, a kir. kancelláriát, a kir. helytartótanácsot és a kir. kamarát, amelyek ekkor nyerték azt a szervezetüket, amelyben az 1848: III. I.e. által felállított felelős minisztérium kinevezéséig működtek.

A vidéki közigazgatás főszervéül a városok mellett továbbra is megmaradt a vármegye.

A magyar megyei kormányrendszer kezdettől fogva egységes, egyetemleges jellegű volt. Magyarország mindig ragaszkodott ahhoz, hogy a törvényhatóság a megye egész területén a közigazgatás minden ágára nézve, kizárólag a megye lehessen. A hadügyi és pénzügyigazgatáson, valamint a törvénykezéson kívül kezdettől fogva a megye

¹ *Hóman-Szekfü* i. ni. II. kiadás. 111. k. 63. sk. 1. A magyar közigazgatás története rendszeres feldolgozás tárgya mindaddig nem volt, ami a közigazgatástudomány művelői számára is bémíté hiány. Ennek a hiánynak a kitöltésére lesz hivatva *Ember Győző* műve, aki a magyar közigazgatás történetét IóOO-tól 1867-ig rendszeresen, részben új forráskutatások alapján, az előző évszázadokra nézve pedig a bevezetésben vázlatosan dolgozza fel.

L. *Ember Győző*: A magyar közigazgatás története a XVI. és XVII. században. 1942. A M. Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 38. sz.

látta el a közlekedésügy (utak, hidak és vámok), a gyámügy, a közegészségügy, a rendészet (cselédügy, mértékek, árszabályozás) korszerű igazgatását.”

„Amíg a városok törvénykezési és kormányzati tekintetben a tárnokmester joghatósága alatt állottak, a megyék maguk felett a legfelsőbb bíróságok felébbviteli hatáskörén kívül kormányzati felügyeletet nem ismertek el. Ezt a függetlenséget kezdetben a közigazgatási tevékenység bírói jellege kívánta.” „A bírászkodás és közigazgatás ezidőszerint nálunk sem volt elválasztva. A szervek azonosak voltak; a megyei törvényszék és a közgyűlés még a XVI. században is összeesik és a választott szervek is azonosak. Minden közhivatalnok csak eskü letétele után gyakorolta hatóságát és ez az eskü bírói jellegű volt. A megye és minden hatósága a kormányrendeletek törvényességét igazgatási ügyekben is a bíró függetlenségével vizsgálta felül. A törvénykezési eljárás formáinak kialakulása után megkülönböztették ugyan már a megyei közgyűléstől (*congregatio*) a megyei törvényszéket (*sedes*), továbbá a törvény rendes útjától a rövid utat, mint a közigazgatás formátlan cselekvését, mégis a jogvitás természetű közigazgatási kérdésekben a rendes bírói út lehetőségét mindig elismerték. Ennek a folytatása volt az az eljárás, hogy a külön közigazgatási bíróság felállításáig igen sok újabb törvényünk engedett közigazgatási határozatok ellen jogorvoslatot a rendes bíróságnál.”¹

A megye függetlenségét később az idegen kormányhatóságok beavatkozása miatt őrizték féltékenyen. Ezért van az, hogy a megye törvénytelen statútumait a XVII. században is az országgyűlés semmisíti meg, és ugyancsak az országgyűlés tiltja el a megyéket attól, hogy törvénytelen határozatokat hozzanak, vagy a bécsi kormány törvénytelen rendeleteit végrehajtsák. Tehát csakis a törvényesség volt a megyei autonómia korlátja és ennek a törvényességnek csakis a törvényhozás és a bíróságok voltak a bírái.

A tisztviselők illetményei a középkori vármegyékben bírságokból, vámokból, a jegyzőknél és a hiteles helyeken az oklevelek kiállításáért járó taksákból állottak. Rendszeres fizetésük nem volt s ez mutatja állásuk tiszteletbeli voltát (*nobile officium*); valamint az, hogy tisztségek vállalása a XV. századtól kezdve bírság terhével volt kötelező. A taksákból a XVIII. században lesz sallárium, majd rendszeres illetmény.

Hogy a vármegye közigazgatási teendői az 1848 előtti időkig hogyan szaporodtak fel, azok hogyan voltak szabályozva, milyen eljárás és milyen bürokratikus segédeszközök segítségével látták el az adóügyeket, a bírászkodást és a többi ügyeket, kitűnik *Zsoldos Ignác* hasznos művéből: „A szolgabírói hivatal.”²

¹ *Egyed István*: Vármegyei önkormányzat. 1929. 71-77. 1.

² I. kötet. Közrendtartási rész. II. kötet. Törvénykezési rész. 1842. Pápa.

A magyar központi kormányzések ügyviteli tekintetben az osztrák hatóságok bürokratikus eljárását nagy részben átvették.

Az új magyar helytartótanács III. Károly alatt 1724-ben Pozsonyban kezdte meg működését és a kül-, valamint a hadügy kivételével a központi igazgatás minden egyéb ágára kiterjedt. Szervezetileg a következő részekre oszlott: a tanács (*consilium*), iroda, egyúttal kiadó (*cancellaria*), irattár (*registratura*) és számvevőség (*exactoratus*).

Az ügyiratok iktatása a XVIII. század elején még nem volt ismeretes és kezelésük három egymástól különálló sorozatra, a királyi rendeletek (*Benigna mandata*), a beadványok (*Litterae*) és a válasz-fogalmazványok (*Expeditiones*) sorozatára oszlott. Az ügykezelés történetében Mária Teréziának 1769-ben kiadott rendelete jelentett fordulópontot, amely a növedéki iktatási rendszert vezette be. II. József 1780-ban az előadói rendszert vezette be, ezt azonban 1784-ben az ügyosztályrendszer váltotta fel, amely szervezeti megoldás a kollegiális rendszer épségbentartása mellett egészen 1848-ig fennállott.¹

A Mária Terézia által 1761-ben felállított udvari számvevőkamarára fejlesztette ki a kettős könyvvitel rendszerével szemben azt a kincstári könyvviteli rendszert, amelynek továbbfejlesztése a ma is alkalmazott állami számviteli rendszerünk. II. József 1782-ben a bécsi számvevőkamarának rendelte alá a magyarországi és erdélyi számvevőségeket, továbbá Németalföld és Lombardia számvevőkamaráit is. Ekkor kerültek a Habsburgokat uraló összes országok egységes számviteli ellenőrzés alá, ami által alkalma nyílt a javított új számviteli rendszernek az osztrák örökös tartományokon kívül való elterjedésre is.

A megyei közigazgatás ellen a reformkorban egyre szaporodtak a támadások. A negyvenes évektől fogva főleg a centralisták akarták reformálni, akik a központi igazgatást is a felelős parlamenti kormány bevezetésével akarták átalakítani és ennek megfelelően a központi hatalomnak való erősebb alárendeltségét, a federalizmusnak nevezett túlzott municipalizmus helyett az állami egységnek nemzeti kormány által való erősítését kívánták.

„Az 1840-es évek elején, mondja *Szekfü Gyula*,² világos missziót töltöttek be azok az alig harmincévesek, akik a külföldi politikai intézményeknek tudományos ismerete alapján először mutatták be a parlamenti kormányzat mechanizmusát, s azzal összehasonlítva a rendi vármegyét, bebizonyították annak elavult voltát. E *centralistáknak*, utóbb gúnyosan doktrinereknek nevezett fiatalok, báró Eötvös József, Szalay László, Csengery Antal, báró Kemény Zsigmond, Lukács Móric, Trefort Ágoston, egy új nemzedék, jellemben és huma-

¹ Jánossy Dénes: A központi ügykezelés vezérfonala. 1929. 5. 1.

² Hóman-Szekfü i. m. II. kiadás. V. kötet. 325. 1.

nizmusbain, tudományban és reális kritikai pillantásban különbek az előző generációnál, de éppen kiemelkedő voltuk miatt nem áll mögöttük saját nemzedékük. A centralisták vetették bele a közvéleménybe a parlamentarizmus és felelős minisztérium fogalmát, s a nagy átalakulás órájában az ő javaslataikhoz kellett mindenkinek, Kossuthnak is visszatérnie”.

Az 1848. évi III. t.-c. a független, felelős magyar minisztérium megalakítását elrendelte, és a kormányzatókat megszüntette. Az 1848. évi XVI. t.-c. pedig „a megyei szervezetnek. Magyarhon s kapcsolt részei alkotmányossága védbástyáinak” népképviselői alapján való rendezése iránt törvényjavaslatnak a legközelebbi országgyűlés elé való terjesztését rendeli.

A minisztereknek első feladata minisztériumaik megszervezése és hatáskörük megállapítása volt. A minisztériumok a királyi kancellária, helytartótanács és királyi kamara ügykörét vették át és osztották fel maguk közt az Országos Levéltárban őrzött, de nem publikált ügybeosztás szerint. A kormányzatók tisztviselőit és szolgáit az 1848. évi III. t.-c. 25. §-a rendelkezési állapotba helyezte, hogy másutt legyenek elhelyezhetők. Mégis, különösen az alantasabb tisztviselők, a számvevőségek és segédhivataliak jelentékeny részét megtartották. A számviteli és ügyviteli rendszer tekintetében azonban újításokat nem tettek, ami annál kevésbé is volt kívánatos, mert az átvett személyzet az általa ismert rendszer alkalmazásával teljesíthetett leghasznosabb szolgálatokat.

A kormányzati és közigazgatási reformalkotásokra az első magyar kormánynak már nem jutott ideje, az 1849-ben proklamált egységes osztrák császárság kormánya pedig Magyarországot, mint a többiekkel egyenlő jogállású koronatarományt kezelte és a centralizációt, illetve egységesítést a politikai szervezet, számviteli, pénztári, valamint ügyviteli rendszer tekintetében ide is kiterjesztette. A segédhivatali ügykezelés, amely ebben az abszolút korszakban forrott ki és amely pl. osztrák mintára előadóíveket és iratjegyzékeket is bevezetett, lényegileg változatlan maradt az egyesített helytartóságokból 1860-ban Budán visszaállított helytartótanácsnál, valamint a helytartótanácsból 1867-ben szervezett második magyar minisztérium központi igazgatásainál is.

A pénztári rendszert 1857-ben az egész birodalomban gyökeresen akként alakították át, hogy egy állami központi pénztár fiókjaiként létesítettek állami pénztári hivatalokat úgy, hogy az összes pénztárak a központi állampénztárral együtt egyetlen, az ország különböző pontjain fizető helyekkel bíró pénztárnak voltak tekinthetők. Ennek az egységesnek nevezett pénztárrendszernek kiváló előnye az volt, hogy benne minden állami bevétel az állampénztár bevételeként volt tekinthető és feleslegessé vált az a gyakran rendkívül komplikált elszámolás, amely az állami pénzeknek a különböző jövedelmek

és az egyes bevételi források szerint elválasztott kezeléséből származott. Ezáltal megszűnt annak szükségessége is, hogy a pénztárak a különböző számadási ágak számára külön ellátmányokat kapjanak, mivel azok a különböző forrásokból származó, szakadatlanul befolyó bevételekben a párhuzamosan felmerülő állami kiadások fedezetére megfelelő pénzkészlettel rendelkeztek. Ez a pénzküldések számát, mennyiségét és ezzel kapcsolatban költségét is nagymértékben csökkentette és pusztán az elszámolás rendszerén múlt, hogy ennek dacára a különböző pénzek eredete és hovaforordítása, valamint a pénztárak pénzkészletének hullámzása, ugyyszintén az egész állami pénzkészlet mindenkori áttekintése biztosítva legyen.¹

Egy császári elhatározás 1867. január 1-től számviteli reformot is léptetett életbe, valamint ugyanakkor a K. k. Oberste Rechnungs-Kontrollbehörde helyébe a Rechnungshofot állította.

A pénzügyi adminisztrációt az abszolút kormány államosította. Az adóigazgatást kivette a vármegyék kezéből, amelyek 1848 előtt ellátták. A pénzügyi igazgatásnak az abszolutizmus második felében három fokozata volt: 1. a pénzügyi kerületi igazgatóságok, amelyek helyébe 1868-ban a m. kir. pénzügyigazgatóságok léptek, 2. a felettük álló országos pénzügyigazgatóságok Budán, Nagyszébenben és Zágrábban. A budai országos pénzügyigazgatóságból alakult a m. kir. pénzügyminisztérium, mely a másik kettő felett egyelőre a harmadfokú hatóságot gyakorolta, 3. az osztrák es. kir. pénzügyminisztérium, mely a független magyar kormány kinevezéséig a magyar pénzügyi szervek fölött is hatáskörrel bírt.

A független magyar minisztériumnak 1867-ben másodszor kellett megalakulnia. Azok a rendeletek, amelyek a kormányzéseknek minisztériumokká való átszervezését végrehajtották, nagyrészt megjelentek a Rendeletek Tárának 1867. évfolyamában. A pénzügyigazgatás szervezetét az alkotmányos kormány az abszolutizmustól teljesen átvette. Az adóigazgatást nem adta vissza a vármegyéknek. Meghagyta az állami adóhivatalok hálózatát, valamint a számviteli és pénztári szolgálat tekintetében is fenntartotta az addigi rendszert és eljárást. Ugyanez történt az ügykezelésre és ügyrendszerre nézve is hasonlóan ahhoz, mint 1848-ban.

Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, tehát alapjaiban jórészt osztrák alkotás. Ugyanezt el kell ismernünk a hadügyi és a külügyi igazgatásra, amelyek jórészt 1918-ig intézményesen is egységesek voltak az osztrák hasonló igazgatásokkal. Figyelembe kell továbbá vennünk azt, hogy később kifejtendő okoknál fogva a pénzügyi kormányzatnak nagy szervező és szabályozó befolyása van az összes kormányzati ágak felett és a magyar közigazgatási jog fejlődésében is nagy szerepe van azáltal, hogy pl. a hivatal-

¹ *Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga. 1923. 61. I.*

noki jog fejlesztésével más minisztérium alig törődött és így az, amennyire kodifikálva van, jórészt a pénzügyminisztérium műve.

Az 1867. utáni magyar fejlődés.

29. Az 1867 óta eltelt időben a magyar közigazgatás olyan nagy fejlődésen ment át, amelyhez egyetlen korábbi korszak sem hasonlítható. Az 1867-ben átvett kereteket sokszorosan túlszárnyalta. Fejlődésében önálló volt, de az átvett alapoktól nem szakadt el és azokat nem is akarta eldobni, fejlesztésükben azonban csak saját szükségleteihez és a szakszerűség követelményeihez volt kötve, független volt idegen akarattól.

Közigazgatásunknak azóta való fejlődését az alábbi jellemző adatokból ítélhetjük meg:

1. Az állami kiadások és bevételek összege, pengőre átszámítva, 1868-tól kezdve a következőképen emelkedett:¹

	Kiadás pengő	Bevétel pengő
1868.	302,149.864	379,954.236
1885.	809,375.094	826,987.294
1900.	1.255,543.708	1.328,501.616
1913.	2.405,472.847	2.266,912.451
1921/22.	952,005.514	974,881.188
1929/30.	1.441,799.157	1.432,171.400
1938/39.	1.508,556.627	1.424,775.302
1941.	2.084,442.000	2.036,230.000
1942.	3.256,315.000	3.082,522.000

Az egésznek összehasonlításánál figyelembe kell vennünk az ország területváltozásait. Így kitűnik, hogy az 1942. évi költségvetés, amely a Délvidék költségeit még nem tartalmazza, már nagyobb, mint Nagy-Magyarország utolsó békeköltségvetése, és tízszer nagyobb, mint ugyanannak 1868. évi költségvetése.²

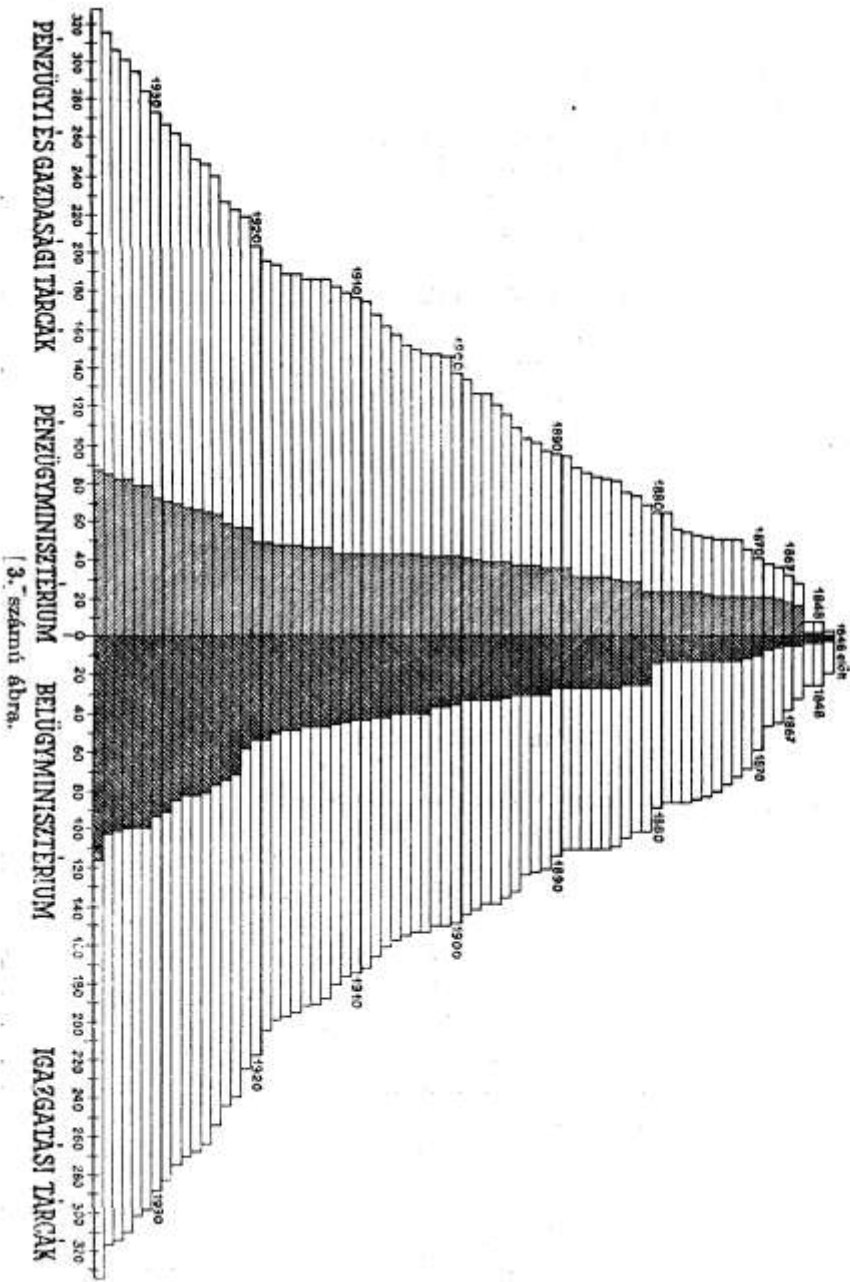
2. Az állami közigazgatás szerveinek szaporodását a 3. számú ábra tünteti fel.³ A diagramm akként készült, hogy a közigazgatás szerveinek csak a típusait tünteti fel arra való tekintet nélkül, hogy azokból hány van. Egy egységnek van feltüntetve az elemi iskola, bár abból többezer van, és egy egységnek a Zeneművészeti Főiskola is, amelyből csak egy van. Ez az ábra azt mutatja, hogy a közigazgatás által vállalt feladatok, amelyek újfajta szervek

¹ L. Lovász János: A magyar állam költségvetései és zárszámadásai 1867-től pengőben. Közigazgatástudomány. 1941. évf. 356. 1.

² Az állam és az önkormányzatok kiadásainak egymáshoz való viszonyát I. 65. §.

³ L. Meznerics Iván-Tordai Lajos: A magyar közigazgatás szervei. 1867-1937. Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1937. 21. sz. kiadvány.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS MA MŰKÖDŐ INTÉZMÉNYEINEK LETSÜLÉSI IDEJE 1848-1936. XII. 31-ig



3. számú ábra.

létesítését tették szükségessé, az 1848 évbeliek számának húszszorosára emelkedtek, nem is szólva az egyes feladatok méretéről.

3. Az állam és Budapest székesfőváros alkalmazottainak száma 1870. óta a 4. és 5. számú ábra szerint növekedett.

Az állami (m. kir.) kormányhivatalokban, hozzájuk számítva az állami iskolákat, 1840-ben összesen 4300 hivatalnokot és szolgát találunk, azokat is számítva, akik Bécsben szolgáltak.¹ Számuk 1870-ben 23.273, 1918-ban 228.975 volt. Trianon elszakította az ország területének kétharmadát, ellenben az állami alkalmazottak száma a B-listák után is 120.000 körül állapodott meg, amely számot Nagy-Magyarország is csak 1899-ben ért el. Az ország területének újabb gyarapodásával ismét emelkedés áll be. Számuk az 1942. évi költségvetésben 200.511.

Ehhez hasonló arányú a székesfőváros alkalmazottai számának alakulása a három város: Buda, Pest és Óbuda 1872-ben történt egyesítése után, azzal a különbséggel, hogy itt Trianon nem okozott változást, csak a B-listák érvényesítették 1920 után a hatásukat. Kiténik, hogy magának Budapestnek 1935 óta több alkalmazottja van, mint Nagy-Magyarországnak volt 1868-ban. Tehát a főváros közigazgatási gépezete ma már nagyobb, mint amekkora az állami gépezet gróf Andrássy Gyula miniszterelnök idejében, 70 év előtt volt.

4. Az államosítás, amelynek részleteit a 16. §-ban tárgyaljuk, azt mutatja, hogy az állam a törvényhalóságok feladatköréből fontos és terjedelmes ügyköröket átvett. Ebből arra lehetne következtetni, hogy a törvényhatóságok feladatköre sorvadt. Ezzel szemben Budapest székesfőváros alkalmazottainak száma mutatja, hogy nagyon is emelkedett. Ennek a paradoxonnak az a magyarázata, hogy ez alatt az idő alatt a közigazgatás feladatköre, s benne a törvényhatóságoké is, nagyobb mértékben növekedett, mint amilyen arányú az államosítás volt.

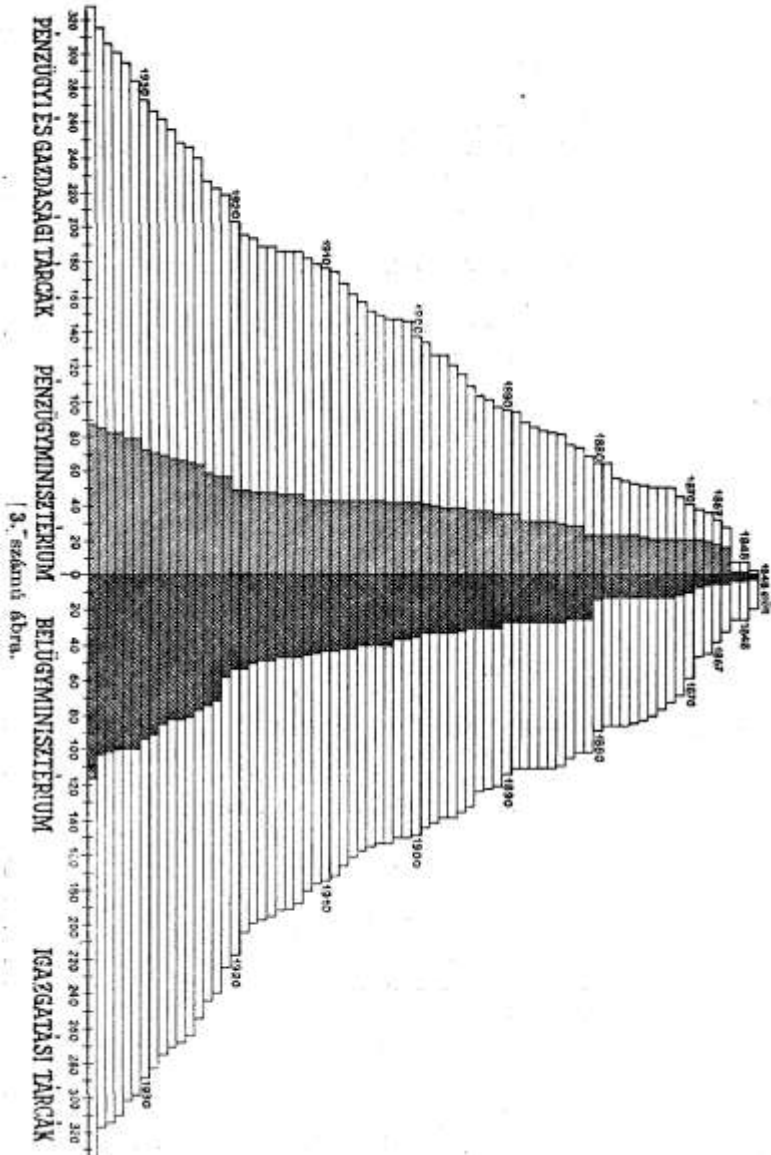
A magyar fejlődés jellemzése.

30. A magyar közigazgatás történeti fejlődésének áttekintéséből két fontos megállapítás adódik. Egyrészt azt látjuk, hogy a magyar közigazgatás Szent István kora óta állandó fejlődésen ment keresztül, amely eredeti megoldások mellett a nemzetközi fejlődés eredményeit is, részben Habsburg-közvetítéssel, átvette. Ez a közigazgatás jogára és technikájára egyaránt vonatkozik.

Ha másrészt figyelembe vesszük azt, hogy Csonka-Magyarország területén 1800-ban 3,000.000, 1930-ban pedig 8,688.000 ember lakott, tehát a lakosság ezalatt a 130 év alatt körülbelül megháromszorozódott, és ezt egybevetjük azzal, hogy csak az állami közigazgatás alkalmazottai 1870-től, tehát 70 év alatt mennyire szaporodtak, azt lát-

¹ *Szekfi Gyula*: Három nemzedék és ami utána következik. 1934. 68. 1.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS MA MŰKÖDŐ INTÉZMÉNYEINEK LÉTSZÁMÁNAK IDÉJE 1848-1936. XII. 31-ig



3. számú ábra.

juk, hogy a közigazgatás méretei az utolsó évszázadban sokkal nagyobb arányokban növekedtek, mint a népesség száma. Ez igen nagy kihatású jelenség, amely teljesen párhuzamos azzal a fejlődéssel, amelyet Európa és Amerika többi államaiban is látunk.¹ Ezért okai nyilvánvalóan mélyenfekvők és közösek. Ezeket fel kell tárunk, hogy azokat helyesen értékelni tudjuk.

10. §. A közigazgatás túlsúlyának kifejlődése.

Az állam átalakulása az 1848. évi alkotmányreform óta.

31. A magyar alkotmánynak 1848-ban történt átalakítása a jobbagyság és a nemesi előjogok megszüntetésén kívül bevezette a népképviseleti országgyűlést és a felelős minisztérium rendszerét. Ezáltal oly mélyreható változásokat valósított meg, amelyekhez hasonlóan alkotmányunk azóta sem ment át. Államunk így átalakult az akkori közfelfogás követelményei szerint. A fenti változások egyike sem volt különleges magyar találmány, hanem azok mind olyanok, amelyek a francia forradalom óta Európa legtöbb államában elterjedtek. A parlament és a kabinet rendszerét a francia forradalom is Angliától vette át és terjesztette el a kontinensen, a nélkül, természetesen, hogy az angol termőtalajt is áthozhatta volna, amelyben azok ott továbbfejlődtek. Amit tehát mi 1848-ban – a legtöbb állam pedig már korábban – megvalósítottunk, az a XIX. századi állam volt, amely a demokratikus, liberális eszméknek felelt meg, és amely az állami főfunkciók egymáshoz való viszonya tekintetében Montesquieu tanait tartotta szemelőtt.

Azóta azonban, hogy ennek a XIX. századi államnak eszménye nyugaton kialakult, a világ mindenütt mélyreható változásokon ment keresztül, amelyek hatását az államok alkotmánya is megérzi. Ezek a változások a következőkben foglalhatók össze:

1. Az ipari forradalom, amelynek hatását a 4. ij-ban már jellemeztük.

2. Az orvosi tudomány és a közegészségügy haladása következtében az átlagos emberi életkor meghosszabbodása és a lakosság számának nagy megnövekedése. Európa lakosainak száma 1800-ban 188 millió, 1930-ban 520 millió, az Amerikai Egyesült Államok lakossága pedig 1800-ban 5.3 millió, 1930-ban 123 millió volt.

Ebben az összefüggésben különös figyelmet érdemel a nagyvárosok keletkezése. A népesség szaporodása tette lehetővé a milliós agglomerációk keletkezését a nélkül, hogy ennek ellenében másutt

¹ *Magyary Zoltán*: A közigazgatás legtöbb vezetése szervezési szempontból. 19-56. 25. sk." 1., 38. sk. 1.

Leonard D. White: Trends in Public Administration. A series of Monographs. Prepared under the Direction of the President's Research Committee on Social Trends. New York-London, 1933. 12. kötet.

elnéptelenedés keletkezett volna. A nagyvárosok kifejlődésének azonban a technikai haladás is nélkülözhetetlen feltétele volt. Vasbeton, villamosság, közegészségügy, távolsági és belterületi közlekedés stb. jelentik a nagyvárosok új feltételeit.

3. Az állami feladatok nagy megszorodása. Az állam, amely korábban csupán a belső és külső védelem és az igazságszolgáltatás ellátását, a hadsereg és rendészet fenntartását tartotta feladatának, fokozatosan egyre több más feladatot is vállalt: utak, hidak, vasutak építését, a közlekedés fejlesztését; iskolák állítását, múzeumok, színházak, kutatóintézetek létesítését és más kulturális feladatokat; az ember- és állategészségügy fejlesztése érdekében gyógyító és preventív intézkedéseket, kórházak, elmeorvosintézetek stb. létesítését, a mezőgazdaság, az erdészet, az állattenyésztés előmozdítása végett különböző feladatokat; folyók és árterületek szabályozását, a termőterületek növelését, a termények nemesítését, vetőmagvizsgálatot; a termés értékesítését, a pénzügy és hitelintézetek szabályozását; az ipar fejlesztését; egyre több szociális feladat megoldását, a társadalombiztosításnak széleskörű kiterjesztését. Ez a felsorolás nem lehet teljes, és a kör folyton bővül. A lényeg azonban az, hogy ez a fejlődés nagy ütemben a XIX. században indult meg, tehát az alkotmány XIX. századi átalakítása után.

4. Mindezek az új feladatok, amelyeket az állam fokozatosan vállal, nem a törvényhozás és nem az igazságszolgáltatás hatáskörének bővítését és méreteinek növekedését jelentették, hanem mind a közigazgatás területére esnek. A közigazgatás azonban ezáltal nem csak mennyiségileg, hanem minőségileg is átalakult. Egyrészt azért, mert azok a feladatok, amelyek megoldásához impérium kell, mindig az állam privilegiumai voltak {hőnvédelem, rendészet, bíraskodás}, és így a közigazgatás hatásköre csak olyan feladatokkal bővíthetett, amelyekhez nem impérium, hanem szaktudás (nem *wollen*, hanem *können*) kell, s amelyeket ennek következtében az állam sem tud más-ként, mint azok sajátos technikájával megoldani (pl. oktatást, gyógyítást, hidépítést, termelést stb.). Másrészt azáltal változott meg a közigazgatás minőségileg, hogy az új feladatok miatt a szakképzett és hivatásos közszolgálatra kellett áttérni, valamint a centralizációt erősen ki kellett fejleszteni.

5. A közigazgatás hatáskörének aránytalanul nagyobb növekedése következtében nagy eltolódás állt elő a másik két állami főfunkció, a törvényhozás és igazságszolgáltatás rovására. Ezért a három fő funkció egyensúlyáról csak Montesquieu idejében és a XIX. század első felében lehetett beszélni, ma azonban az egyensúly már megszűnt és kétségtelen a *végrehajtóhatalom túlsúlya*.¹

¹ Charles Beard: The American Leviathan. The Republic in the Machine Age. New York, 1931.

Az erős exekutiva lényege.

32. A parlamentáris rendszer lényege az, hogy a szétválasztott fő-funkciók közül a törvényhozó hatalom ellenőrizze a végrehajtó-hatalmat. E végből a végrehajtóhatalom vezetőinek, a minisztereknek kijelölésében is döntő befolyásra tart igényt. Ez azt jelenti, hogy az exekutiva vezetőit a legislatíva szempontjai szerint jelölik ki. A fő-funkciók egyensúlyától tehát abban az irányban enged eltérést, hogy a törvényhozó hatalomnak legyen túlsúlya annál az oknál fogva, hogy a népképviselői rendszer bevezetése révén a nemzet éppen a törvényhozó hatalomra szerzett közvetlen befolyást. Az exekutiva működésének feltételei azonban a mai közigazgatásnak nem tetszés szerint szabályozható technikai adottságai. Az állami cselekvés eredményességének a gyorsaságtól és a szakszerűségtől való függése ezért azt okozza, hogy a törvényhozásnak a múlt században megkívánt vezetős szerepe sokszor megakadályozza a végrehajtóhatalom eredményességének kifejtését és a ráváró feladatok legjobb betöltését. Ezért van az, hogy a törvényhozó hatalom befolyása a végrehajtóhatalomra csökkent, és ennyiben javult a végrehajtó hatalom ereje és eredményességi foka. A törvényhozás egyre több helyzetben ruházza át a hatáskörét felhatalmazási törvények alakjában a végrehajtóhatalomra. Ezt azonban csak azért teszi, mert nem tud előle kitérni. De a felhatalmazások rendszere csak a külszín megőrzését jelenti, amely mélyreható változást takar és ez nem csak nálunk van így, hanem minden parlamentáris államban. (Franciaország, Anglia, Belgium stb.) Sőt Luther Gulick¹ azt mondja, hogy a törvényhozás befolyása a végrehajtóhatalomra fokozatosan összeszűkült úgy, mint eddig is volt a hadviselés tekintetében. E téren ugyanis a törvényhozás befolyása csak a hadüzenetig terjed, azon túl azonban a legfelsőbb hadvezetőség a stratégiai és taktikai elhatározásait az ellenséggel való érintkezésben» de a törvényhozás befolyása nélkül hozza. A törvényhozás így kénytelen lesz az állami életben is csak a fő irányelvek megállapítására szorítkozni, a végrehajtóhatalom cselekvésébe való beavatkozástól azonban tartózkodnia kell.

Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányuknak 1787-ben. tehát már a francia forradalom előtt való megalkotásakor és annak keretében az elnök jogállásának megállapításánál ezt a fejlődést nagy hozzáértéssel előre látták. Az alkotmány az elnököt oly nagy hatáskörrel és általános felhatalmazással látta el, hogy azokkal minden meglevő és lehetséges társadalmi és politikai mozgalom fölött úrrá lehessen, sőt szükség esetén, válságok idején, valóságos diktatúrát fejthessen ki, mint Lincoln elnök a polgárháborúban és Wilson elnök a világháborúban. Ezt a következő rendelkezésekkel érték el: a. Az el-

¹ Luther Gulick: Politics, Administration and the „New Deal”. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1933. Sept. 65. 1.

nőköt a kongresszustól (törvényhozó testület) függetlenné tették oly módon, hogy külön eljárással közvetlenül a nép választja és csak nagy nehézségekkel lehet elmozdítani, *b.* Az elnök nemcsak államfő, hanem egyúttal a kormány feje is, a kormány tagjai azonban neki alá vannak rendelve, az elnök tehát nem primus inter pares. És a kormány tagjai (akiket az USA-ban államtitkároknak neveznek) csak az elnöknek vannak alárendelve, s a kongresszusnak tagjai nem lehetnek, sőt oda be sem léphetnek. Az „atyák”, ahogyan az alkotmányt annakidején megalkotó nemzetgyűlés tagjait nevezik, ezt a megoldást azzal indokolták, hogy egy testületi szerv nehezen határoz, jobban bénítják belső konfliktusok és sokszor szenved tagjainak érzékenységtől vagy mesterkedéseitől. Ha a felelősség egy emberen van, az vagy cselekszik, vagy nem, de a felelősség alól nem tud társainak ingatlanságára való hivatkozással menekülni, *c.* Az elnök megbízatását négy évre szabták, ami elég hosszú idő ahhoz, hogy gyakori változások és a kormány bukztatására irányuló állandó törekvések ki legyenek zárva. Egyéni hatáskör, függetlenség és erő tehát azok a tulajdonságok, amelyekkel az elnököt fel akarták ruházni, hogy őt eredményes munkára képessé tegyék. Ezt a rendszert, amely a parlamentáris kabinetrendszerrel lényegesen elűtő elveken épült fel, az *erős exekutíva* (strong executive) rendszerének nevezzük.¹

Azoknak az új alkotmányoknak, amelyek Európa számos államában forradalmak vagy más belső válságok útján létrejöttek (Oroszország, Olaszország, Portugália, Németország, Spanyolország), mind az erős exekutíva megvalósítása a főjellemvonása. Az eltolódás az exekutíva javára azonban mindenütt jelentkezik, azokban az államokban is, amelyek annak konzekvenciáit még le nem vonták. Az eltolódás ténye annak bizonyítéka, hogy az ipari forradalom által átalakított államnak a XIX. századi, tehát az ipari forradalom előtt létrejött alkotmány többé nem adekvát kerete. Az alkotmányoknak már sokféle megtörtént és még sokféle vajúdo átalakulása tehát azt jelenti, hogy az államok most vonják le a konzekvenciáit annak, hogy az exekutíva jelentősége és állása fokozatosan nagyon megváltozott, azaz *átalakulnak a XIX. századi államból XX. századi állammá.* A fővonás, amelyben a XX. századi állam a XIX. századitól különbözik az, hogy a XX. századi államban a legiszlatívának az exekutívához való viszonya fordított, mint volt: *eddig a legiszlatíva volt, most az exekutíva lett az erősebb.*

Mi még az átalakulás előtt vagyunk. Azok az adatok, amelyeket az előző §-ban közöltünk, mutatják államunknak, pontosabban a közigazgatásnak óriási fejlődését azóta, hogy alkotmányunk utolsó

¹ *Magyary Zoltán: Amerikai államélet. 1984. 111. sk. 1.*

U. a.: Die starke Exekutive. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaftl. 1937. 688. sk. 1.

mélyrelátó reformját 1848-ban keresztülvitük. Ez a fejlődés nagyobb, mint bármely korábbi évszázadban volt. Azoknak azonban, akik az 1848-as reformokat Széchenyi és a centralisták negyedszázados szellemi küzdelme és előkészítése után megvalósították, az akkori állami berendezés lebegett a szemük előtt, amelynek a méretei a maiak, mint láttuk, egyhuzadát sem érték el. Mai közigazgatásunknak 95 százaléka tehát azóta keletkezett. A szervezéstudomány nem ismer olyan megoldásokat, amelyek a méretek húszszoros megnövekedése esetén is változtatás nélkül kielégítőek.

Az utolsó évszázad fejlődése a külföldön is teljesen párhuzamos volt az itthonival. A XIX. század első felében végrehajtott belső átalakulás, a liberalizmus eszméinek megfelelő alkotmányreform óta az ipari forradalom és a nagykapitalizmus kifejlődése ott is az állami feladatok rendkívüli szaporodására, a méretek hasonló megsokszorozódására vezettek. S mivel mindez a növekedés az állam cselekvő hatalmának a körébe vágott, ott is a végrehajtóhatalomnak olyan tagadhatatlan túlsúlya fejlődött ki, amely előtt szemt hunyni céltalan. Mihelyt belátták, hogy államuk a XIX. századi alkotmányukat kinötte, és ezért a nemzet legfőbb szervei a nemzet egész erejével a nemzetért való legeredményesebb cselekvésre nem képesek, hozzáláttak ahhoz, hogy a tudomány és tapasztalat útmutatása szerint kiküszöböljék az alkotmányból azokat a megoldásokat, amelyek a cselekvőképességet bénítják és beiktassák azokat, amelyek azt fokozzák és az összhang fokozásával a súrlódási energiavesztést csökkentik. Tehát újabb lényeges alkotmányreformra volt szükségük, hogy államukat XX. századi állammá alakítsák át. Az Amerikai Egyesült Államok alkotmányukat ritka előrelátással állapították meg, az európai nagyhatalmak nagyjából az utolsó negyedszázadban forradalommal és más államok polgárháborúval (Spanyolország), vagy mélyreható belső evolúcióval (Portugália), de egyforma céltudatossággal és eréllyel cserélték ki azokat a szervezeti megoldásokat, amelyek egyszerűbb viszonyok közt megálltak a helyüket, nemzeti életük harmóniáját és erősödését azonban már jó ideje károsították.¹

11. §. A közigazgatás eredményessége.

Az eredményesség, mint követelmény.

33. A mellett a változás mellett, amelyen a közigazgatás a többi állami funkcióhoz képest átment, nagyfontosságú változás az is, amely ugyanez idő alatt párhuzamosan a közigazgatás feladata, hivatása tekintetében fejlődött ki. Ezt röviden úgy fejezhetjük ki, hogy a XIX. századi államban a főkövetelmény a közigazgatással szemben

¹ *Zoltán Magyary: The Industrial State. Edited by Raymond Leslie Buell, President of the Foreign Policy Association. Thomas Nelson and Sons. New York, 1938. 204 1.*

a *jogállam* megvalósítása volt, a XX. századi állam viszont a *közigazgatás eredményességét* el nem hanyagolható követelménynek tekinti.

A legalitás elve.

34. Láttuk a jogállam fogalmának kialakulását (50. l.), amely az előző rendőrállammal szemben azt a változást jelentette, hogy a jog uralmát a közigazgatásra is kiterjesztették. A liberális demokrácia eszmeköre e cél elérésére a jogi pozitívizmus elterjedésében alkalmas formát talált. A jogi pozitívizmus a *legalitás* elvét jelenti, azt tudniillik, hogy az állami beavatkozásnak csak törvény alapján, a törvényben meghatározott esetben van helye. Ez más szóval feltétlen alávetést jelent egy jogszabálynak, de jelenti egyúttal az alávetés korlátozását is olyan értelemben, hogy a polgárok csak a jogszabálynak és a jogszabály pontosan meghatározható tartalmának vetik magukat alá. *Nulla poena sine lege*. Ez az elv az állami feladatok nagy szaporodása miatt olyan jogszabályinflációra vezetett, hogy azok áttekinthetése, az érvényes jog megállapítása is komoly nehézségekbe ütközik. A jogszabályok nagy száma azt is okozta, hogy azok létrehozását a törvényhozás kénytelen volt egyre nagyobb mértékben a végrehajtóhatalomnak átengedni, főleg a közigazgatási jog terén. A rendeleti jogalkotás következtében viszont egyre csökkent a közigazgatás szabad belátásának az érvényesülése.

A legalitásnak ez a követelménye a polgároknak a közigazgatással szemben a szilárdság, kiszámíthatóság és biztonság érzését adta, amit még fokozott a közigazgatási bírászkodás megszervezése, azaz a közigazgatás jogsértő határozatainak a közigazgatástól független szakbíróóság által való felülbírlásának biztosítása. Érthető, ha ezt oly nagyértékű vívmánynak tekintették, hogy elszántan hirdették, hogy erről többé lemondani nem hajlandók. Ez a közigazgatás jogszerűségének oly erős hangoztatására vezetett, hogy az, ami eleinte egy új, azaz járulékos követelmény volt, idővel a legfontosabb és végül a követelmény lett úgy, hogy a közigazgatással szemben egyetlen hibát sem róttak fel annyira, mint a jogsértést. Így a közigazgatás közegei hozzászoktak ahhoz, hogy saját érdekükben semmit jobban ne kerüljenek, mint a jogszabálysértést. Erre egyik biztos módnak bizonyult az, ha a közigazgatás hallgatott, azaz nem intézkedett, vagy legalább érdemben nem intézkedett, hanem legfeljebb látszatintézkedéseket (ú. n. síbolást) tett. Ha a pozitív jogrendszerben nem volt kifejezett jogszabály, amely a közigazgatás ilyen hallgatásának (*silence de l'administration*) határai szab, mint ahogyan a magyar jogban ilyen általános szabály nincs, ez nem jogsértés. A forma meg van mentve, de az ügy elintézve, a kérdés megoldva nincs. A jogállam nem azt kérdezi, hogy mit tesz a közigazgatás, hanem azt, hogy mit nem szabad tennie?¹

¹ *Theodor Maunz*: Verwaltung. Hamburg. 1937. 31. l.

Fontos körülmény, amelyet figyelembe kell vennünk, hogy a jogállam eme kifejlődésével esett egybe a közigazgatásnak az ipari forradalom hatásaként fent (4. §.) jellemzett az a nagyarányú kifejlődése, amely a közigazgatási alkalmazottak számának nagy megnövekedésére és a hivatásos és szakképzett közszolgálat elterjedésére (56. 1.) vezetett. Ez a tisztviselői kar ily módon a jogállam beállításában nevelődött és szerezte meg tradícióit nemcsak nálunk, hanem az egész európai kontinensen. Ezzel függ össze az a nálunk tételes jogilag (1883:1. t.-c.) is megerősített felfogás, ami az angolszász államokban ismeretlen, hogy a hatósági funkció kifejezetten jogi képzettségűeknek tartandó fenn.

Az eredményesség előtérhenyonulása.

35. Kifejtettük (39. 1.), hogy a közigazgatás is adminisztráció és minden adminisztráció cselekvés, amelyet az *eredményességre való törekvés* irányít. Az, hogy a közigazgatásnak eredményesnek kell lennie, és csak az eredményesség adja meg a létjogosultságát, magától értetődik és mindig érvényes tétel. A jogállam által nem szándékolt, de mégis bekövetkezett, és a közérdekre káros túlzás volt, hogy ez a követelmény a közigazgatás jogszerűségével szemben háttérbe szorulhatott. Ez most megváltozott: az angolszász államokban megszűnt és az európai kontinensen is tűnőben van. Ennek *okai* a következőkben találhatók:

A. A mostani időkből, évtizedek távlatából visszatekintve, kitűnt, hogy a szilárdság, kiszámíthatóság és biztonság, amely tulajdonságokat a legalitás elvének hirdetői a jogszabálynak tulajdonítottak, nem a jogszabálynak, hanem a XIX. századi állam relatív stabilitásának, normális viszonyainak volt csak a következménye.¹ Mihelyt tehát a pozitív norma által feltételezett, azaz „normális” helyzet, konstelláció megváltozik, megszűnik az alkalmazás alapjának szilárdsága is. A jogszabály nem ezekre az új viszonyokra készült, ezek ezért „abnormális”-ak. A változott viszonyok miatt kerülnek a törvényekbe az ú. n. generális klauzulák, hogy pl. egy kötelmet az általános üzleti szokások vagy a méltányosság szerint kell teljesíteni. Ezekre a kifejezéseken, pl. méltányosságon, többfélet érthetünk, jelentésük változhatik és így változhatik a jog is a pozitív törvény megváltoztatása nélkül. Ez a közigazgatási jog terén éppugy jelentkezik, mint a magánjog terén, így Németországban a Harmadik Birodalom törvényben és bírói ítéletekben kimondta, hogy az adótörvényeket nemzeti szocialista szellemben kell végrehajtani.²

¹ L. E. R. Huber: Die deutsche Staatswissenschaft. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 95. Band. 1934. 17. 1.

² L. Deutsches Steueranpassungsgesetz vom 16. 10. 1934. 1. §.

Így tehát a jogi téren is jelentkezik az életviszonyoknak olyan megváltozása, amely a XIX. századi felfogással össze nem egyeztethető tényeket hoz létre, és így a XX. századi kifejezést keresi.

B. Az angolszász államokban, Angliában és az Amerikai Egyesült Államokban, olyan hivatásos és szakképzett közszolgálat alakult ki, amelytől, ellentétben a kontinentális fejlődéssel, az eredményességet (*efficiency*) minden más szempontnál inkább megkívánják, amely a jogot tiszteli, de a jogot eszköznek és formának, nem pedig főcélként tekinti, és ahol a közigazgatást (*public administration*) is elsősorban adminisztrációnak tekintik. Ennek a helyzetnek kialakulása nagyon tanulságos.

Az egyik tényező a nagyarányú kapitalista fejlődés az ipari forradalom után. Anglia világbirodalmát kiépítette, az imperializmus legjellemzőbb képviselője lett. Az Egyesült Államok a posztindusztriális és nagykapitalista fejlődés során korlátlanul nevezett lehetőségeik felhasználásával gazdasági téren a gazdaságosság és eredményesség (*economy and efficiency*) másutt utóli nem ért fokát valószínűsítették meg, és egész közvéleményük és gondolkozásuk a praktikus cselekvés értékelésére volt beállítva. Olyan nagy vagyonok, vállalatok, szervezeti egységek (trösztök, holding company-k stb.) jöttek létre, amilyenek korábban ismeretlenek voltak és annyi alkalmazottal dolgoztak, mint kevés európai állam és egész működésükben nemcsak az önel tartást, hanem a nyereséget és fejlődést, tehát elismerést parancsoló eredményességet, sikert értek el. Ehhez szükségük volt az organizáció folytonos tökéletesítésére, az adminisztráció javítására. Nem véletlen, hogy ők termelték ki a *scientific management*-et és a *science of administration*-t, az adminisztráció tudományát, amelyet számos szak- és főiskolán tanítanak.

A másik tényező az volt, hogy ezek az államok aránylag csak későn vezették be a hivatásos és szakképzett közszolgálat rendszerét: azután, amikor a gazdasági élet már bebizonyította, hogy az állami közigazgatás méreteivel vetekedő szervezeteket, vállalatokat is lehet eredményesen *efficiency*-et, a *scientific management* követelményeit kielégítő módon vezetni. Ezért ezek az államok, amikor a hivatásos közszolgálati rendszerre áttértek, nem voltak hajlandók belátni, hogy a *public administration* miért legyen kevésbé eredményes, mint a *private administration*, mikor mind a kettő *administration*.

Angliában 1855-től, az Egyesült Államokban 1883-tól lehet csak számítani azt a kort, amióta vannak és pedig egyre növekedő számban, olyan állások, amelyekre való alkalmazás nem esik négyéves időközökben új választás alá (zsákmány-rendszer), hanem végleges, és amelyek betöltése nem korleskedéstől és szavazat-többségtől, hanem bizottság előtt letett eredményes vizsga utáni ki-nevezéstől függ. Erős és változatos reformmozgalmakra volt szükség ahhoz, hogy a határozott időre választott, nem szakképzett alkalma-

zottak rendszerét, amelyről azt tartották, hogy a demokrácia követelményeinek jobban megfelel, fokozatosan kicseréljék a szakképzett és e miatt állandó alkalmazást kívánó tisztviselőkkel, akikre a közigazgatás követelményeinek fokozódása miatt van elkerülhetetlenül szükség.¹

Anglia először az indiai szolgálatban, 1853-ban vezette be a ki-nevezési rendszert és a felvételi vizsgát. 1855-ben állították fel az anyaországban a *Civil Service Commission*-t. Ennek három tagja van, akiket a király nevez ki és ment fel. Ez a bizottság van hivatva felvételi vizsgálatokat tartani kezdő állásokra. Ez volt a döntő lépés a hivatásos közszerület bevezetésére Angliában. A rendszer azóta az egész közigazgatásban elterjedt és a Treasury (pénzügyminisztérium) irányítása mellett állandóan fejlődik.²

Az amerikai közszerület fejlődésében három korszakot szokás megkülönböztetni. Az első 1829-ig tartott, ez az alkalmazottak kis számánál fogva nem nyújt különös tanulságokat. A második 1829-től 1883-ig tartott és a zsákmány-rendszer (*spoils system*) korszakának nevezték. Fénykorát 1845-től 1865-ig érte el. Akkor az volt a helyzet, hogy a közigazgatási állásokra minden párt a maga embereit akarta juttatni és ezért egy állásra való alkalmazásnak, vagy egy állásból való elbocsátásnak valamely párthoz való tartozás volt a főindoka, nem pedig az illető képessége, vagy szolgálatának minősége. Bekövetkezett az állások nagymértékű szaporítása és a feladatok olyan megosztása, hogy ne jusson senkinek se több és nehezebb feladat, mint amit egy szakképzettség nélküli egyszerű párttag el tud látni. Egyúttal mindenki, mivel maximálisan négyévi hivatalra számíthatott, mert négyévenként újra választották az Unió elnökét és ugyanakkor a másik párt uralomra juthatott, igyekezett ezalatt eleget zsákmányolni, hogy önmagáról gondoskodjék. Ez az elfajulás kifejlesztette a rendszer elleni reakciót és a reformtörekvéseket, amelyeknek forrása egyúttal a bel- és külföldi közigazgatási tapasztalat is volt. Azt kívánták, hogy vizsga alapján válasszák ki az alkalmas embereket, tehát érdemes embereket, hozzáértést kerestek. Ezt a rendszert azóta *merit system*-nek (érdem szerinti rendszernek) nevezik. 1853-ban a pénzügyminisztérium kezdte alkalmazni. 1883-ban állította fel az Unió is háromtagú *Civil Service Commission*-ját. Ez azóta megszakítás nélkül működik és a közigazgatásra vonatkozó jogszabályalko-

¹ Bővebben I. szerző: A közigazgatás legtöbb vezetése szervezési szempontból. 40. sk. 1.

² M. B. Lumbie: The British Civil Service. L. Report of Wage and Personnel Survey. Personnel Classification Board. Washington, 1929. 458. 1.

Royal Commission on the Civil Service. Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. London. His Majesty's Stationary Office. 1930.

tások, a versenyvizsgák pszichológiai és technikai feltételeinek kidolgozása, a tisztviselők minősítési rendszerének megállapítása tekintetében nagy érdemeket szerzett. Működésének politikai pártatlansága általánosan elismert. Az érdemrendszer azóta nemcsak a fedérlális, hanem az állami és municipális szolgálatban is terjed, különösen 1921 óta.¹

A civil service fejlesztésében nagy szerepet játszanak a különböző közigazgatástudományi intézetek (*Institutes of Public Administration*), amelyek ténymegállapító tanulmányok, rendszeres kutatás, induktív módszer útján igyekeznek ezen a téren is a „one best way”, a mind közt legjobb megoldás megtalálására, tehát a szakadatlan javításra, az elszánt és nagy anyagi eszközökkel is támogatott haladásra. Ismerik és tanulmányozzák az európai közszolgálatot is, amelyből sokat átvettek. Az eredmény az, hogy az angolszász államokban nem a kontinentális rendszer másolásával, hanem új, a gazdaságosság és eredményesség elvét a közigazgatás személyzeti kérdésében is érvényesítő rendszer kialakulásával állunk szemben. Így a közigazgatásnak új, nagyobbigényű, az élethez jobban simuló típusát fejlesztik ki. Azt mondhatjuk, hogy az európai kontinens államainak közszolgálatában a *preindusziális* vonások vannak túlsúlyban, míg az angolszász államokban a közszolgálat *posztindusziális* típusát látjuk kifejlődni.

C. A jogállam megértése jogi szakértelmet kíván. Ez megvan a jogászai képzettségű közigazgatási tisztviselőkben és az olyan parlamentekben, amelyeknek tagjai közt sok az ügyvéd, mint nálunk is volt, de nincs meg a közigazgatottak túlnyomó részében. Az emberek, akik nem a közigazgatásért vannak, hanem fordítva, a közigazgatást rendszerint nem tudják a jogi helyessége szerint megítélni, de igenis van véleményük a közigazgatás teljesítményeiről: hogy milyen az út, van-e jó ivóvíz, milyen messze van az orvos, mennyi idő alatt intézik el a dolgukat, használt-e nekik a közigazgatás a terményeik értékesítésében stb.? Az utóbbi évtizedekben egyre fokozódott ezeknek az embereknek a társadalmi súlya, emberi mivoltukból származó igényük emberi figyelembevételére, amiben a népesség számának ismert nagy megnövekedése fontos szerepet játszik. A közigazgatás, amely bizonyos helyzetekben vagy korszakokban meg tudott feledkezni arról, hogy az emberekért van, most a XX. századi államban kénytelen róluk tudomást venni, felfogásukkal számolni.

Ezek az okok együttvéve hozták magukkal, hogy a közigazgatás egész atmoszférája mélyrehatóan megváltozott.

¹ Weber, Gustavus A.: Organised Efforts for the Improvement of Methods of Administration in the United States. New York, 1929. Institute for Government Research.

A Brief History of the United States Civil Service. U. S. A. Civil Service Commission. Washington, 1929.

A közigazgatás racionalizálása.

36. Magának a közigazgatásnak megváltozása, az új közigazgatás kialakulása még csak folyamatban van. A közigazgatás jogszerűsége, valamint a közigazgatás gazdaságossága és eredményessége egyaránt fontos követelmények. Ezért a két szempont alternatívaként nem maradhatott meg, kiegészítik egymást és így most már egymás irányában fejlődnek. Az angolszász államokban is fejlődésnek indult a közigazgatási jog, amelynek különállását sokáig tagadták, a kontinensen pedig kezdik kövelelni a közigazgatás gazdaságosságát és eredményességét, amely mozgalomnak, iránynak a neve nálunk a *közigazgatás racionalizálása*. Az eredményesség követelményének megfelelő közigazgatás tehát nem a jogállam eszméjének feláldozását, hanem továbbfejlesztését, kiegészítését jelenti egy további szemponttal. Amit a jogállam adott, azt megtartjuk, de többé nem érjük be vele, hanem a jog keretében és a jog eszközeivel az eredményt keressük és akarjuk.

12. §. A közigazgatás környezete.

A közigazgatásra ható tényezők.

37. Láttuk, hogy a Hoover által *Waste in Industry* címen készített jelentés az iparban előforduló veszteségekért való felelősséget három tényező közt osztotta meg, ugymint: 1. az üzemvezetőség; 2. a munkásság és 3. egyéb tényezők közt. (L. 31. 1.) Ehhez hasonló tagolás a közigazgatás vizsgálatánál szintén haszonnal alkalmazható a következő módosítással: 1. a kormány; 2. a közigazgatás egyéb szervei és közegzei; 3. egyéb tényezők. Az 1. és 2. alatt felsoroltak részletes tárgyalása e mű főtárgya. Itt a 3. alatt említett „Egyéb tényezők” vizsgálata a feladatunk.

A közigazgatás minden államban más. A különbség nemcsak az államok tételes jogának eltéréséből áll, hanem a közigazgatás méretei, beállítottsága, módszere, fegyelme, kezdeményezése, felelősségérzete és eredményessége is más és más, ami jogilag nem meghatározható. Ezek a különbségek azoktól az egyéb tényezőktől származnak, amelyek együttvéve, a közigazgatás légkörét, atmoszféráját alkotják. Ezek a tényezők okozták azt, hogy nálunk más a katolicizmus, mint Olaszországban, más a protestantizmus, mint a Skandináv-államokban, más a parlamentarizmus, mint Angliában és más a demokrácia, mint Svájcban stb. Ezek miatt más azonban a közigazgatás is nálunk, mint ceteris paribus másutt és lesz más a hatása a gyakorlatban a közigazgatás minden technikai reformjának, mint ugyanannak a reformnak más államban. Vizsgálva azokat a külső tényezőket, amelyek a magyar közigazgatás minőségére determináló hatást gyakorolnak és amelyek hatása alól a közigazgatásunk magát kivonni nem tudja, köztük ezidőszert a következők tekinthetők a legfontosabbaknak:

A. *A parlamentarizmus*, amely 1867 óta hatotta át fokozatosan a magyar közéletet. A parlamentarizmus a közéletnek éppoly jellegzetes formája mint volt a rendiségre és jobbágyságra épített, vagy a hűbéri életforma, vagy amint más a mai tekintélyállamok közéleti formája. A parlamentarizmusnak a közigazgatásra kiható vonásai: a kormány-
nak a parlamenttől való függése és e miatt állandó bizonytalansága, a törvényhozás lehetősége arra, hogy a szakkérdésekre vonatkozó törvények megalkotásában hatalmi vagy pártpolitikai szempontokat a szakszerűség fölé helyezzen, a konkrét ügyekben a pártszempontok és protekció érvényesítése, esetleg a közérdek rovására is, a kontárság és a felelősségtől való rettegés elterjedése. Ezek a vonások a törvényhatósági és a községi életre is kihatnak.

B. *A kabinetrendszer*. A kormány, tagjai a parlamenti többség bizalmától függvén, az a rendszer alakult ki, hogy a miniszteri állás elnyerésének feltétele egyedül ez a bizalom, és a szakértelem hiánya nem akadály. A miniszterek azonban nálunk nemcsak parlamenti képviselői tárcájuknak, hanem egyúttal minisztériumuknak, a közigazgatásnak legfőbb vezetői. Eltekintve attól, hogy a miniszterek a pártok befolyásának mindig ki vannak téve és gyakran változnak is, a közigazgatás eredményes működésére sok hátrányt jelent, hogy a minisztérium személyzete és alárendeltjei hivatásos és szakképzett közszolgálati alkalmazottak, maga a miniszter pedig többnyire nem az. Így a miniszterekben gyakran hiányzanak a főnöki tulajdonságok.¹

C. *A csoportérdekek*. Bár az 1848. évi VIII. és IX. t.-c. megszüntette a jobbágyságot és a nemesi előjogokat és kimondta a törvény előtti egyenlőséget, ma is vannak megkülönböztető tételes jogi rendelkezések, így a felsőház összetétele, a virilizmus, a hitbizományok stb. és ezenkívül a nagybirtoknak és a nagytőkének ma is módjában van tényleg olyan érdekeit is védeni, amelyeket a jog már nem véd. A nagybirtoknak és a nagytőkének ezzel az igényével parlamenti kormányok gyakran számolnak és ezt látva a közigazgatás alacsonyabb szervei nem tudnak velük szemben kellő biztonsággal és háttérrel fellépni, és így sokszor alárendelt helyzetbe kerülnek.² Ezért a közigazgatás gyakran teljesen más tényleges erőviszonyok közt működik, mint amelyek a jog követelményének megfelelnének. Nálunk tehát a csoportérdekek közül a feudalizmus és a nagytőke tud de facto leg-
állandóbban és leglényegesebben érvényesülni. A demokráciákban és a parlamentáris rendszer mellett azonban más érdekcsoportok is tudnak hosszabb-rövidebb szerepet játszani, erőt kifejteni, sőt eredményeket elérni. Ezeket Amerikában *pressure-group-úknak*, harcos alak-

¹ *Rudai Rezső*: A magyar kormányok szerkezete: 1867-1938). Közigazgatástudomány. 1938. 305. sk. 1.

² *Magyary Zoltán-Kiss István*: A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a tatai járás közigazgatásáról. 1939. 354. 1.

zatoknak nevezik.¹ Ilyenek lehetnek nálunk a munkás szakszervezetek, a frontharcosok, némelykor egyes vidékeken a szőlőtermelők stb. De hasonló szerepe van külön szervezet nélkül is a közigazgatás hivatásos alkalmazottai tömegének, az ú. n. bürokráciának, ugyszintén az egyes politikai pártoknak.

Ezeknek az érdekcsoportoknak az a jelentőségük, hogy fellépésükkel, ha eredményt érnek el, módosítják, eltorzítják a fejlemények, esetleg tervszerű akciók alakulását, akadályozhatják érdekeiket érintő reformok megvalósítását és így hosszabb ideig, néha végleg, meghiúsíthatják magának a kormánynak és a közigazgatásnak haladást, javítást célzó közérdekű terveit és javaslatait.

D. *A közvélemény irányíthatósága.* A hírszolgálat technikai fejlettségének mai korában, amikor a posta, távíró, rádió, légiforgalom, sajtócenzúra stb. mind a kormány kezében vagy irányítása alatt vannak, a kormánynak módja van arra, hogy egyes szellemi iránynak vagy politikai felfogásnak stb. segítsen, másoknak ártson és így a közvéleményt ezáltal irányítsa, vagy legalább tájékoztatlanul hagyja s ezáltal önálló véleményét kialakulni ne engedje. Így nem működhetik a közvéleménynek az új eszméket felvető és propagáló szerepe abban az irányban sem, hogy az állammal és a közigazgatással szemben új követelményeket, tökéletesítést, haladást kívánjon. Ez könnyen vezet oda, hogy nem a közvélemény, a nemzet szabja meg a követelményeket a kormány és a közigazgatás számára, hanem fordítva, a kormány szabja meg, hogy milyen követelményeket enged magával és a közigazgatással szemben támasztani.

E. *A tömeg öntudatlansága.* A közigazgatás az emberek ért van és nem megfordítva. A közigazgatásnak szüksége van arra, hogy az emberek nagy tömegével közvetlen, személyes kapcsolatban legyen, életüket és érdekeiket jól ismerje, hogy azokba bekapcsolódhassék és akcióját azokéval összefűzze. Kell a közigazgatásnak azt is tudnia, hogy mi az emberek véleménye róla, hogy abból tanuljon, vagy az embereket felvilágosítsa tévedésükről. A tömegek azonban szervezés, öntudatra nevelés és vezető nélkül szétesnek, éreznek és gondolkodnak ugyan, de nem tudnak számukkal arányos szerepet játszani. Nálunk ez a helyzet. Ennek következtében a közvéleményt, amely egyébként is irányított, aránylag szűk kör képviseli abban azonban a nagybirtok és nagytőke teljes szerepet játszik és a rendelkezésre álló tényleges, nem jogi eszközökkel igyekszik a közvélemény többi részét is befolyása alá vonni.

F. *A nemzeti múlt.* A közigazgatás eredményességének, mint eszménynek elfogadtatása azt a feladatot jelenti, hogy olyan ország közigazgatását vezessük a mind közt legjobb megoldás (*one best way*)

¹ Charles Beard: The American Leviathan. I. in. 212. 1.

állandó keresésére, amelynek múltjában az a magatartás, amely ennek éppen az ellenkezője, többször volt történelmi szükségyszerűség, vagy legalább ünnepezt nemzeti erény: a passzív rezisztencia törökkel, némettel szembejeli a nemzeti sajátosságainkban való szívós megmaradást jelentette, állami létünk megmentése érdekében. A Habsburgok négy évszázad alatt mindig az eredményességet tartották szem előtt, mi pedig a jogot. A „Vitam et sanguinem, sed avenam non” elve és a nemesesség adómentességének 1848-ig való fenntartása az osztályönzésnek és a politikai rövidlátásnak eddig túlságos elnézéssel megítélt példái, a merkantilizmus gazdasági irányával szemben való elzárkózás pedig éppúgy, mint a liberalizmus késői átvétele, a világ haladásának megnevezése miatti gazdasági lemaradásunkat jelentette. Ha még utalunk Széchenyinek és az ú. n. doktrinereknek sziszifuszi munkájára is, akkor csak a legismertebb történelmi példákat soroltuk fel, amelyek a „közigazgatási optimum”-ért való küzdelem útjának nálunk való rögzőségét megmagyarázzák.

A felsorolt tényezőket, amelyeket csak a legfontosabbaknak tekintünk, számba kell vennünk akkor, amikor közigazgatásunk jelenlegi alakját és jövő fejlesztésének problémáit vizsgáljuk. Ezek tények, amelyek előtt a szervezés tudománya szemet nem hunyhat. Mindezeknek a tényezőknek a magyar közigazgatásra való hatása természetesen nagyon függ attól, hogy velük szemben a közigazgatás milyen belső erőkkel rendelkezik? Milyen a készültsége, milyen a függetlensége, milyen a rugalmassága? Közigazgatásunkat eddig ebből a szempontból sem nem vizsgálták, sem nem gondozták. A vizsgálatra a további tárgyalás során mindvégig igyekszünk kiterjeszkedni.

13. §. A közigazgatástudomány.

A közigazgatástudomány két iránya.

38. A közigazgatás tudományos vizsgálata két irányban fejlődött ki: az egyik a *közigazgatási jogi*, a másik a *közigazgatástan* irány. Mindkét iránynak történelmi múltja és logikai alapja van. Ez következik az eddig kifejtettekből is.

A közigazgatás az állam cselekvése. A magánégyének cselekvése az állam számára közömbös, csak cselekvésük jogi hatásai érdeklők. Az állami magánjoga szabályozza az egyének egymásközi jogviszonyait, de nem érdeklő az, hogy azok jogügyletet kötnek, vagy nem kötnek, hogy amit csinálnak, az helyes, célszerű, olcsó, előrelátó-e, vagy az ellenkezője. Nem így a közigazgatásnál. A közigazgatásnak is megvan a maga sajátos joga, amely szintén az államon nyugszik. A közigazgatásnál azonban az államot nemcsak a cselekvés jogi hatásai érdeklők, hanem maga a cselekvés is. Az államnak magának kell cselekednie, és pedig nem ötletszerűen, szakadozottan, tetszés szerint, hanem állandóan, összefüggően, szervezeten. Az államot tehát kell

annak is érdekelnie, hogy hogyan kell szervezni, hogyan lehet eredményt elérni, mikor kell cselekedni, és hogy különböző lehetséges megoldások közül melyik a jobb a másikkal és miért? Az állam cselekvésénél az államot tehát nemcsak a cselekvésének jogi vonatkozásai, hanem a cselekvés módja, a cselekvés technikája, a cselekvés értéke is érdekli. Ezek olyan vonatkozások és szempontok, amelyek túlmennek, kívül esnek a jog határain, hatáskörén és amelyek a jog számára közömbösek. A közigazgatással nem jogi szempontból foglalkozó tudomány -a *közigazgatáson*. Mivel pedig a *közigazgatási jog*nak is fejlett tudománya van, a közigazgatástan és a közigazgatási jog együttes összefoglaló megjelölésére szolgál az alkifejezés, hogy *közigazgatástudomány* (németül *Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht, Verwaltungswissenschaft*; franciául *doctrine administrative, droit administratif, sciences administratives*; angolul *scientific management, administrative law, administrative sciences*), amely tehát az állam működését 3 maga teljességében vizsgálja, akár van jogi jelentősége, akár nincs.

A közigazgatási jog fejlődése.

39. *A közigazgatási jog* aránykig fiatal jogág és az európai kontinens sajátos alkotása. Az angolszász államokban külön közigazgatási jog kontinentális értelemben eddig, nem volt ismeretes, és csak most van kifejlődőben. Ennek oka a következő:

Francia-, Német- és Olaszországban az újkor elején mindenütt fejedelmi abszolutizmus fejlődött ki a rendek hatalmának letörésére. A Lajosok, Vilmosok és Nagy Frigyesek, a Miksák, Józsefek csak jó hadsereggel és jó közigazgatással tudtak felülkerekedni és hatalmukat megerősíteni. Az általuk kiépített közigazgatás érthető módon az abszolutizmus vonásait viseli magán. Amikor a francia forradalom az abszolút uralkodókat elsöpörte, nem a rendek hatalma virágzott újból fel, hanem a fejedelem helyét a közigazgatási szervezetben és minden közigazgatási viszonylatban elfoglalta az állam. A hivatalnokok jogállásában, odaadásában, a közszolgálat hierarchikus felépítésében, a hatósági beavatkozásban stb., minden, ami az abszolút uralkodók alatt jött létre, maradt a régiben, csak az irányító, a szervező, döntő többé nem az Isten kegyelméből való abszolút uralkodó, hanem az állam, vagy az alkotmányos király lett, aki szintén az állam szerve.

A kontinentális közigazgatási rendszer a XIX. században elméletileg úgy jött létre, hogy az abszolút államnak ellenkezőjét akarták.¹ A közigazgatás szervezetét nagyjában megtartották, de a közigazgatási jog létesítése útján kerestek arra nézve biztosítékot, hogy működése ne lehessen önkényes. E végből a közigazgatásnak a személyes szabadságba és a magántulajdonba való beavatkozását törvényes felhatalmazáshoz kívánták kötni, a törvényes rendelkezések betartását

¹ Reinhard Höhn: Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart. Berlin. 1940. 5. 1.

független bíróság ellenőrzése alá helyezni. A cél, az eddigi önkényes közigazgatásnak kiszámíthatóvá tétele, amit úgy is mondhatunk, hogy a cél az egyéni jogbiztonság. Azokat az elveket, amelyekben a kontinensen a XIX. század közigazgatása felépült, a *polgári* vagy *liberális jogállam* elveinek nevezhetjük. A tényleges fejlődés és a tételes jog minden államban különböző, az alap azonban nagyjában ugyanaz.

Ezzel szemben *Angliában* és az *Amerikai Egyesült Államokban* a történeti fejlődés a közigazgatás számára más helyzetet teremtett. Az angol közigazgatás fejlődésére döntő, hogy ott a királyok abszolutisztikus törekvéseinek a XVII. századi győzelmes forradalom egyszerűsmindenkorra véget vetett. Akkor még nem is lehetett az abszolút uralkodó által kiépített olyan közigazgatási szervezetről beszélni, mint a XVIII. században, a francia forradalom korában. Angliában a közigazgatás inkább a forradalmak után fejlődött ki olyan hivatalokból, amelyek egyes tanácskozó szervek tehermentesítésére ügyviteli hatáskörrel keletkeztek, így az államtanács (*King in Council*), később a kabinet, vagy a parlament mellett. Az angol közigazgatás tehát nem a kontinentálishoz hasonlóan, mint hatalmi tényező, különösen nem, mint az állam és az alattvaló közti uralmi viszony létrehozásának eszköze alakult ki és nyert elismerést.

Az Amerikai Egyesült Államokban sohasem volt senkinek abszolút hatalma, amely ellen védekezni kellett volna. Ott a közigazgatás a közösség, a társadalom szociális és gazdasági szükségleteinek kielégítésére jött létre, az emberek voltak mindig a célja, sohasem egy ember.

Ennek a lényegesen különböző fejlődésnek az eredménye, hogy a közigazgatás számára egyes államokban külön jog fejlődött ki, más államokban pedig az általános, az egyféle jog, a *common law*, a közigazgatásra is alkalmazást nyert.

A francia fejlődés.

40. A modern *francia* közigazgatási jog a napóleoni alkotmányon alapszik. A rendeknek a forradalom által való eltörlése után Napoleon egészen a községekig lenyúló centralizációi tudott felépíteni, hierarchikusan egymás fölé rendelt hivatalnokokkal, ami lehetővé tette az ő tehermentesítését, de egyúttal az ország egész életének áttekintését és az összes erőknél egységes latbavetését is. Ez a szervezési mód sokkal különb volt a Habsburgok Ausztriájának, vagy Poroszországnak nehézkes bürokráciájánál és nagy szerepet játszott Napoleon külpolitikai és katonai akcióiban.

A Napoleon utáni fejlődés és a későbbi forradalmak is fenntartották ezt a centralizált közigazgatási szervezetet, csak arra törekedtek, hogy olyan jogi biztosítékok rendszerét alakítsák ki, amelyek a közigazgatás számára kötelezők és így a polgárok számára azt a biztonságot, az állam részéről való beavatkozásnak azokat az előre pon-

tosan ismert határait jelentik, amely jellemvonások közös megjelölésére Németországban a *liberális jogállam* fogalma szolgál. Az elvi szempont, amely Német- és Franciaországban egyaránt a közigazgatási jog kialakulására, azaz a közigazgatásnak jogi szempontból való megkötésére vezetett, különböző. A német gondolkozás az államból indul ki, amellyel az egyes, mint alattvaló áll szemben. Itt a XIX. században arra törekedtek, hogy az egyént csak alattvalóból személylété emeljék és az állammal, mint egyenrangút állítsák szembe. A kincstárról és az alanyi közjogokról szóló elmélet szolgált erre.¹ A francia elmélet ezzel szemben az egyénből indul ki, akit függetlennek tekint, és aki a társadalmi szerződés útján egyesül másokkal. Így a közigazgatás, mint az egyénekből alakított nemzeti polgári társadalom funkciója jelentkezik.

A társadalmi szerződésnek ez a természetjogi elmélete nagyon alkalmas az individualista demokrácia megmagyarázására. Ezért Franciaországban ma is ez az alkotmány- és a közigazgatási jog kiindulási pontja, aminek a francia közigazgatási jog megértése szempontjából nagy gyakorlati jelentősége van. Ha ugyanis a szabad egyénből indulunk ki, akkor meg kell kívánnunk, és a francia elmélet ezt teszi is, hogy az állam minden beavatkozásának törvényes alapja legyen. Ezzel szemben a XIX. századi Németországban az államnak elismerik a jogát a cselekvésre, de viszont megadják az egyénnek a jogot, hogy bíróság által tisztáztassa, nem lépte-e át a közigazgatás a felhatalmazás határait, vagy a jogszabályokat. A kétféle felfogás közti különbség főleg a szabad belátás területének megítélésében gyakorlati jelentőségű. A német jogállam közigazgatása cselekedhetik, ha a törvény hallgat. A francia közigazgatás csak akkor cselekedhetik, ha kifejezett törvényes felhatalmazása van.

Ebből folyik Németországban a közigazgatási hatóságoknak rendeltetékibocsátási joga, Franciaországban viszont az, hogy ilyen joguk nincs.

További érdekes követelmény, hogy a német jog szerint a szabad belátás alapján hozott közigazgatási aktusok nem tartoznak közigazgatási bírósági felülbírálat alá, Franciaországban azonban az államtanács a közigazgatási aktust minden vonatkozásában felülbíráhatja, akaratnyilvánítás, cél, jogi forma, indok tekintetében. Ez vezet a francia közigazgatási bíráskodásnak elvi alapon való bámulatos kifejlésére is.

A francia közigazgatási jog kifejlésztésében kiváló szerep illeti meg az államtanácsot (*Conseil d'État*). A francia közigazgatás szervezetében több ilyen tanácsadó szerv van (*conseil de préfecture*), s amikor az aktív közigazgatás határozatainak elbírálására más szervet kerestek, ezeket találták alkalmasnak. Az államtanács szerepe

¹ L. 53. 1. és Höhn i. m. 16. 1.

eleinte a jogvítás ügyekben is csak véleményadás volt. Döntési javaslatokat készített az államfő számára, aki a közigazgatás feje és legfőbb bíró is volt (*justice retenue*). 1849. március 3-ától először, majd megszakítás után 1872. május 24-étől véglegesen az államtanács saját nevében gyakorolja a közigazgatási bíráskodást (*justice déléguée*). Az államtanács azonban most is a közigazgatás szervezetéhez tartozik, kormányrendeletek kodifikálásával és véleményadással is foglalkozik, tagjait nem is illeti meg bírói függetlenség a mi törvényünknek megfelelő értelemben, viszont a bírák tényleg függetlenek, mert soha nem volt rá példa, hogy az államfő egy bírót állásától felmentett volna.

Az államtanács joggyakorlata igen széleskörű és bátor. Annak a felismeréséből, hogy a magánjog elveit és szabályait az államhatalom és az alárendeltek közti viszonyokra általában nem lehet alkalmazni, lassan és fokozatosan eljutott a közigazgatási jog rendszerének és a közigazgatási bíráskodásnak kifejlesztéséhez.

„Törvényes rendelkezések hiányában az államtanács a társadalmi szükségletek és a méltányosság következményeihez igazodott; valósággal prétori jogalkotást végzett. Ha a törvény hallgat, a közigazgatási bíróság teremti meg a jogot, mert a világ nem nélkülözheti a jogot; s megteremti azért is, mert a bíróság része a közigazgatásnak, és így az államot érdeklő dolgokban az államfőt illető szabályalkotó jog egy részét gyakorolja.”¹

Az államtanács eleinte csak azokban az ügyekben járt el, amelyek impériummal (*acte de puissance publique*) kapcsolatosak. 1910 óta azonban az államtanács a hatáskörét olyan ügyekben is megállapította, amelyekben a panaszos a jogát szerződésre alapította, amely esetben tehát impériumgyakorlásról nem volt szó, azzal az indoklással, hogy az államtanács a közszolgálat minden ügyében hatáskörrel bír.²

A közigazgatási bíráskodás tehát minden ügyre kiterjed, amely a *service public*-kel összefügg,³ a közszolgálatot abban a széles terjedelemben véve, amelyet a francia közigazgatási jogtudományban központi helyzeténél fogva elfoglalt.

Az államtanács hatásköre minden közigazgatási határozatra kiterjed. Hatásköre tehát nem taxatív, hanem elvi alapon van megszabva. Mivel pedig a közigazgatás szervezetéhez tartozik, határozatai a közigazgatást a jövőre nézve kötelezik, joggyakorlata tehát így jogfejlesztő hatású.

Az államtanács jogfejlesztő szerepében nagy jelentősége volt annak, hogy a felek ügyvédjeinek ellensúlyozására és a közigazgatás szem-

¹ L. J. Appleton: *Traité Élémentaire du Contentieux Administratif*. Paris, 1927. 13. 1.

² 1910. márc. 4-i ítélet, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1910. 197. 1.

³ L. Valló József: *A service public eszméje a mai francia jogban*. 1940. M. Közigazgatástudomány; Intézet kiadványai. 32. sk. 1.

pontjának képviselőit 1831 óta ügyészeket (*commissaires de gouvernement*) rendszeresítették. Az ügyészek szerepe azonban másként alakult, mint várták. Ma már nem annyira a közigazgatás ügyvédjei, mint inkább a jogesetre vonatkozó pártatlan, független szakvéleményt adnak. Soraikban a legkiválóbb, országos tekintélyű jogászok működnek, akiknek a francia közigazgatási jurisprudencia kifejlesztésében igen nagy érdemeik vannak. Amíg a német közigazgatási jogtudomány fejlesztése az ottani sajátos viszonyok miatt az egyetemek érdeme és egyetemi professzorok nevéhez fűződik, addig Franciaországban *Romieux*, *Tardieu* és *Teissier* stb. nevét mindenki ismeri, mint az államtanács legnevesebb ügyészeit.

Az államtanács gyakorlatának egyik legnagyobb horderejű tétele az, amely a hatáskör túllépése miatt 1864-ben bevezetett panaszt, a *recours, pour excès de pouvoir*-t oly tágan értelmezi, hogy a hatáskörtúllépést mindig megállapítja, ha a hatóság hibás határozatot hozott, valamint akkor is, ha valamely hatóság hatáskörének korlátait nem is lépi át, de intézkedésében közérdekűnek el nem fogadható motívumok is érvényesülnek (így rokon kinevezése, vagy közszállításnak nem közérdekű, hanem pl. pártszempontok szerint való odaítélése stb.). Mint-hogy pedig a hatóság hatáskörét átlépheti úgy is, hogy valamely ügyben nem intézkedik és ezáltal a felet megfosztja a jogorvoslat jogától, ami számára még kedvezőtlen döntés esetén is nyitva van, az 1900. év július hó 17-i törvény kimondotta, hogy *recours pour excès de pouvoir*-nak van helye akkor is, ha a hatóság valamely ügy érdemében négy hónapon belül nem intézkedik.

A francia közigazgatási jogtudomány most nehéz új feladat előtt áll azért, mert a hatósági beavatkozás, az intervencionizmus, a gazdasági és társadalmi életben egyre terjed, ez pedig a *service public*-nek a társadalmi szerződéssel és a liberalizmussal összhangba hozott elméletével össze nem fér.

A francia közigazgatási jog tehát, amely a közigazgatási jogtudománynak éppoly klasszikusa, mint a magánjognak a római jog, a jogeszközeinek továbbfejlesztésével igyekezett mindazokat a követelményeket kielégíteni, amelyeket az élet újabban támasztott.¹

A német fejlődés.

41. A német jogtudományra jellemző a fogalom- és rendszerképesség. Ennek érdekes okai vannak.²

Két évszázadon át az volt a német jogtudomány legnagyobb teljesítménye, hogy a római jognak recipiált fogalmaiból és szabályaiból tudományos rendszert fejlesszen és így olyan *Gemeinrecht-et* alkosson,

¹ *Höhn-Maunz-Swoboda*: Grundfragen der Rechtsauffassung. München, 1938. 65. 1.

² L. *Carl Schmitt*: Das „allgemeine deutsche Staatsrecht“. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1939. 100. kötet, 5. 1.

amely a kis államokra töredezett egész Németországban érvényesüljön, mint egyik államhoz sem kötött, hanem mindenütt szubszidiáriusan érvényes jog. Ezt a jogot a német egyetemek fejlesztették ki, amelyeknek nem volt ugyan politikai hatalmuk az egységesítésre, hanem annál erősebb tudományos rendszert építettek ki, amely a politikai széttagoaltságot átboltozta.

Ugyanez ismétlődött a XIX. században az általános német közjognak és közigazgatási jognak szintén recepció útján való kifejlesztésekor. A napóleoni sikerek hatásaként 1804-ben megszűnt az első Német Birodalom, 1806-1812-ig a Rajnai Szövetségbe fogtak össze több nyugati államot, és a többi német államok a Birodalom megszűnése árán teljes szuverenitásukat elérték. A Rheinbundnak rövid hét esztendeje alatt fejlődött ki az összes német államokat átfogó általános német alkotmányjog (*Gemeindeutsches konstitutionelles Staatsrecht*). Kifejlődésére kedvező volt a kornak rendszerező és az általánosra visszavezető filozófiai iránya (*Drang ins Allgemeine*). A recepció a francia-belga konstitucionalizmus átvételéből áll, amelynek világos latin fogalmai a rendszeralkotásra alkalmasabbak voltak, mint az angol minta. Azok a fogalmak, amelyek a XIX. század alkotmányjogában szerepet játszanak, mind ekkor alakultak ki: az alkotmányos monarchia, állampolgárság, nemzeti népképviselő, alapjogok, törvényhozás, végrehajtás és igazságszolgáltatás széjjelválasztása, törvény és rendelet stb. Ez a kor a Birodalmat jogilag már nem értette, hanem csak az államot. Ezért fejlődött ki a *Staatenbund* és *Bundesstaat* fogalom vitája a Birodalom jogi meghatározására. Ebben az időben alakult ki a „jogállam” fogalma, amely az olyan alkotmányos államra vonatkozik, amelyre jellemző a főfunkciók szétválasztása, a törvény uralmának és így a törvényhozás elsőbbségének elismerésével. A *jogállam* szó és fogalom kifejezetten ennek a kornak német találmánya, amelyet a rendőrállam korábbi rendszerétől való megkülönböztetésre használtak. Először *Robert von Mohl*-nél 1832-ben fordul elő: „*Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*” című, a liberális jogállamfogalom elterjesztésére úttörő művében.

A liberális mozgalomnak az 1848. évi forradalmak utáni bukására következő reakció idején az alkotmányos jogállam tudománya a német egyetemeken újból virágzott s ekkor főképviselője *Bluntschli* müncheni egyetemi tanár volt.

Amikor 1866-ban a Norddeutscher Bund és 1871-ben a második Német Birodalom megalakult, megszűnik az általános német közjog tudományának a szétdarabolttság idején betöltött összefogó hivatása. De ezzel csak az „*allgemeine deutsche Staatslehre*” szűnt meg és tovább is megmaradt az „*allgemeine Staatslehre*”, amely általában az állammal foglalkozott és ebben a fogalmazásban európai, sőt világi-

ismerésre jutott. Főképviseelője *Georg Jellinek*, akinek műve első kiadásban 1900-ban jelent meg.

A második Birodalom megalakulása után a német egyetemek még egy harmadik általánosító feladatot találtak: a *közigazgatási jog* területét. A Birodalom alkotmányjogi egységet teremtett meghatározott keretek között, a közigazgatás azonban a tagállamok belügye maradt, és így alkalmas volt elméleti összefogó rendszer kidolgozására. A nagyobb államok (Porosz-, Baj'or-, Szászország, Württemberg, Baden) ennek a szükségét és hasznát nem érezték annyira, mint a kisebbek. E rendszer megalkotásának az érdeme *Otto Mayer*-t illeti meg, aki a strassburgi egyetem tanára volt és 1886-ban adta ki „*Theorie des französischen Verwaltungsrechts*” és 1895/96-ban „*Deutsches Verwaltungsrecht*” című főmunkáit. Elzászban a francia'ellegű jogélet praxisát és ennek révén a francia államtanács judikaturájának nagy jelentőségét megismerve, megcsinálta az elméletét annak a francia közigazgatási jognak, amelyet a franciák ösztönszerűleg és a bírói gyakorlat által lépésről-lépésre fejlesztettek ki. Amikor azonban a német közigazgatási jogot akarta megírni, az a nagy különbség okozta a legnagyobb nehézséget, hogy Franciaország egységes állam, Németországnak pedig államonként változó joga volt. Továbbá a francia közigazgatási jog egységes alkotás, amint a nagy forradalomból megszületett, viszont a német közigazgatási jogban a fejlődés igen különböző és régi maradványok új alakulatokkal keverednek. *Otto Mayer* műve a német közigazgatási jogban megint a francia jog recepciójának csodálatos esete, mint azt maguk a németek megállapítják.¹ A francia jogból vesz át fogalmakat, mint közigazgatási aktus, közigazgatási jogviszony, közigazgatási jogvita, köztulajdon, közintézet, közigazgatási szerződés stb., és ugyanígy az alkotmányjogi alapelvetket, főleg a főfunkciók szétválasztását. Az eredmény az, hogy a francia közigazgatási jog elméletének szerzője a német közigazgatási jognak nem a rendszerét, hanem az elméletét írta meg.

Otto Mayer sikere közismerten igen nagy volt, nemcsak Németországban, hanem a külföldön is. A németek közt legtekintélyesebb követője a svájci *Fritz Fleiner* volt, akinek műve: „*Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*”, nyolc kiadást ért és franciául is megjelent. *Mayer* hatása a német jogalkotásra is nagy volt s különösen látszik a *Reichsabgabenordnung* (RAO) szövegén, ami érdekes példája annak, hogy a pénzügyi jog a közigazgatási jog fejlesztésében gyakran úttörő szerepet játszik, Németországban éppen úgy, mint nálunk. A Harmadik Német Birodalom 1933 óta a birodalomnak egységesítésére törekszik és így a közigazgatási jog egységesítése is lehetőségessé vált. Így a közigazgatási jognak az a helyzete, hogy a sokféle

¹ L. *Carl Schmitt* i. m. 21. 1.

tételes jogot összefoglaló rendszerbeli felépítmény, vagy elmélet legyen, megszűnt, és az összes németek közigazgatási joga lett.

Az olasz fejlődés.

42. A közigazgatási jognak világháború előtti *olasz* fejlődésére a latin luciditás, de egyúttal különböző külföldi irányok befolyása is jellemző.

Feltűnő az államtanács szerepe, amelyet 1831-ben állítottak fel.¹ Ez hasonlóvá teszi a fejlődést a franciához. Az olasz államtanácsnak is volt közigazgatási bírói hatásköre, a belga alkotmány hatására azonban 1865-ben a közigazgatási bíraskodást eltörölték, sőt külön közigazgatási bíróságok felállítását el is tiltották. 1889-ben megint visszaállították az államtanács közigazgatási bírói hatáskörét, amelyet 1907-ben a célszerűségi kérdések elbírálására is kibővítettek. A fejlődés tehát francia kapcsolatokra mutat.

Az 1900-as években azután a német elmélet hatása érvényesülj *Otto Mayer* iránya, amelynek főképviselője *V. E. Orlando*. Átvették a jogállam fogalmát is: a *stato di diritto*-t.

A faszizmus rendkívül nagy változást jelentett nemcsak az irodalomban, hanem az életben is. A faszizmus számára a közigazgatás átalakítása alapvető jelentőségű. A közigazgatási szervezetet átalakították akként, hogy a *Capo del Governo* irányítása mindenhova eljusson, valamint, hogy a közigazgatás cselekvésének kedvező feltételeit minden fokon megteremtsék annál a belátásnál fogva, hogy „A közigazgatás nem vitatkozás, hanem akarat és tett”.²

A faszizmusnak előbb volt politikája, mint elmélete. Az elmélet most vizsgálja a közigazgatás helyzetét az új államban, főleg két kérdéssel kapcsolatban, amelyek: a jogállam és az állami főfunkciók kérdése.

Mivel a faszizmus, ellentétben a nemzeti szocializmussal, az államot tartja a jog és a politika alapjának, a liberális jogállammal szemben kritikus álláspontra helyezkedik. Nem tekinti a jogot állam fölötti szuverénnek, hanem számára az állam az átfogó és a szuverén, a jog pedig az államon belül a közigazgatási tevékenység alapja. Így a faszizmus jogállameszméje olyan alakot ölt, amelynek a célja többé nem az egyéni szabadságok és alanyi jogok liberális védelme, hanem a tárgyi jogrend biztosítása. „Amint a korporatív rendszer fegyelmezett gazdaságot jelent, úgy a jogállam fegyelmezett közigazgatást.”³

Az állami főfunkcióknak olyan széjjelválasztását, hogy azok egymást az egyén érdekében korlátozzák, a faszizmus gyakorlatilag meg-

¹ *Menczer Károly*: A francia és az olasz államtanács szervezete és működése. A Magyar Közigazgatásludományi Intézet kiadványai. 1937. 6. sk. 1.

³ *L. Zanobini, Guido*: L'Amministrazione Locale. Padova, 1936. 153. 1.

⁴ *L. Diener, Roger-Horstmann, Horst*: Faschistisches Verwaltungsrecht, Höhn i. m. 143. 1.

szüntette azáltal, hogy az exekutívának uralkodó szerepet biztosított. Magát a széjjelválasztás elvét azonban, szintén ellentétben a nemzeti szocializmussal, a fasizmus elfogadja, de éppugy, mint a jogállam esetében, a liberális értelmezését elveti és saját felfogását érvényesíti. A fasiszta felfogás szerint ugyanis az állami főfunkciókat nemcsak szétválasztani és megkülönböztetni, hanem összhangba hozni is kell (*Coordinazione, Gleichschaltung*). Míg a főfunkciók elválasztásának a célja az, hogy az egyének az állammal szemben biztonságul szolgáljon, összhangbahozataluk az állam érdekében szükséges.

Az angol fejlődés.

43. *Angliában*, mint bevezetőül már említettük, soká sem önálló közigazgatási szervezet, sem önálló közigazgatási jog nem fejlődött ki. A rendeknek a király fölötti győzelme olyan irányba vitte a fejlődést, hogy a parlament magának tartotta fenn minden törvény alkotását, a törvényt oly tág értelemben véve, hogy az jelenti a végrehajtás részleteire és a konkrét ügyekre is vonatkozó határozathozatalt. Mivel a parlament így legfőbb közigazgatási hatóság is akart lenni, igen sok törvényt kellett hoznia, egyes községek konkrét ügyeiben is, ami az ú. n. *Private-Bill*-eljárás útján történt. Ilyen helyzetben önálló közigazgatási szervezet sokáig nem fejlődhetett ki. A parlamenten kívül csak a local government testületeire és a békebírákra volt szükség, de sem közép-, sem felsőfokú kormánysszervek és hivatalos közszolgálat nem fejlődhetett ki. Ez nem volt véletlen fejlődés, hanem a parlament hatalmi politikájának eredménye a szokás és gyakorlat által szentesítve.

Ennek a politikai helyzetnek elméleti kifejezése a *Rule of Law*, a jog uralmáról szóló tan, amelyet leghatásosabban A. V. Dicey foglalt össze „*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*” c. művében (első kiadás 1885).¹ A Rule of Law a szokásjognak (Common Law) és a parlament által alkotott írott jognak (Statute Law) feltétlen és kizárólagos érvényesülését jelenti. Más jogot az angol bíró nem ismer és nem alkalmazhat.

A Rule of Law tehát távolról sem ugyanazt jelenti, mint a kontinentális jogállam. A jogállam kifejezésnek angol megfelelője nincs is. Dicey az angol helyzet legjellemzőbb vonását éppen abban találta, hogy mint mondotta, ott nincs külön közigazgatási jog. Ott az állam általában nem áll külön jog alatt, amint külön szervezetként sem jött létre. A parlament közvetlenül jelentette a nemzetet, s együtt gyakorolta a törvényhozást és végrehajtást, valamint tagjai: a legfelsőbb bírák és a Lordok Háza bíráskodást is gyakorol. Az angolok számára a közigazgatás nem impérium gyakorlása, hanem ügyinté-

¹ Magyarul: Dicey A. V.: Bevezetés az angol alkotmányjogba. Fordította Tarnai János. Budapest. A M. Tudományos Akadémia kiadása. 1902.

zés, a közhivatalnok éppoly alkalmazott, mint bárki alkalmazottja ügyeinek ellátására.

Ebből a helyzetből és felfogásból következik, hogy Angliában közigazgatási bírásokról sem lehet szó. Nincs közigazgatás, amelylyel szemben a polgárok megvédésére volna szükség.

A harmadik különös jellemvonás pedig az, hogy az angol jogrendszerben a közhivatalnok hivatali működéséért különös jogvédelem alatt nem áll. A közszolgálatnak külön joga nincs, nem is akarták, hogy önálló bürokrácia kifejlődhessék, amely a parlament szupremáciáját fenyegethetné.

Ezek a fővonásai annak az angol rendszernek, amely több, mint 100 évvel a francia forradalom előtt, tehát jóval a kontinentális közigazgatási jog kialakulását megelőzőleg, megszilárdult. Ezért nem gyakorolt rá a liberális jogállam sem vonzó hatást. Az utolsó száz évben, helyesebben az ipari forradalom óta, azonban az angol állami élet és abban főleg a közigazgatás, olyan nagy változáson és fejlődésen ment át, hogy a mai valódi helyzet a Rule of Law fenti követelményeivel már nincs összhangban.

Az új szociális feladatok, közegészségügy, társadalombiztosítás, munkanélküliség, lakásügy, városfejlesztés stb, megoldására elkerülhetetlenül szakértő és állandóan alkalmazott hivatalnokokra van szükség, s így észrevétlenül Angliában is kialakult a hivatásos bürokrácia sajátos problémáival és politikai súlyával. Kialakultak a minisztériumok is, amelyeknek a politikai vezetői a miniszterek, közigazgatási főnökeik azonban a *permanent secretary*-k, a hivatásos adminisztratív államtilkárók.

Ezzel együtt jár, hogy nem lehetséges többé az, hogy minden közigazgatási ügyben a parlament határozzon, tehát a parlament kénytelen volt hatáskörének egyre több részét a minisztériumok bürokráciájára átruházni. Így a minisztériumok jogállása is megváltozott. Többé nem a parlament határozatainak technikai végrehajtói, hanem hatóságok. A változó miniszterek mellett a szaktudás és a közigazgatási tapasztalat letéteményesei, a miniszterek tanácsadói. Már magas fokra emelték a hivatásos tisztviselők szaktudásával és továbbképzésével szemben való követelményeket és így kiváló tisztviselői kart neveltek. Így az angol kormányzati rendszer súlypontja is ma már kétségtelenül a közigazgatáson van.¹

A közigazgatás bírói ellenőrzése sincs ma már tisztán a rendes bíróságok kezében. A közigazgatás működésének sok ága ma olyan szakértelmet kíván, amellyel a rendes bíróságok nem rendelkeznek. Ezért egyre több ilyen ügyben a központi kormányhatóságok gyakorolnak ma jogorvoslat alapján quasi-judiciális hatáskört. Ez a Rule

¹ L. *Kobson*: The Development of Local Government. 2. kiadás. London. 1932. 53. 1.

of Law elvével nincs ugyan összhangban és ez a bíraskodás nincs a parlament ellenőrzése alatt sem, de viszont elismerik, hogy ha a minisztériumok által végzett közigazgatási bíraskodást megszüntetnék, ez a közigazgatás teljes megbénításával járna. A közigazgatás tehát itt is felülkerekedett. Ezzel egyidejűleg pedig most már Angliában is kialakulóban van a közigazgatási jog.

Eredetileg nem kellett közigazgatási jog, mert nem volt külön közigazgatási apparátus, amelynek külön jogra lett volna szüksége. Az angol közigazgatási jog úgy jön létre, hogy azt maga a közigazgatás a saját jogszabályaival és határozataival alkotja. Ezek eddig csak a parlamenttől származhattak, most azonban attól függetlenül jönnek létre és a parlament joga mellett vannak érvényben. Ezáltal tehát a jog egysége is megszűnt.¹

Az új közigazgatási jog tartalmilag is a közérdek szolgáltatáshoz igazodik. Amíg a Rule of Law csak egyenlők közti jogot ismert, és az államot is, mint egyszerű magánembert tekintette, a minisztériumok a quasi-judiciális eljárásukkal arra törekcsenek, hogy az egyéni érdekekkel szemben a közérdeket biztosítsák, az egyén jogait a közbiztonság, közegészség és a közösség általános munka- és életfeltételei érdekében korlátok közé szorítsák.²

A XX. században tehát Anglia is kénytelen az individualizmuson alapuló régi jogrendszerének átalakulásába belenyugodni. Ez is mutatja, hogy milyen mélyről jövő, hatalmas erők dolgoznak az állam átalakításán.

Az amerikai fejlődés.

44. Az *Amerikai Egyesült Államok* helyzete egészen különleges és a kontinentális, de az angol viszonyoktól is nagyon eltérő. Az eltérések főoka egyrészt az, hogy 48 állam szövetségéből állanak, írott alkotmányuk van, s abban a főfunkciók szíjjelválasztását mereven keresztülvitték, az elnöknek pedig kiemelkedő jogállást (*Strong Executive-rendszer*) adtak. Másrészt azonban figyelembe kell venni a nagyon eltérő földrajzi, társadalmi és gazdasági viszonyokat, amelyek az állami életnek teljesen eltérő praxisát alakították ki. Itt utalok különösen a kétpárt-rendszer nagyon fontos szerepére.

Közigazgatási jog és hivatásos bürokrácia sokáig itt sem tudott kifejlődni, de e téren, különösen 1920 óta nagyjelentőségű fejlődés van folyamatban, amelynek célja, hogy a *Chief Executive*-ot képessé tegye a közigazgatás munkájának eredményes vezetésére, és a közigazgatás teljesítményeinek fokozására. Ezzel párhuzamosan a köz-

¹ Höhn: Das englische Verwaltungssystem. I. m. 54. 1.

² Garner, Jan es W.: La conception anglo-américaine du droit administratif. Mélanges Maurice Hauriou. Paris, 1929. 335-385. 1.

Port, Frederick John: Administrative Law. London, 1929.

igazgatási jog sajátosságának és különválásának elismerése is kezd tért hódítani.¹

A közigazgatástan fejlődése.

45. A közigazgatási jog tárgyalását előrebocsátottuk, mert az utóbbi évtizedekben a közigazgatásnak jogi szemlélete az európai kontinensen csaknem kizárólagossá vált. Láttuk, hogy a közigazgatási jog aránylag fiatal jogág: a XIX. század terméke. A jogállam azt az új elvet jelentette, hogy a jog uralma a közigazgatásra is kiterjeszkedik. A közigazgatásban tehát a jog, mint új követelmény, új szempont jelent meg az addigiak mellett, majd az egyik, az új szempontból fokozatosan a legfőbb és végül *a* szempont lett: a közigazgatásban a jog a totalitás, a kizárólagosság igényével lépett fel. Nem azt mondták, hogy a közigazgatásban van jog, vagy hogy nincs is közigazgatás jog nélkül, hanem azt, hogy a közigazgatás – jog és a közigazgatással elég csak jogi szempontból foglalkozni. Ezzel a közigazgatásnak nem jogi elemeit természetesen nem szüntették meg, hanem elhanyagolták azokat. Az ilyen fejlődés nem egyedülálló. Átütőerejű új eszmék gyakran idézik elő a fejlődés egyoldalú eltolódását. A jogállam ilyen hatását nagyon előmozdította a magánjog tudományának, a civilisztikának a római jogra visszanyúló kétezeréves fényes példája, amely a közigazgatási jognak csábító eszményt nvűjtott. Ezt a jog eszméje felé, a normák síkján való fejlődést elvi alapon fejezi ki *Krisen*² jog- és államelméleti felfogása, amely a közigazgatási jogtudomány művelőire az utóbbi évtizedekben tagadhatatlan hatással volt.

Elméletét a közigazgatási jogra alkalmazta tanítványa, *Merkel Adolf*? Kelsen, mint Moór Gyula megjegyzi, „a jogban pusztán normát, tiszta idealitást lát, az ideák és a realitás, a normák és a valóság világa közti ellentétet kiélezi és nem keresi a két világ közti összefüggések hídját”.⁴ Ez a kiélezés alkalmas az egyoldalúság általános belátásaására.

Közigazgatás nemcsak azóta van, amióta a közigazgatási jog megszületett. A közigazgatás az állam nélkülözhetetlen alapfunkciója, tehát egyidős az állammal. És a közigazgatással elméletileg is régebben foglalkoztak, mint a közigazgatási jog kialakult. Foglalkoztak

¹ Goodnow, Frank J.: Comparative Administrative Law. New York-London, 1893.

Goodnow, Frank J.: The Principles of the Administrative Law of the United States. New York-London, 1905.

The Growth of American Administrative Law. Bv Ernst Freund and Co. St. Louis, 1923.

² L. Kelsen Hans: Az államélet alapvonalai. Fordította Moór Gyula. Szeged. 1927. 90. 1.

³ L. Merkel Adolf: Aligemeines Verwaltungsrecht. Wien-Berlin, 1927. Julius Springer. XVI. 400. 1.

⁴ L. Kelsen i. ni. Előszó, V. 1.

az állam szervezésének elveivel, az állami célok elérésének feltételeivel és módjaival. Így keletkezett a XVIII. században Franciaországban a fináncstudomány, a kameralisztika, Németországban a közrendészet tudománya, a policia. A franciákon és németeken kívül hatalmas lendületet látunk Angliában is. Mindezt a fejlődést szépen fejti ki *Concha Győző* nagyhatású Politikájának „*A közigazgatástan keletkezése*” c. fejezetében.¹

A közigazgatástannak a közrendészet tudományából való kifejlesztése, annak végleges megalakulása, *a németek érdeme*. A rendészet tudományának utolsó, nagy képviselője *Mohl Róbert* volt, akinek „*Die Polizeiwissenschaft*” c. munkája 1832-től 1866-ig három kiadást ért. Utána *Gneist Rudolf*, aki az angol önkormányzat és közigazgatás tanulmányozása alapján egész sorát írta azoknak a fontos műveknek, amelyek az átmenetet alkotják a közigazgatástan önálló megjelenéséhez.

A közigazgatástan legnagyobb hatású képviselője *Stein Lőrinc*, aki 1891-ben, mint bécsi egyetemi tanár halt meg. 1865-ben kezdte meg *Verwaltung siehréjét*, amely hét kötetre nőtt, majd 1870-ben kiadott egy kötetben egy *Handbuch der Verwaltungslehret*, 1887-ben ugyanezt három kötetben. Külön adott ki két szakmonográfiát: *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, és *Die Lehre vom Heerwesen* címmel. Munkásságának jelentőségére következtethetünk *Stein Lőrinc* magyar tanítványának, *Concha Győzőnek*, következő nyilatkozatából: „A közigazgatásjog a közigazgatásról majd csak annyi tájékozást ad, mint a kereskedelmi jog a kereskedésről. A közigazgatástan nélkül, pusztán a közigazgatásjoggal, a közigazgatás merő empiria és rutin marad.”² *Stein Lőrinc* a közigazgatás szervezetét és működését történeti alapon és a korabeli közigazgatás beható ismerete alapján vizsgálja és így ismeri fel annak törvényszerűségeit és alapelveit. Így tud a közigazgatás szervezésére, a közigazgatás személyzetére, egységes vezetésére és működésére vonatkozó olyan szempontokig eljutni, amelyek az állami élet realitásával összhangban maradva magyarázzák meg azok összefüggéseit, sajátosságaikat és eredményességük fokozásának feltételeit. *Stein Lőrinc* megállapításai nagyrésztükben ma is helytállóak, legfeljebb kiegészítésük szükséges az újabb problémák figyelembevételével.

Stein sokakra gyakorolt termékenyítő és meggyőző hatást az állam és a közigazgatás vizsgálatában és értelmezésében. Nálunk az ő hatása mutatkozik *Kautz Gyula* Politikájának későbbi kiadásain és főleg *Concha Győzőnek*, az államról való gondolkodás nagy magyar mesterének munkásságán, aki *Közigazgatástanában*, amely Politikájának II. kötete (első feleként 1905-ben jelent meg), olyan művet

¹ L. *Concha Győző*: Politika. II. kötet. Közigazgatástan/230. ?k. 1.

² L. *Concha* i. m. II. k. 233. 1.

alkotott, amely önmagában elegendő annak maradéknélküli bizonyítására, hogy a közigazgatásnak tisztán jogi szemlélete mennyire elégtelen a közigazgatás jelenségeinek megmagyarázására.

Stein Lőrinc hatásának elhalkulásával azonban az európai kontinensen a közigazgatási jog túlsúlyának, sőt monopóliumának a fentiekben kifejtett korszaka következett.

Ezzel szemben az *angol-szász államok*: Anglia és az Amerikai Egyesült Államok, amelyekben, mint láttuk, a külön közigazgatási jog nem tudott kifejlődni, a közigazgatást mindig abból a szemszögből szemlélték és vizsgálták, hogy az a szervezés és működés törvényei tekintetében egyéb társadalmi, főleg magángazdasági szervezetektől elvileg nem, csak árnyalatokban különbözik. Az eredmény, amelyre eljutottak, a közigazgatástanéval nagyon rokon felfogás. Jellemző egyébként, hogy Gneistnél, akiről azt mondtuk, hogy az átmenetet alkotja az önálló közigazgatástan megjelenéséhez, szintén az angol közigazgatás tanulmányozása a későbbi fejlődésnek alapja.

A főkülönbség a közigazgatástan német és angol iránya közt az, hogy az előbbi spekulatív és többnyire deduktív módszerrel dolgozik,¹ míg az utóbbi a tény megállapító (*fact-finding*) és rendszerint az induktív módszert alkalmazza.

Az adminisztráció tudományának kifejlődését az 5. §-ban vázoltuk. A tudományos üzemvezetésnek ott tárgyalt témái (személyzetkiválasztás, főnökök nevelése, szervezés, eljárás, ellenőrzés stb.) olyanok, amelyek minden nagyobb szervezetben fontosak, nemcsak a gazdasági élet szervezeti egységeiben, a vállalatokban, hanem az államnál is, a közigazgatásban, a hadseregben stb.

Az amerikaiak nem is haboztak a tudományos üzemvezetés követelményeit a közigazgatásra is alkalmazni. Először a kisebb egységek, a városok, majd a járások (county), a tagállamok, és végül az unió közigazgatásával és kormányával szemben. A módszer itt is a ténymegállapítás, az összehasonlítás, a cél a jobb megoldások útján az eredményesség biztosítása és fokozása.

Ugyanezt az utat követték később mások, az európai kontinensen is.

Az a hatalmas tudományos irodalom és azok a fontos tudományos eredmények, amelyek ennek az iránynak köszönhetőek, összefoglalóan úgy jellemezhetők, hogy a közigazgatástan továbbfejlesztői. A Stein Lőrinc-féle közigazgatástani felfogástól csak annyiban különböznek, amennyire különböznek a közigazgatás mai méretei, feladatai és eszközei a 80 év előtti közigazgatástól.

A világháború után Európában, így hazánkban, is jelentkezett egy mozgalom a *közigazgatás racionalizálása* név alatt. A szót a gyakor-

¹ L. Concha *Gyöző* és közigazgatásunk racionalizálása. Közigazgatástudomány. 1939. évf. 313. 1.

lati közigazgatásban a legváltozatosabb értelemben használják a nélkül, hogy az konkrét fogalmat, még kevésbé, hogy határozott cselekvést és érdemleges változást jelentene. A mozgalom kiindulását és célkitűzését, valamint külföldi irányait vizsgálva, lehetetlen a racionalizálás lényegéül fel nem ismerni annak a szellemnek fellépését, amely meglátja a közigazgatási jog egyoldalú túlzásait, a jog formája kedvéért az eredményességet feláldozó közigazgatásban a jogállam elfajulását és számonkéri a közigazgatástól a gazdaságosságot és eredményességet. A racionalizálás kifejezés az európai szárazföldön túl nem is használatos. Az amerikai irodalom, amely a kérdéssel a legbelsőbben foglalkozik, a gazdaságosság és eredményesség (economy and efficiency) biztosításának nevezi. A tudományos üzemvezetésnek a gazdasági életben kidolgozott elveit és eredményeit a közigazgatásra szintén alkalmazzák. Mindez együtt azt mutatja, hogy a közigazgatás racionalizálása nem új fogalom, hanem a közigazgatástan által képviselt szellemi iránynak újból való érvényesülése.

Ennek az iránynak az irodalomban legfontosabb képviselői az 5. §-ban tárgyalt Taylor, Hoover és Fayol mellett F. W. Willoughby, a washingtoni Brookings Institution volt igazgatója, aki „*Principles of Public Administration*” című művében az „általános igazgatás” (*general administration*) fogalmát fejti ki, és keresi az annak ellátására szolgáló szerv (*general staff*) megvalósításának módját.

Leonard D. White, a chicagói egyetem tanára, „*Introduction to the Study of Public Administration*”, „*Trends in Public Administration*” és egyéb műveiben a közigazgatásnak megváltozott méreteit és annak a szervezetre és vezetésre vonatkozó hatásait fejti ki, és az Amerikai Egyesült Államokban folyó belső átalakulást foglalja rendszerbe.

Luther Gulick, a newyorki Columbia egyetem tanára és a newyorki Institute of Public Administration igazgatója, „*Principles of Organisation*” című művében a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének a mai méretek közepette való biztosítása elvi alapjait, módszereit és feltételeit vizsgálja. Charles Merriammal és Louis Brownlowval együtt tagja volt a „*President's Committee on Administrative Management*”-nek. Ennek a bizottságnak Gulick által írt jelentése kiváló példája az úttörő elmélet és az állam életét behatóan ismerő gyakorlati tudás összhangjának.¹

A közigazgatástudomány fejlesztésében az újabb időben fontos szerepet játszanak a városok és a közigazgatástudományi intézetek.

A városok közigazgatásában az új szükségletek és az új problémák sokszor korábban és hevesebben jelentkeznek, mint az államnál. Megoldásukkal meg kell birkózniuk, és így a városi közigazgatás

¹ The President's Committee on Administrative Management. Report with Special Studies. United States Government Printing Office. Washington, 1937. 384 1.

gyakran úttörője az államinak is, főleg azokban az államokban, amelyekben nagyobb számban alakultak ki nagy városok és amelyekben a „local government”-nek nagyobb a központi hatalomtól való függetlensége, így fejlődött ki a közigazgatástudomány külön ágaként a *várostudomány* (Kommunalwissenschaft), amely túlnyomórészt közigazgatástani irányú.

Ennek kiváló képviselői a már említett Gulick és White, továbbá az angol William A. Robson és a német Kurt Jeserich.

A *közigazgatástudományi (várostudományi) intézetek* annak a szükségletnek köszönik a keletkezésüket és fejlődésüket, hogy a gyakorlati közigazgatás gyakran találkozik olyan fontos és új problémákkal, amelyek tudományos kutatás és tanulmány nélkül meg nem oldhatók, de amelyek elvégzésére a közigazgatási szervek sem idővel, sem rendszerint készütséggel nem rendelkeznek. Ezért segítik elő tudományos kutató intézetek létesülését, amelyek többnyire egyetemekkel kapcsolatban jönnek létre, de a közigazgatással is oly szoros érintkezésben vannak, hogy a közigazgatás és az intézetek közt mindkettőre hasznos munkamegosztás fejlődik ki: a kutatás nem szakad el az élettől, és viszont a közigazgatás gyakorlati nehézségei megoldásában a tudomány támogatásában részesül (recherche provoquée) (28. §).

Brüsszel székhellyel 1910-ben Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet (*Institut International des Sciences Administratives*) is létesült. Ez rendezi, rendszerint háromévenként, a nemzetközi közigazgatástudományi kongresszusokat, amelyek az európai és amerikai szakemberek részvételével az eszmék tisztázásának és terjedésének fontos eszközei. A VI. nemzetközi kongresszus 1986-ban Varsóban volt, és a VII. 1939-re Berlinbe volt kitűzve, de elhalasztották.

A városoknak vannak nemzeti szövetségei és azoknak van nemzetközi szövetsége (*Union Internationale des Villes et des Autorités Locales*), amelynek székhelye szintén Brüsszel. Ez rendezi a nemzetközi városi kongresszusokat. Az utolsó, a VI. 1936-ban Berlinben volt és a VII. 1940-re Budapestre volt kitűzve, de ezt is el kellett halasztani.

A közigazgatástudomány magyar irodalma.

46. Irodalmunk nagyobb része közigazgatási jogi irányú. Túlnyomó részük a tételes jog ismertetésére szorítkozik.

Az 1848 előtti közigazgatásra nézve említendő művek:

Kassics, Ignatius: Praxis politica civilis et stylare politicorum latino-hungaricum complectens in se normam peragendarum diversarum functionum politicarum etc. Pozsony. 1841. Két részben. A helytartótanács rendeleteire vonatkozó kivonatos összeállítás.

Zsoldos Ignác. A szolgabírói hivatal. I. kötet. Közrendtartási rész. II. kötet. Törvénykezési rész. 1842. Pápa.

Az abszolutizmus alatti helyzetet is figyelembe vevő mű:

Pécsi Emil. A közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. 1854.
Az 1867 utáni időből származó rendszeres kézikönyvek:

Boncz Ferenc. A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. 3 kötet. 1876.

Fésűs György. A magyar közigazgatási jog kézikönyve. 1876.

Grünwald Béla. A törvényhatósági közigazgatás kézikönyve. 1880.

- A közigazgatás rendszere. 1889.

Kmety Károly. A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve. 7. kiadás, 1926-27. 2 kötet.

Márffy Ede. Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. 2. kiadás. 1926. 2 kötet.

Tomcsányi Móric. Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Különös (szakigazgatási) rész. 1933.

Ladik Gusztáv. Tételes közigazgatási jogunk alaptanai. 3. kiadás. 1941.

Márkus Dezső. Ungarisches Verwaltungsrecht. Tübingen. 1912.

A kézikönyveknél tudományos szempontból jelentősebb dogmatikai irodalmunk. Ennek legkiválóbb alkotása: *Tomcsányi Móric:* A magyar közigazgatási jog alapintézményei. 1926. A francia közigazgatási jogtudomány és Otto Mayer irányához legközelebb álló összefoglaló mű, amelyet egyes részletkérdésekre vonatkozó monográfiák előztek meg. (A vagyoni felelősség elve a közigazgatásban. 1905. önkormányzat és decentralizáció. 1911. Közigazgatási jogviszony. 1912. Jogerő a közigazgatási jogban. 1916.)

Fontosak továbbá:

Ereky István. A magyar helyhatósági önkormányzat. 1908.

— Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 1908.

— A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban. Pécs. 1925.

— A tárgyi és alanyi jogok dualizmusa. Pécs. 1928.

— Közigazgatási jogi jegyzetek. Egyetemi előadások. Szeged. 1931.

Egyed István. Vármegyei önkormányzat. 1929.

Ezenfelül idesorolandó számos monográfia, amelyeket könyvem megfelelő helyén a jegyzetben idézek.

A közigazgatástannak, mint láttuk, nagy magyar képviselője volt *Concha Győző*, akinek munkája maradandó értékű és halála után is közkezen forog.

A közigazgatástudományi iránynak, amely azt vallja, hogy a közigazgatás sem csak jogi, sem csak közigazgatástani szempontból meg nem magyarázható, hanem mindkét szempont egymást kiegészítő alkalmazására van szüksége az élettal összhangban levő megoldások elérésére, az utóbbi évtizedben jelentékeny irodalma fejlődött ki.

Ide tartoznak e mű szerzőjének munkái;

a Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, (1-38);

a *Korszerű Közszolgálat Útja* című sorozat. 1-13. Kiadja a m. kir. belügyminiszter.

Martonffy Károly. A magyar közigazgatás megújulása. 1940. 2. kiadás.

Közigazgatástudomány. Évenként tízszer megjelenő folyóirat 1938-tól. Szerkeszti: Magyar Zoltán.

III. FEJEZET.

A közigazgatás szervezeti és működési elvei

14. §. A szervezési elvek a közigazgatásban.

A szervezési elvek felsorolása.

47. Miután megismertük a közigazgatás fogalmát, a vonásokat, amelyek megkülönböztetik az adminisztrációtól, viszonyát a többi állami főfunkcióhoz, a közigazgatás és a jog viszonyát, és a közigazgatás történeti kifejlődését, eléggé tájékozva vagyunk ahhoz, hogy a közigazgatás szervezetének elveit vizsgálhassuk.

A mai közigazgatásra szervezetenként jellemző: a. a nagy méret, amely miatt az állam a legnagyobb szervezeti egységek közé tartozik; b. az egység. Bármily nagy is a méret, annak minden része az állam szervezetéhez tartozik, az állam célja és szükségletei által összefügg és az állami hatalomnak alá van vetve. Ezért az államot vezető központi szervre van szükség; c. az emberek, akikért a közigazgatás van, az állam egész területén elszórtan élnek és ezért a közigazgatásnak is mindenütt vannak feladatai. Ehhez sok külső szervre van szükség, akik minden embert elérnek és velük minden szükséges vonatkozásban foglalkoznak; d. szükség van a központi és az emberekkel a lakóhelyükön foglalkozó alsó szervek közt összekötő, közbeeső szervekre; e. a közlekedés és a hírszolgálat mai technikai lehetőségeinek korában (vasút, autó, repülőgép, telefon, rádió) a közigazgatási szervek működési sugara nagyon megnövekedett és ezért azok területi hatásköre másként állapítható meg, mint a lóháton és postakocsin való közlekedés korában, valamint mások a központ és a vidék közti érintkezés lehetőségei, és így a központ hatáskörébe vonható ügyek száma és fajtái.

Azok a szervezési elvek, amelyek a fenti feladatok szervezeti megoldására szolgálnak, a következők:

A. A *centralizáció*, azaz olyan központi szerv létesítése, amelynek az összes alsó és összekötő szervek alá vannak rendelve, és amely ilyen módon az egész közigazgatási szervezettel rendelkezni tud.

B. A *decentralizáció*, azaz olyan szervek létesítése, amelyek a központ által nem vállalt feladatokat, köztük az emberekkel való közvetlen érintkezésben végzendő teendőket ellátják. Ennek két faja van:

C. 1. az *önkormányzat*, amely akkor áll elő, ha a decentralizált feladatok ellátása önálló jogi személyiséggel bíró közületekre van bízva, amelyek vagy az állandó településen (község, város, vármegye), vagy a foglalkozás és érdekek azonosságán (kamarák, érdekképviselők, testületek) alapszanak. Ezért megkülönböztetjük a területi és a testületi önkormányzatot;

C. 2. a *dekoncentráció* (szétpontosítás), amely akkor áll elő, ha a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező egyéni szervekre van bízva. Ilyenek többnyire az összekötő szervek, de gyakran az alsó szervek is.

D. A *hierarchia* a központi és a külső szervek, valamint a főnök és az alárendeltek közti olyan viszony, amelyben a felsőbb szervnek az alsóbbal szemben parancsolási joga van, az alárendelt szerv pedig a felsőbbel szemben engedelmisségi kötelességgel és felelősséggel tartozik.

E. Az *integráció* az a szervezési elv, amely ugyanazon a fokon álló közigazgatási szervek egymáshoz való viszonyát szabályozza, a köztük való összhangot van hivatva biztosítani. Integrációra van szükség pl. a kormány munkájában, vagy a vármegye területére kiterjedő hatáskörű különböző decentralizált és dekoncentrált szervek közt.

F. A *hivatásos közszolgálat* az az elv, amely a közfeladatok elvégzésére szakképzettséget, tapasztalatot és ennek biztosítása végett állandó alkalmazást tart szükségesnek. Ez ma már a magyar közszolgálatban is általánosan elfogadott megoldásnak tekinthető.

15. §. A centralizáció*.

Politikai és adminisztratív centralizáció.

48. A szervezés, mint láttuk, a végzendő munka felosztása a munkaerők közt, és a munkaerők fölé főnök állítása az összhang biztosítása végett. Ha a munkához több munkaerő kell, mint amennyit egy főnök vezethet, több csoportot kell alakítani, ugyanannyi egyenrangú főnök vezetésével. Az egész munka egységét ilyen esetben úgy biztosíthatjuk, ha a második sorban álló, tehát alsófokú főnökök fölé egy közös főnököt állítunk, a harmadik sorba. Ha a második sorban álló főnökök száma oly nagy, hogy a harmadik sorban is több főnökre van szükség, akkor az egész munka egységét egy negyedik sorbeli főnök útján érhetjük el, és a szükség szerint így tovább. (L. 11. 1.)

Ez a váza minden szervezésnek. Minden szervezeti egység egy piramist alkot, amelynek csúcán mindig a legfőbb főnök áll.

Az állam is csak akkor alkot egy szervezeti egységet, azaz csak akkor egységes állam, ha *egy* főnöke, államfője, illetve kormánya van.

Az állami életben kétféle centralizációt szokás megkülönböztetni: politikait és adminisztratívát.

Politikai centralizáción a jog és a törvények egységét értjük. Amikor tehát Erdély, a Határőrvidék vagy Horvát-Szlavónország külön jog és törvények alatt álltak, Magyarország nem volt politikailag centralizált, egységes, ami nem zárja ki azt, hogy adminisztratív egysége több vonatkozásban lehetett. Németországban a politikai centralizációt csak a Harmadik Birodalom valósította meg, előbb Németország is, Ausztria is, szövetséges állam volt, külön törvényhozásokkal és joggal. Szövetséges állam ma is az Amerikai Egyesült Államok vagy a Szovjet-Únió.

Az *adminisztratív centralizáció* azt jelenti, hogy egység uralkodik a közügyek intézésében és a jogszabályok végrehajtásában.¹ Ez a szervezetnek fent kifejtett centralizálásával érhető el, tehát úgy, hogy az ügyeket, vagy azok jórészét felsőbb ellenőrzés alá rendelt szervek végzik el. Szorosabb értelemben azonban az adminisztratív centralizáció az ügyek intézésének magasabb szervek, esetleg a legmagasabb szerv hatáskörébe való vonását jelenti. Minket itt főleg az adminisztratív centralizáció érdekel.

Az adminisztratív centralizáció tehát úgy jön létre, hogy az állami főhatalom, illetve annak letéteményese az összes közigazgatási szervek fölötti főnöki hatáskört megszerzi, illetve azokat alárendeltségi helyzetbe, engedelmisségi kötelezettség alá helyezi és így eléri, hogy azok működése a törvénnyel és az ő törekvéseivel, intencióival mindig összhangban legyen, illetve meg tudja akadályozni, hatályon kívül tudja helyezni az azokba ütköző intézkedéseket.

Az adminisztratív centralizáció azonban ebben a fogalmi tisztaságában nem található, mert az állam történeti fejlődés eredménye. Ezt figyelembe véve, az adminisztratív centralizáció különböző fokozatait fogjuk megállapíthatni. Tekintetbe kell azt is venni, hogy adminisztratív centralizáció nemcsak az államnál lehetséges, hanem a nagyobb önkormányzati egységeknél, pl. Budapest székesfővárosnál vagy a vármegyéknél is. Ezért annak egyidejűleg is különböző fokai és formái fordulhatnak elő.

„A történelmi fejlődés eredményeképpen terv- és elv nélküli összevisszaság jött létre a szervezetben. A szervezésnek sokféle típusát megtaláljuk, amelyek különböző időkből származnak és különböző nemzedékek alkotásai, akik kevésbé gondoltak a rendszerre.” Ezt egy más állam közigazgatási szervezetéről mondták,² de illik minden államra, köztük a mienkre is.

¹ L. *Hauviou*: Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Onzième édition. 1927. Recueil Sirey. 44. 1.

² *Leonhard D. White*: Introduction to the Study of Public Administration. New York. Mac Millan. 1929. 54 1.

A centralizáció történeti fejlődése.

49. A politikai és az adminisztratív centralizációra a *történelem* már a régi századokban mutat fel példákat. Az egyik legrégebb és legmonumentálisabb megoldás a római katolikus egyház szervezete, amely az egész világot átfogja, és mind a jognak, mind végrehajtásának egységét a legmesszebbmenően meg tudta valósítani.

Az államok életében a máig megszakítatlan fejlődés a XVI. század elejére nyúlik vissza, amikor a Habsburgok növekvő birodalmuk adminisztratív centralizációját felépíteni kezdték, majd a XVII. században a nagyhatalmak kialakulásával politikai téren is folytatódott, a XIX. században pedig a centralizáció a posztindusztriális fejlődés nyomása alatt kialakuló nagy szervezeti egységek alapelve lett.

A XIX. századi ú. n. liberális állam a centralizációt fejlesztette, de az adminisztratív centralizáció megoldását komplikálta azáltal, hogy a korábban az államfő által személyesen gyakorolt kormányzást felbontotta akként, hogy a király uralkodjék s a neki és a parlamentnek egyaránt felelős kabinet kormányozzon. Ez a gyakorlatban mindenütt arra az eredményre vezetett, hogy egyrészt a hatáskörmegosztás mérlege nagyon a kormány javára billent és az uralkodó, illetve köztársasági elnök szerepe sok államban a reprezentálásnál alig terjed többre, másrészt pedig, hogy a kormány kettős felelőssége közül a parlamenttől való függése lett erősebb és pl. a parlament által okozott kormánybukások mellett elenyésző az államfő bizalmának elvesztéséből származó esetek száma.

A parlamentáris kabinetrendszerben tehát gyakorlatilag a kormány áll a centralizáció piramisának csúcsán, mint a közigazgatás legmagasabb főnöke. De a parlamenti kormány testületi szerv. A főnöki funkció tartalma cselekvés, az viszont régi tapasztalat, hogy a testület tud ugyan tanácskozni, de cselekedni és felelősséget vállalni csak az egyén képes. A kabinetrendszer bevezetése tehát nem a növekvő centralizáció irányába való, hanem inkább azzal ellentétes fejlődés volt. Ezért nem is minden állam vette át. Az Amerikai Egyesült Államok elnöke alkotmányuk szerint államfő és kormányelnök egy személyben, a miniszterek (ott államtitkárok) pedig alárendeltjei. A bismarcki Német Birodalom kancellárja is a kormányhatalmat egyedül gyakorolta, s neki is államtitkárok voltak alárendelve. Jól ismert, hogy a római katolikus egyház a centralizációját a liberális állam módjára sohasem gyengítette. Az autoriter államok (Olaszország, Németország, Portugália, Spanyolország) pedig a testületi kormányzás rendszerét mindenütt elvetik, sőt a nemzetiszocialista Harmadik Birodalom és Franco Spanyolországa az államfő és kormányfő szerepének egyesítésével újból visszatért a centralizáció szervezetének a liberális állam sikertelennek tekintett kísérletével megszakított korábbi megoldására.

A liberális államban az adminisztratív centralizáció érvényesülésének további intézményes nehézségét az okozza, hogy a közigazgatás szervezetét részben konstitutív törvények, részben a költségvetési jog gyakorlása útján nem a kormány, hanem a törvényhozás állapítja meg és módosíthatja. Ez nemcsak a legmagasabb főnök hatásköréből vesz el nélkülözhetetlen jogkört, hanem még nagyobb hátránya az, hogy a jogkört a parlamentre bízta, amely az adminisztráció szak szempontjai iránt sehol sem bír sok érzékkel. A tekintélyállamok ezért a közigazgatás szervezésének jogkörét szintén kivették a törvényhozás hatásköréből, nem is szólva arról, hogy a parlamentarizmus megszüntetésével a törvényhozás szervezetét is új alapokra helyezték.

A centralizáció eszközei.

50. A centralizáció *Hauriou*¹ szerint három úton jött létre, amelyek a következők:

A. *Az impérium egyesítése a központi állami szervek kezében.* Ennek előfeltétele a karhatalom államosítása.

Az impérium egyesítése annak a jognak a kizárólagosságát jelenti, hogy végrehajtható határozatokat csak a piramis csúcsán álló kormány, vagy az általa erre alkalmasnak talált más szervek hozhassanak és azokat a közigazgatás „hivatalból”, azaz saját kezdeményezésére hajtsa végre. Ennek előfeltétele a karhatalom egységesítése az állam kezében. A hadseregre nézve ez már régebben megvan, és következik az általános honvédelmi kötelezettségből, a közigazgatási karhatalom államosítása pedig a csendőrség és a rendőrség államosításából állt.

B. *A közigazgatási közegek személye kijelölésének centralizálása.* A közigazgatási közegek személyének kinevezése az állami közszolgálatra nézve csaknem teljesen a miniszterek, illetve az államfő kezében van koncentrálna, akik csak kevés alárendelt vagy kezdő állás betöltését engedik át alsóbb szerveknek, pl. joggyakornoki vagy altiszti állások betöltését a kir. táblák elnökeinek. De van szép számmal példa arra is, hogy önkormányzati állásokat kinevezéssel a kormány tölt be, pl. a községi orvosokat (1936: IX. t.-c. 11. §) vagy a székesfővárosi számszék igazgatóját a belügyminiszter nevezi ki (1934: XII. t.-c. 12. §.) a fővárosi kórházi orvosokat és a közigazgatási gyakornokokat a főpolgármester, aki állami szolgálatban áll (1934: XII t.-c. 13. §.), a vármegyénél a közigazgatási gyakornokokat, a levéltárost stb. a főispán (1929: XXX. t.-c. 68. §.). A visszacsatolt területeken az önkormányzati tisztviselőket is ideiglenesen a belügyminiszter nevezi ki. (1938: XXXIV. t.-c. 4. §., 1939: VI. t.-c. 7. §., 1940: XXVI. t.-c. 3. §., 1941: XX. t.-c. 3. §.)

¹ L. i. m. 45. 1.

Azoknál az önkormányzati állásoknál pedig, amelyeket a törvényhatóságok választás útján töltenek be, a kormány befolyását a kijelölő választmány révén érvényesíti, amelynek elnöke a főispán (főpolgármester) és hat tagjuk közül hármat a főispán (főpolgármester) nevez ki, tehát így a többség biztosítva van (1886: XXI. t.-c. 82. §., 1930: XVIII. t.-c. 60. §.) Még további befolyást ad Budapesten az 1934: XII. t.-c. 13. §-a a kormánynak azáltal, hogy a székesfőváros polgármesterének és alpolgármestereinek megválasztása csak akkor érvényes, ha azt a belügyminiszter előterjesztésére az államfő megerősítette.

Az állami alkalmazottak közül a honvédség tisztjeit, a kir. bírákat és a követségi tisztviselőket valamennyit, a többi alkalmazottak közül a VI. fizetési osztálytól kezdve fölfelé az illetékes miniszterek előterjesztésére az államfő nevezi ki.

A községi önkormányzati alkalmazottak személyi kiválasztására, amely állások fontossága országos szempontból kisebb jelentőségű, a kormány annyiban tud közvetett befolyást gyakorolni, hogy azok választása előtt a legtöbb állásra a főszolgabíró gyakorolja a kijelölés jogát (1886: XXII. t.-c. 77. §.), aki viszont a vármegyei kijelölő választmány szűrőjén átment.

A megyei városokban szervezett kijelölő választmány elnöke az (ugyancsak a vármegyei kijelölő választmány befolyása mellett választott) alispán és négy tagja közül kettőt ő nevez ki (1886: XXII t.-c. 77. §.).

C. A döntés jogának központosítása. Ennek megértéséhez meg kell különböztetnünk a döntés előkészítését, a döntést magát és a döntés végrehajtását. Ha mind a hármat a főnöknek kellene elvégeznie, az kevés ügyet tudna eldönteni. Ha azonban a munkát megosztjuk s az előkészítést és a végrehajtást más közegekre bizzuk, és a főnökre csak a döntést bizzuk, akkor az rendkívül sok ügyet fog tudni intézni. A gondos előkészítés gyakran sok időt vesz igénybe, a döntéshez viszont, minél körülményesebb van előkészítve, annál kevesebb idő kell. A végrehajtás gyakran szintén hosszabb időt kíván. Ilyen szervezési móddal a főnök tehát abba a helyzetbe jut, hogy olyan ügyeket is megnyugtatóan eldöntsön, amelyekhez szükséges szakértelemmel maga nem rendelkezik, ha a szakértők az előkészítésben kellően résztvettek, valamint annyi ügyet tud eldönteni, amennyit maga feldolgozni nem győzne. Így tehát a főnök a maga munkaerejét az alárendeltek munkaerejével fel tudja fokozni és a döntés jogának személyes gyakorlásával nagytömegű ügy irányítását tudja kézben tartani.

Az adminisztratív centralizáció e nélkül a szervezési mód nélkül ki sem fejlődhetett volna. Ez teszi lehetővé, hogy a legmagasabb főnökök igen sok ügyre tudják személyes befolyásukat érvényesíteni. A magasabb főnökök bármekkora fejlődő szervezet irányítását is

kézben tudják tartani, ha helyesen alkalmazzák azt a két elvet, hogy jól válasszák ki *a.* azokat az ügyeket, amelyek eldöntését maguknak tartják fenn, és *b.* azokat az embereket, akikre a többi ügy eldöntését bízzák.

A centralizáció előnyei.

51. A. Az adminisztratív centralizáció ma nemcsak előnyös, hanem elkerülhetetlen. A közigazgatás feladatai az ország minden pontjára és minden lakójára kiterjedően annyira nagyszámnak és nagy terjedelműek, hogy összhangjuk centralizáció nélkül nem biztosítható. A feladatok oly nagy anyagi eszközöket kívánnak, hogy azokat csak az állam tudja előteremteni. A közigazgatás szakszerűségének követelményei szakoktatás, tudományos kutatás, technikai vizsgálatok tekintetében olyan természetűek, hogy azokat gazdaságosan és kellő színvonalon csak az állam tudja biztosítani.

A közbiztonság és a honvédelem érdekeit csak a centralizált államhatalom tudja kielégíteni.

A jogrend egysége másként meg nem valósítható.

A gazdasági élet fejlesztése útján másként nem haladhatunk. Az egyre fejlődő tervgazdálkodás főfeltétele az egységes irányítás.

A közegészségügy és a szociális igazgatás feladatait csak országos méretben lehet megoldásra vinni.

A más országokkal való minden politikai és gazdasági tárgyalás csak az egész állam nevében és tekintélyével lehetséges és az állam nemzetközi kötelezettségeinek sem tudna centralizáció nélkül eleget tenni.

Ma tehát az államot centralizáció nélkül meg sem lehetne szervezni.

B. A többi államok példája is kivétel nélkül a centralizációt mutatja. Az adminisztratív centralizáció a politikai hatalom erősítésének főeszköze. Az államok nemzetközi súlyuk növelésére ezt az eszközt mind teljesen kihasználják.

C. A mai hadseregeknek, amelyeknek totális háborúk viselésére kell felkészülniük, a közigazgatástól olyan támogatásra és együttműködésre van szükségük, amelyet csak centralizált közigazgatás nyújthat.

D. Az emberek, a közönség szempontjából a centralizációnak szintén nagy előnyei vannak. Egyrészt azok a fokozott teljesítmények, amelyeket csak ez a szervezettel tud biztosítani, másrészt a centralizációval járó tárgyilagosság, pártatlanság. A központ a vidéki ügyeket, az emberek személyi ügyeit távolról és a magasból nézi, emberi szenvedélyek és elfogultság nélkül, és a helyi problémákat országos viszonylatba állítva, azoknak élet el tudja venni. Az objektív jogszabályon nyugvó, valamint a nagy szám nivelláló hatása alatt működő közigazgatás egyenlő és igazságos elbánást, egyenletes, kiszámítható ki-

szolgálatot tud nyújtani. Azt mondják: „A centralizáció pártatlan, mint a törvény.”¹

A centralizáció mérvé és határai.

52. A centralizáció a kifejtett okoknál fogva növekvőben van. A közigazgatásra háruló feladatok növekedéséből származnak olyan szervezési problémák, amelyek csak a centralizálás erősítésével oldhatók meg. Egyre több ügyre szerzi meg a legmagasabb főnök a befolyást, részben úgy, hogy az azokat végző alacsonyabb szerveket magának teljesen alárendeli. Ezt *államosítás* néven ismerjük. Nálunk az államosítás kétféle módon jön létre: vagy úgy, hogy az állami átvesz egy olyan szolgálati ágat, amelyet addig a törvényhatóságok láttak el, vagy úgy, hogy egy jelentkező új feladatot mindjárt az állam vállal. Az előbbinek főbb példái:

Az 1871: VII. t.-c. a kir. bíróságok felállításáról, ami által a vármegyei törvényszék (elnöke a másodalispán, tagjai a táblabírák) megszűnt.

Az 1877: XIV. t.-c. az államépítészeti hivatalok felállításáról, amelyek a vármegyék műszaki szolgálatát továbbra is ellátják.

Az 1881: III. t.-c. a csendőrség felállításáról és a vármegyei közbiztonsági szolgálat (pandúrok) megszüntetéséről.

Az 1881: XX. t.-c. Budapest székesfőváros rendőrségének államosításáról.

Több törvény után, amelyek az államosítást Budapest környékére kiterjesztették, az 1919. évi 4057. M. E. számú rendelet a rendőrséget minden városban államosította.

Az 1894: XXXIII. t.-c. az állami anyakönyvekről.

Az 1898: XXI. t.-c. az állami gyermekvédelemről,

Az 1900: XVII. t.-c. az állategészségügy államosításáról.

Az 1902: III. t.-c. a vármegyei számvevőségek és pénztárak államosításáról.

Az 1936: IX. t.-c. a hatósági orvosi szolgálatról, amely a tisztiorvosi szolgálatot vette át a törvényhatóságoktól (Budapest székesfőváros kivételével.)

Az 1938: II. t.-c. a törvényhatósági és megyei városok számvevőségeinek államosításáról (Budapest székesfőváros kivételével).

Az 1942: XII. t.-c. a községi orvosok államosításáról.

Arra, hogy új feladatot rögtön az állam oldjon meg, igen sok példa van. Ilyenek a háromszögelés, kísérletügy, opera, rádió stb.

Nálunk az államosítással és a centralizációval szemben főleg az önkormányzat védői hoztak fel érveket és fejtettek ki ellenállást. Az államosítástól az önkormányzat elsorvadását féltették. Az eredmény azonban a valóságban az lett, hogy az államosításokkal való

¹ L. Houriou i. m. 48. 1.

csökkentés ellenére az önkormányzatok hatásköre növekedett, dolga szaporodott, mert ugyanerre az időre esett a közigazgatás nagy megnövekedése.¹

A központosításnak éppen ez a jelenség mutatja a határait. A központ sohasem vállalkozhatik minden közigazgatási feladat elvégzésére. Mindig keresni fogja a munkamegosztást, a tehermentesítést és ezt azáltal éri el, ha „jól választja ki azokat az ügyeket, amelyeket magának tart fenn”. Magának a dolog természeténél fogva az országos jelentőségű és a közigazgatás egészét érintő ügyeket kell fenntartania, a kisebb jelentőségű vagy helyi ügyeket pedig az önkormányzatoknak átengednie.

A közérdekre káros, ha a centralizáció és decentralizáció kérdésében hatalmi, nem pedig szervezési szempontok a döntők.

Szervezési szempontból a centralizáció érvényesítésének különböző fokozatai lehetnek indokoltak a központ befolyásának érvényesítése végett, teljes államosítás nélkül. Ezek:

a. Törvénnyel vagy miniszteri rendelettel való szabályozása önkormányzati ügyeknek.

b. Államsegély adása meghatározott feltételek mellett.

c. önkormányzati határozatok jóváhagyása, mint érvényességi kellék.

d. Fellebbezési lehetőség önkormányzati határozatokkal szemben állami szervekhez.

e. Állami felügyelet az önkormányzat működése felett (főispán, tanfelügyelő, számvevőség stb., törvényhatósági bizottság feloszlása stb.).

f. Az önkormányzati alkalmazotlak személyére való befolyás (jelölés, kinevezés, fegyelmi eljárás elrendelése, kitüntetés stb. révén). Idetartozik a továbbképzés, a gyakorlati szakvizsga az állam szervei előtt.

g. Beszámolók és jelentések kívánása az önkormányzati szervektől.

h. Az önkormányzat által megtagadott vagy rosszul végzett munka elvégzettetése állami közegekkel. Pl. a főispán rendkívüli hatásköre a törvényhatóságokkal szemben (1886: XXI. t.-c. 57. §. k.), vagy a község adókezelési mulasztásának a m. kir. adóhivatal általi pótlása. (K. K. H. Ö. 76. §.).

A centralizáció válsága.

53. A központosítás fejlődése, mint láttuk, kényszerű. A közigazgatás méreteinek a posztindusztriális államban való nagy és hirtelen növekedése magával hozta az összhang biztosításának fokozását, ami a

¹ L. *A magyar közigazgatás tükré*. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei. Mártonffy Károly, Máté Imre, Némethy Imre közreműködésével szerkesztette: Magyary Zoltán. 1932.

centralizálás útján érhető el. De gyorsabb volt a fejlődés, mint a szervezet tökéletesítése. Azonkívül a nagy szervezési méret maga is vetett fel új problémákat. Innen van, hogy a centralizáció megvan, de gyarlóan működik. Ezért beszélünk a centralizáció válságáról, amely még nincs megoldva.

A bajok legfontosabb okai a következők:

a. A közigazgatás túlsúlya tényleg kifejlődött, de az alkotmányban még nem érvényesül;

b. a gazdasági élet magánügyből közügy lett, és ebből a legfőbb vezetésre még megoldatlan feladatok hárulnak;

c. a legmagasabb főnökök, ha egyéni hatáskörű (miniszterelnök, kancellár, capo del Governo) szüksége van a vezetés munkájában is szakértő segítségre, akik fölött maga szintén csak a döntés és irányítás funkcióját gyakorolja. Ez a közigazgatási vezérkar, amely még szintén nincs mindenütt elismerve és kifejlesztve (73. §).

16. §. A decentralizáció.

A decentralizáció fajtái.

54. Főnök csak ott lehet, ahol alárendeltek is vannak. A centralizáció a decentralizációtól elválaszthatatlan. A centrum a piramisnak csak a csúcsa, az összes többi fokozatok és szervek, a piramisnak talpa és egész teste decentralizált. A decentralizált szervek száma és szerepe tehát minden szervezetben jelentékeny. Szokás azt mondani, hogy a decentralizáció a centralizáció ellentéte. Ez téves, mert ugyanannak a szervezetnek a részei, egymás kiegészítői.

A közigazgatás decentralizáltsága úgy áll elő, hogy a közigazgatás feladatai mindenütt jelentkeznek, ahol emberek vannak és így nem tőle függ, hogy hol van a szerveire szükség. Adva vannak és voltak a feladatok és a szervezés törvényei szerint helyi szervek létrejönnek, ha a központ még ki sem alakult vagy be sem avatkozott is. A különböző helyi szervek közti összhang biztosításának szüksége teremtette meg a magasabb szerveket, amelyeknek fokozatos összefoglalására iránuló érdek és törekvés nem állt meg addig, amíg a határát el nem érte azzal, hogy olyan szerv keletkezett, amelynek a hatalma az egész országra kiterjedt, és így annak valamennyi szerv alárendeltje. A decentralizáció tehát összefügg a közigazgatás területi tagolásával.

A mai centralizáció, mint mondtuk, aránylag újjk életű. A decentralizált közigazgatás pedig egyidős az állandó letelepedéssel. A decentralizációnak két fajtát különböztetjük meg: az *önkormányzatot* és a *dekoncentrációt*.

Az önkormányzat.

55. Az önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz. Ha tehát egy szervről azt

mondjuk, hogy önkormányzati joga van, akkor feltételezzük, hogy ez másként is lehetne, mert van felette egy erősebb hatalom, amely ői kormányozhatná. Az önkormányzat fogalma tehát nem alkalmazható a legmagasabb, a szuverén hatalomra, tehát az államra, amely-nél más által való kormányzásról nem lehet szó.¹

Az önkormányzat tehát az állam közigazgatási szervezetének sohasem a csúcán, hanem csak az alacsonyabb fokokon álló szervezeti egységeinél fordulhat elő. De azoknál sem mindnél úgy, hogy mindig meg kell vizsgálni, hogy valamely szervnek van-e önkormányzata.

A mai önkormányzat, tartalmát tekintve, úgy mint a centralizáció, kétféle: *politikai és adminisztratív*. A politikai önkormányzatnak törvényhozó hatalma is van, nem tartja meg az állami jog egységét. Ezt federalizmusnak nevezzük. Az adminisztratív önkormányzatnak ellenben nincs törvényhozó, hanem csak adminisztratív hatásköre. Az állami jog egységét tehát fenntartják, ugyanannak a törvénynek van valamennyi szerv alávetve, de a közigazgatási hatáskörük sem teljes. Az impérium centralizálva van a központi hatalom kezében. Ezért az önkormányzat, ha impériumot gyakorol, azt csak az állam által átruházott és körülhatárolt hatáskörben, nem pedig eredeti jogon és tetszés szerinti hatáskörben gyakorolhatja.

Az önkormányzat nem szünteti meg a közigazgatás egységét, sőt egyöntetűségét sem. Csak az állami közigazgatásnak sajátos alakja. Az állami és önkormányzati szervek együttműködnek, sőt a legtöbb ügyben az önkormányzati és állami fokozatok kombinálódnak.

Az önkormányzat *az emberektől indult ki* abban az időben, amikor még a lóháton való közlekedés és hírszolgálat volt a leggyorsabb. Az embereknek, akik elismerték az államhatalom, a király tekintélyét, és magukat annak alávetették, településük helyén számos olyan szükségletük és érdekük merült fel, amelyek azonnali intézkedést kívántak (pl. rendbontás, tűz, árvíz, közmunka) és amelyeket a központi hatalom nem volt képes ellátni, nemcsak a távolság és az érintkezés nehézsége miatt, hanem azért sem, mert nem voltak a helyszínén alkalmas és elegendő számú közegei. Ezek a szükségletek és érdekek azonkívül településenként eltérők voltak, és azért csak helyileg voltak eldönthetők és megoldhatók. Pl., hogy hol kell hidat építeni? Ezért azok az emberek, akiknek azonos szükségleteik és érdekeik voltak, amelyeknek kielégítését mástól, a központi hatalomtól nem várhatták, szervezkedtek avégből, hogy magukon segítsenek. A szervezkedés lényege akkor is az volt, mint ma, t. i. a munka kiosztása a résztvevők közt és főnök választása, az összhang biztosítása, a vezetés végett. A község összes lakosainak állandó érdekelttségéről lévén szó, a szervezet valamennyit, legalább is az összes jogképeseket

¹ V. ö. *Laband*: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 3. kiad., 1895. I. k. 94. I.

(szabadokat, nemeseket, polgárokat stb.) magában foglalta. A tanácskozás és döntés történhetett ösgyűlés alakjában, amelyen mindenki résztvett (ez még ma is előfordul Svájc némely kantonjában és Izlandban), vagy úgy, hogy az összes érdekelték választás útján alakítottak egy testületet, amely a hatóságot nevükben, azaz képviselőikben gyakorolja. Ez a forma könnyebben kezelhető és nálunk is elterjedt. A hozott határozatok végrehajtására kiküldötteket, saját közegeket választottak vagy ad hoc, egy esetre, vagy hosszabb időre. Mind a tanácsstagság, mind a végrehajtó közegi megbízás az önszegély alap gondolatánál fogva hol az egyikre, hol a másikra hárult, tehát ideiglenes, nem állandó és tiszteletbeli, azaz nem fizetett volt.

Az ügyek és feladatok, amelyeket ezzel a szervezettel elláttak, a helyi, a közvetlenül sürgető ügyek voltak.

Ez az önkormányzat eredete. Erre mutat az angol neve is: *local government*, helyi kormányzat.

A további fejlődés folyamán alakult ki az önkormányzat fogalma.

Megmaradt a helyi népesség közreműködése a választott testület útján. Ez nálunk ma a községben a képviselőtestület, törvényhatóságban a törvényhatósági bizottság. Ez a választott testület gyakorolja az összesség nevében az önkormányzati hatóságot. A testület megbízatása határozott időre szól, amelynek lejártakor új választásra van szükség. Ennek a testületnek tagsága ma is tiszteletbeli, azaz fizetéssel nem jár.

Megmaradt a végrehajtó közegek alkalmazása is, de azok ma már hivatásos, szakképzett tisztviselők, akik rendszeres fizetést kapnak. Választásuk csak részben határozott időre, részben már élet-hossziglan szól. Terjed a kinevezés is a központi kormány részéről, és a vármegyei tisztviselők fizetését is az állam viseli.

Megmaradt a helyi ügyek hatásköre, de bővült annak felismerésével, hogy a helyi közületek az országnak is részei és az állami ügyekben is érdekelve vannak. Így országos ügyekkel is foglalkozniuk kell.

A helyi ügyek száma szaporodott és a pénzgazdálkodásra való áttérés óta a közszükségletek kielégítésére, közházartási bevételekre és azok felhasználásához költségvetésre van szükség. A költségvetés megállapítása és a zárószámadás átvizsgálása önkormányzati hatáskörbe tartozik, de kormányhatósági jóváhagyáshoz van kötve éppen úgy, mint az önkormányzati közszolgáltatások bevezetése és emelése.

A centralizáció fokozatos erősödése miatt előtérbe került a hatáskörök pontos elhatárolásának érdeke. A megoldás nálunk és az európai kontinensen abban az alakban állapodott meg, hogy az állam elismerte az önkormányzatokat jogi személyeknek, amelyeknek sajátos érdekeik, hatáskörük, önmaguk alkotta szerveik vannak, és amelyek fel vannak hatalmazva arra, hogy saját igazukat önmaguk védjék. Ehhez járult, hogy a jogi személy állami feladatkörbe tartozó

funkciók általános ellátására alkotmányos felhatalmazást kapott. A jogi személyiség teszi lehetővé, hogy az önkormányzat saját hatáskörében önállóan, utasítás és hierarchikus alárendeltség nélkül járhasson el.

Az angol gróf sági önkormányzat jogi személyiséget nem ismerő állampolgári önkormányzat volt.

Azontúl a változó szükséglettől és az erők játékától, az önkormányzat elevenségétől, vagy a központ fölényétől függött, hogy az önkormányzat hatásköre hogyan alakult. Más volt az erők játéka a nemesi vármegye és a Habsburg-királyok, más a városok és az Árpád-házbeli királyok, más a községek és vármegyék közt.

Később önkormányzatok nem csak helyi, hanem más részérdek alapján is alakultak.

Az önkormányzatnak, szervezeti formáját tekintve, két típusa van: a területi és a testületi. A szerint, hogy azok a csoportosulások, amelyek jogi személyül elismerést nyernek, kikből alakulnak: egy adott területen települtekből-e, mint a község, város, vármegye, vagy valamely személyi minőséggel bíró egyénekből-e, mint a céhek, az ügyvédi, mérnöki, orvosi kamara, vagy egyes intézetek (pl. egyetem), amelyeknek a foglalkozás, vagy az egyházak, amelyeknek egy felekezethez való tartozás az alapja. Lehetséges az, hogy a testületi önkormányzat tagjai területi alapon tagolt szervezeti egységekbe tartozzanak, amint van több ügyvédi kamara, vagy mezőgazdasági kamara, vagy éppen az egyházaknak van több fokozatú szervezetük, de az nem változtat ezeknek testületi önkormányzati jellegén, mert a szervezethez tartozás alapja ezeknél mindig személyi minőség.

A testületi önkormányzatokat az állam rendszerint olyan feladatok ellátására létesíti, illetve ismeri el, amelyek ellátására saját bürokratikus szerveivel nem vállalkozhatik, viszont amelyeket az azonos szakképzettségű és azonos életviszonyok közt élő emberek önkormányzati szervezetben könnyen és eredményesen meg tudnak oldani.

A testületi önkormányzatok a XX. században nemcsak az autoriter, hanem a demokratikus államokban is erősen szaporodnak (az olasz korporációk, a német Reichsnährstand, Reichskulturkammer, a francia szakmaközi Nemzeti Búzahivatal stb.). Ez arra mutat, hogy a testületi önkormányzat alkalmas szervezeti forma a társadalomnak közigazgatási megszervezésére.¹

¹ *Huber, Ernst Rudolf: Staatsrecht des Grossdeutschen Reiches. 3. kiadás Kiel, 1942.*

Nagy Károly: Gazdasági közigazgatás a német nemzeti szocializmus rendszerében. M. K. I. kiadványai. 35. sz.

Drágffy Miklós: Az önkormányzat múltja és jelene Franciaországban, M. K. I. kiadványai, 24. sz.

Az önkormányzat előnyei.

56. A. Az önkormányzat alap gondolata: „Ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk.” Számos helyi ügy van, amelynek valamely meghatározott módon való eldöntése a helybelieknek fontos, és a másutt lakók, valamint a központ számára közömbös. Nincs ok arra, hogy ez ne az ő óhajuk szerint legyen, amely az összes körülményeket legjobban tudja számbavenni.

B. Nemcsak az embereknek előnyös, hanem a központnak is, mert egyrészt tehermentesíti őt mindaz, amit az önkormányzatok látnak el, másrészt, mert nem kell olyan ügyekben döntenie, amelyeknek minden részletét nem ismerheti eléggé. Ezt könnyű belátni nagy birodalmaknál, mint Anglia, Amerikai Egyesült Államok, a Szovjetunió, amelynek területe több millió négyzetkilométer és esetleg több kontinensre terjed ki, a lélekszám pedig meghaladja a 100 milliót. Ilyen államban a központi kormány gondosan meg kell válogatnia azokat az ügyeket, amelyeket általános érvénnyel eldönt, mert oly óriási különbségek vannak a birodalom egyes részei közt, hogy azokat nehéz eléggé ismernie, pl. az U. S. A.-ban, az Atlanti Óceán partján lévő keleti államok és a Csendes Óceán partjain lévő California közt. De ugyanez a nehézség, módosított formában, minden közepméretű államban, nálunk is megvan.

C. Az önkormányzatot a központi kormány okosságából ott is meghagyja, ahol a viszonyokat eléggé ismerheti ahhoz, hogy elintézésükre vállalkozni. Pl. a főváros ügyeit a kormány, amelynek az a székhelye, éppugy ismeri, mint a főváros polgárai, mégis meghagyja és tiszteli a főváros önkormányzatát, mert tudja, hogy az emberek szeretik a hatalmat, és könnyebben kezelhetők, ha van dolog, ami tőlük függ.

D. Az önkormányzatot szokás a közügyekkel való foglalkozás iskolájának nevezni. Az emberek a helyi ügyek intézése közben bepillantást kapnak az országos ügyekbe és megismerik a közélet dinamikáját.

E. Fordítva, az önkormányzat a központi kormány, a centralizáció számára is az út ahhoz, hogy az emberekhez hozzáférjen. Minden önkormányzat az emberek csoportosulása. A közigazgatás szervezetének azok a tagozatai, amelyek nem önkormányzatiak, és a centralizáció összes szervei ilyenek, többnyire nem tudnak az emberekkel közvetlenül érintkezni, hanem csak a helyi hatóságokon keresztül. Az anyakönyveket a községek vezetik, a tanköteleseket, katonaköteleseket, országgyűlési választókat, adóalanyokat a községek tartják nyilván, az állami hatóságok a községek útján idéznek, kézbesíttetnek és hajta-

Drágffy Miklós: A testületi önkormányzat Franciaországban. M. K. I. kiadványai. 28. sz.

Karay Kálmán: Az olasz korporatív jog. M. K. I. kiadványai. 37. sz.

nak végre. Az állam tehát, ha az emberekre hatást akar gyakorolni, azt főleg az önkormányzatokon keresztül teheti. A közigazgatás az emberekre nem csak közügyekben, hanem egyébként is jelentős nevelői hatást fejthet ki. Minden más nevelői befolyás (iskola, leventekiképzés, katonai szolgálat) az ifjú korban vagy legkésőbb a felnőttkor kezdetén véget ér. A közigazgatás az államnak az a működése, amely az emberekhez felnőtt korokban is, egész életükben hozzáfér.

F. A közigazgatás új feladatai először rendszerint helyi viszonylatban, a közigazgatás és az emberek érintkezésének a felületén jelentkeznek. Az önkormányzat ismeri azokat fel, neki kell velük először foglalkoznia és csak egy idő múlva érnek meg annyira, hogy a centrális hatalom által egyöntetűen szabályozhatók legyenek. Az önkormányzat, főleg a városok, a közigazgatás megfigyelő állomásai és kísérleti laboratóriumai.

G. Az önkormányzat nálunk, a magyar történelem sajátos adottságai közt, gyakran fontos alkotmányvédő szerepet töltött be. Bár ez közigazgatási működésének rendszerint nem vált javára, a vármegye a nemzeti ellenállás központja lett. Gyakran nem arra törekedett, hogy hogyan lehet valamit megoldani, hanem arra a negatívumra, hogyan lehet valamit megakadályozni. Ennek a beállítottságnak a nyomai még mai közéletünkben is érezhetők.

A centralizáció hatása az önkormányzatra.

57. Önkormányzat, mint láttuk, előbb volt, mint a mai értelemben vett centralizáció. Amióta azonban centralizáció van, megváltozott az önkormányzat.

A centralizáció sok ügyet vont a hatáskörébe és sok szervet létesített. Erre már rámutattunk (1. 110. l.). Az állami szervek működése az embereket sok vonatkozásban érinti. Nemcsak annyiban, amennyiben állami intézkedések hozzájuk az önkormányzaton, a helyi hatóságokon át leérnek, hanem közvetlenül is, pl. a rendőrség, pénzügyi hatóságok révén és azáltal, hogy az állami igazgatás költségeit éppúgy ők viselik, mint az önkormányzati igazgatáséit. Ebben a helyzetben tehát nem lehet többé azt mondani, hogy az önkormányzat a közigazgatásnak az a része, amelyben az emberek érdekelve vannak és ezért abban szerepük is van, mert az emberek sorsa ma már az egész közigazgatás működésétől függ. Az állami és önkormányzati közigazgatás intézkedéseit az átlag-állampolgár, a névtelen magyar, nem is tudja szíjjelválasztani, mert hozzá az állami intézkedések is a helyhatóságokon keresztül érkeznek és a helyhatósági intézkedésekkel szemben beadott jogorvoslatainak elbírálása is állami hatóságoknál végződik. Az állami és önkormányzati közigazgatás közt tudatos

¹ L. Imre Sándor: A hivatal hatása a közönségre. A mai magyar közigazgatás. A korszerű közzolgálat útja. 2. sz. 1936. 39. l.

munkamegosztás van, és egyik sem törekszik a másiktól való függetlenségre. Az állami közigazgatás számol azzal, hogy a közönséggel a helyhatóságokon keresztül tud leginkább érintkezni. Ez mutatja, hogy az állam nagy mértékben rá van utalva a helyi önkormányzati közigazgatásra és viszont fordítva, az önkormányzati közigazgatás is életképtelen a posztindusztriális államban az állami nélkül. Nemcsak attól kapja a védelmet és az irányítást a nemzet külső politikai és gazdasági érdekei tekintetében, hanem a főbb szervezési és jogszabályalkotási szempontokat is az állam adja, az egyetemi képzésről, a szakértőkről műszaki, orvosi, közoktatásügyi, közgazdasági kérdésekben az állam gondoskodik, nem is szólva arról, hogy az önkormányzatok kiadásainak nagy részét is az állam fedezi. Van tehát sok olyan feladat, amelyeket az önkormányzati szervek egyenként vagy sehogy, vagy csak az anyagi és szellemi erők megbocsáthatatlan szétforgácsolásával tudnának ellátni. A helyzet tehát az, hogy az állami és önkormányzati közigazgatás egymással igen sűrűn össze van fonódva úgy, hogy egyik sem életképes a másik nélkül. *A valóságban tehát nincs külön állami és külön önkormányzati közigazgatás, hanem egyetlen összefüggő közigazgatás van, a magyar közigazgatás.* Ez az összefüggés nagyon fokozódott azóta, amióta az önkormányzatok is a szakképzett, hivatásos tisztviselői rendszerre tértek át.

Mivel a közigazgatás egységes, összefüggő apparátus, kell, hogy *azt egységben lássuk*, főleg a közigazgatás legfőbb vezetője, a kormány ezt tegye, felülről nézze és egységét gondolja. Az állami és önkormányzati közigazgatásnak tehát együttes, közös szempontjai vannak: ez az apparátusnak a – mondjuk – technikai szempontja. Ellenben ugyanilyen fontos az a másik tényező, amelyért a közigazgatás van: az emberek, a közönség. Az emberek, a közönség, a közigazgatást szintén egységben látják. Az állami és önkormányzati közigazgatás közt a közfeladatok ellátása tekintetében lehet munkamegosztás, de az embereket kiszolgálni csak a magyar közigazgatás tudja. A kormány a feladatait a közigazgatásnak csak állami szerveivel meg nem oldhatja, a szervezet integrálása ezért a kormánynak egyik fontos feladata. Viszont az állami akarat az önkormányzati közigazgatás szervein keresztül érkezik le az emberekhez. A felülről jövő sokféle parancs és terv összehangolása az emberekre való kihatásukban az önkormányzati közigazgatásnak egyik sajátos feladata. Az embereket tehát éppúgy nemcsak a helyi közigazgatás érinti, amint a kormányt nemcsak az állami közigazgatás érdekli. A helyes szemlélet tehát az, hogy egyetlen közigazgatás van, de *azt kétféle szempontból lehet nézni: felülről, ez az apparátus szempontja, és alulról: ez a közönség szempontja.*

Az önkormányzat fogalma így jelentős átalakuláson ment át. A lassú közlekedés és a nagy távolságok idején az állam helyett, az állam nélkül az állampolgárok által való önkiszolgálás volt. Ma, a

posztindusztriális államban, az állammal való együttműködést, *koadministrációt* jelent, amelyet jórészt a hivatásos, szakképzett tisztviselők végeznek. Az állampolgárok testületi szerepe vesztett jelentőségéből és intenzitásából.¹

Ezek után *az önkormányzatot úgy határozhatjuk meg, hogy az az embereknek területi vagy testületi csoportosulásából létrejött olyan közigazgatási szervezeti egységeket jelent, amelyek jogi személyiségét a törvény elismerte, és amelyek a hatáskörükbe tartozó ügyeknek részben saját szolgálatukban álló közzegek által való végrehajtása útján a közigazgatás és az emberek kapcsolatának állandó rugalmasságát biztosítják.*²

A dekoncentráció.

58. A centralizációban a legmagasabb főnök, a kormány, a közigazgatás mai méreteit nem tudja átfogni és irányítani és a közigazgatás összes feladatait nem tudja megoldani, ha az alárendelt szervek mind önkormányzatiak. Fenn már jeleztük, hogy mik a centralizációnak azok az előnyei, amelyek miatt kifejlődött és amelyeket az önkormányzat nem tud nyújtani.

A centralizáció az általa szükségesnek talált, de az önkormányzatok által nem végzett vagy nem végezhető feladatok ellátását, akként biztosítja, hogy e végből megfelelő munkaerőkről és anyagi eszközökről gondoskodik és azokat megszervezi, de nem önkormányzati formában, tehát az emberek testületi részvételével, hanem kizárólag az alá- és fölérendeltség útján olyan munkaerőkből, akik fölé ő állít főnököket akként, hogy mindenben neki, és kizárólag neki legyenek alárendelve.

Ezeket a szerveket a legmagasabb főnök, az állam odaállítja, ahol a szükséglet jelentkezik, tehát az ország egész területének bármely pontjára, sőt egyes szerveket, mint a külképviseletieket, külföldre küldi. A pénzügyi közigazgatás szerveinek oda kell menniök, ahol az adóalanyok vannak, az állami közbiztonsági szerveknek (rendőrség, csendőrség) oda, ahol védendő érdek van és azt veszély fenyegetheti, az állami iskoláknak oda, ahol a tanulók lagnak stb. Így alakul ki az a helyzet, hogy a centralizáció szerveinek nagy része szintén nincs a központban, nem áll a legmagasabb főnökének közvetlenül az oldalán és rendelkezésére, hanem külön alárendelt szervezeti egységeket alkot, amelyek szétszórtan, tehát nem a központban vannak elhelyezve és teljesítenek szolgálatot. Ezeknek a szerveknek a központhoz való viszonyát nevezzük dekoncentráltnak és ezt a szervezési módot *dekoncentrációnak*.

¹ L. Magyary-Kiss: A közigazgatás és az emberek. 1939. 208. és 370. I.

² A kérdés tárgyalását l. Ereký István: Közigazgatás és önkormányzat. 1940.

Az önkormányzat és a dekoncentráció szerveinek földrajzi helyzete és a központhoz való távolsága tehát ugyanaz. A különbség egyrészt a szervezetben, másrészt a központhoz való viszonyban van. Az önkormányzatoknál az ügyek egy részének, rendszerint a legfontosabbaknak, eldöntése választott testületre van bízva. A testület az akaratát formálni csak tanácskozás és szavazás útján tudja. A határozatok, döntések végrehajtása az önkormányzatoknál is egyedhivatali közegekre van bízva (alispán, polgármester, községi bíró stb.), de azok az önkormányzat alkalmazottai és attól függenek. A dekoncentrációnál nincs testületi szerv, hanem egyedhivatali főnök, akit a felettese, esetleg a legmagasabb főnök nevez ki és attól is függ. Itt a döntés nem tanácskozás és szavazás útján, hanem többnyire az alárendeltek által való előkészítés alapján, egyedül a főnök elhatározásával, akaratnyilvánításával jön létre. A főnök és az alárendeltek viszonya minden fokon a parancsolási jog és az engedelmségi kötelesség alapján áll, és ez a legmagasabb főnöknek lehetővé teszi, hogy az egész szervezettel, le a legalacsonyabb szervezeti egységig, feltétlenül, ellenállás és ebből származó idővesztés kizárásával rendelkezessék. Ezt a viszonyt nevezzük *hierarchiának*.

Annálfogva, hogy az önkormányzatok is részei a közigazgatásnak, és annak szervezetébe, mint alacsonyabbfokú szervezeti egységek vannak beiktatva, a központi hatalommal, a legmagasabb főnökkel szemben szintén az alárendeltségnek egy meghatározott viszonyában vannak, az azonban a szolgálati alárendeltségben levő dekoncentrált szervek viszonyától lényegesen különbözik és a testületi szervek eltérő pszichológiájánál fogva másként is működik.

17. §. A hierarchia.

A hierarchia fogalma.

59. Minden szervezetben és a centralizált nagy szervezetben is, a főnök és az alárendeltek, valamint az egymás fölé helyezett fokozatok közt olyan a viszony, hogy a fölérendelteknek az alárendeltké-től mindig különböző a feladata, a hatásköre és a jogállása. Mindkettő azonban egymást feltételezi és kiegészíti. Ezért nevezzük ezt a viszonyt az *alá- és fölérendeltség* viszonyának, vagy a *tekintély* érvényesülésének (*hierarchia*).

Az alárendeltek és az alsóbb szervek a kötelességüket úgy végzik, hogy nemcsak a törvényt (jogszabályokat) hajtják végre, hanem egyúttal a főnökük utasításaihoz is kötve vannak. A főnök tehát a jogszabály és az alárendeltek közé van iktatva és az alárendelt a főnök utasításához van kötve abban, amit a jogszabály a végrehajtás szabad belátására bíz. Ezzel kapcsolatban kell figyelembe venni azt az alább tárgyalandó kényes kérdést, hogy az alárendelt mennyiben köteles a főnöknek jogsértő parancsát teljesíteni, illetve hivatva van-e a

parancs jogszerűségének vizsgálatára. A főnöki hatáskör hatalmat jelent. Olyant tehet, amit az alárendelt nem. Az alárendelt hatásköre mindig kevesebb. A főnöki hatalom elvben feltétlen. Amit parancsolj azt az alárendeltnek szó szerint végre kell hajtania. A főnök így az alárendelttel olyant is elvégeztethet, amit maga nem tudna, akár azért, mert nincs elég ideje, akár azért, mert maga megfelelő szakértelemmel nem bír (L. 108. 1.)

Az alárendelt a többi alárendelttel nincs semmiféle jogi kapcsolatban, a vele egyenrangúakkal sem, azokkal testületet nem alkothat, hanem csak a főnökhöz van személyesen kapcsolva. A főnök a neki alárendeltet vezeti és azokat egy tagozatba, egy szervbe összefogja.

A főnöki funkció, mint láttuk, a következő elemekből áll: 1. előrelátás; 2. szervezés; 3. parancsolás; 4. összhangbiztosítás és 5. ellenőrzés. Ezek közül közvetlenül az alárendelt személyére irányul az utóbbi három (3-5).

Az alá- és fölérendeltség viszonya a közigazgatási szervezet piramisában ugyanugy fennáll a magasabb és az alacsonyabb szervezeti egységek közt, mint a szervezeti egységeken belül a főnök és alárendeltjei közt.

Az alá- és fölérendeltség tartalma.

60. Jogi szempontból az alá- és fölérendeltség a következőt jelenti:

A főnök szempontjából: a. a hatáskört. Ez a főnököt illeti meg. Amit a közigazgatási szerv csinálhat, azt a főnök adja parancsba a vezetése alá rendeltnek, és azoknak a munkája a főnök hozzájárulásával, aláírásával (kiadmányozásával) kap jogi hatályt: válik határozattá vagy intézkedéssé, érvényesülővé. Így a főnök viseli a teljes felelősséget az alárendeltnek minden hibájáért. Ez a magyarázata a miniszterek parlamenti felelősségének is;

b. jogot az alárendeltnek és az alárendelt szervek ellenőrzésére;

c. a fegyelmi jogot az alárendelt magatartása miatt annak személye ellen;

d. a minősítés és az előléptetés jogát, amelynek révén az alárendelt fokozatosan emelkedhetik, maga is főnökké lehet.

Az alárendelt szempontjából: a. Elvben az alárendeltnek nincs önálló hatásköre, teljesen a főnöknek van alávetve. Ezért az alárendelt nem tehet amiatt panaszt, hogy a főnök a hatáskörét csorbította vagy magához vonta. Ugyanez áll fenn akkor is, ha különböző fokú szervekről van szó. Ezért vonhat a miniszter magához alsó szervektől ügyeket, vagy – ami gyakoribb – adhat azoknak utasítást a mikénti elintézésére, hacsak ezt jogszabály nem tiltja. Így pl. a belügyminiszter kívánhatja, hogy a főispán az ő kinevezése alá eső állásokra pályázók kérvényeit döntés előtt mutassa be, és esetleg a belügyminiszter által kiválasztott egyént nevezze ki. Ugyanígy a

pénzügyminiszter a pénzügyigazgatónak vagy a központi vámigazgatónak utasítást adhat ügyek mikénti elintézésére stb. Ez egyébként az az út, amelyen a miniszter alacsonyabb szervek előtt folyó ügyekben hozzáintézett protekciónak, ha akar, érvényt tud szerezni.

b. Az alárendeltnek mégis lehet kisebb-nagyobb tényleges önállósága, így annak az alárendeltnek, aki a főnökében hiányzó szakértelemmel bír, pl. jogászfőnöknek orvos, mérnök vagy kémikus referense, vagy fordítva, vagy, ha az utalványozó hatóság főnöke számviteli tudással nem bír, a számvevőség, ha a főnöknek nincs nyelvtudása, a szükséges idegen nyelveken tudó alárendeltje stb. Ezeknek a főnök nem mindig tud minden lényeges pontra vonatkozó utasítást adni.

Lehet az alárendelt önálló hatásköre jogszabály által is biztosított: így az 1923: XXXV. t.-c. 13. §-a szerint az árvaszékek testületi szervezete megszűnt és azóta minden kérdésben az előadó ülnök saját felelősségére határoz. Az 1929: XXX. t.-c. 59. §-a szerint a rendőri büntetőbíráskodás körébe tartozó ügyekben elsőfokon kis- és nagyközségekben a főszolgabíró, abban a községben pedig, amelynek területére az állami rendőrség működése kiterjed, az állami rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben a rendőrkapitányság vezetője, vagy helyette a belügyminiszter által megbízott tisztviselő dönt. Ilyen esetben az alárendelt előtt folyik le a tárgyalás és bizonyítás, amelynek eredményeként határozatát meghozza, s a főnök nem adhat abban neki utasítást, minthogy a tárgyaláson nincs jelen. Ilyenkor az alárendelt a főnöknek nem utasítása alapján, hanem ellenőrzése alatt jár el.

Különböző fokú szervek közt a hatásköri megosztás mindig jogszabállyal van megállapítva.

c. Az alárendelt közigazgatási szervnek lehet impériuma. Hogy van-e vagy nincs, az jogkérdés. A m. kir. iparfelügyelő, vagy az államépítészeti hivatal nem hatóság. A m. kir. rendőrkapitányság vagy a pénzügyigazgatóság hatóság. Hatóság a m. kir. adóhivatal vagy az illetékkiszabási hivatal is, bár a nevük nem hatóság.

A hatósági jogkört az alárendelt szervek felülről való átruházás útján kapják. Ez a centralizáció rendszerével és az alkalmazás jogának koncentrálásával összefüggésben érthető körülmény. A legmagasabb főnök felfogása és akarata irányadó lévén az egész apparátus alakjára, méretére, a személyeknek, főleg a különböző fokozatok főnökeinek kiválasztására, kézenfekvő értelmezés az, amely a hatalom felülről való átruházását hirdeti.

d. Az impérium átruházása önálló jogi személyiséggel is kapcsolatos lehet. Ekkor már önkormányzattal állunk szemben. Az autonómia saját nevében jár el, pl. a törvényhatóság vagy a község és felette a felsőbb hatóság felügyeletet, ellenőrzést gyakorol.

A vármegyének a járás alárendelt tagozata, amelynek impériuma van, de önkormányzata, önálló jogi személyisége nincs. A járás élén

álló főszolgabíró hatáskörének önállóságát a törvény (1886: XXI. t.-c. 71. §., 1929: XXX. t.-c. 59. §.) biztosítja, de azokban az ügyekben, amelyekben nem mint elsőfokú hatóság jár el, a vármegyével és a miniszterekkel szemben éppen olyan alárendeltségi viszonyban van, mint a többi dekoncentrált szervek.

Az engedelmisségi kötelesség határa.

61. Az alá- és fölrendeltség viszonyában kényes kérdés az alárendelt engedelmisségi kötelezettségének a határa. Ennek megállapításában a következő szempontokat kell figyelembe venni:

Az engedelmisségi kötelesség tényleges halára az alárendelt képessége. A főnök hiába parancsol neki olyant, ami az ő fizikai, vagy szellemi erőit meghaladja. Az alárendelt nem büntethető azért, hogy nem teljesítette azt a parancsot, hogy írjon francia levelet, ha nem tud franciául. Nemo ultra posse tenetur.

Jogi határai az engedelmisségi kötelességnek elsősorban az alárendelt, másodsorban a főnök személyes jogi helyzetéből adódnak. Az alárendelt szolgálati jogviszonya eldönti, hogy milyen természetű munkára köteles, fogalmazási, mérnöki, katonai, kezelői vagy vasúti forgalmi munkára stb. Azonkívül mindenkinek megvan a munkahelye, a szolgálati beosztása. Az engedelmisségi kötelesség alacsonyabrangú munkára általában nem terjed ki. Szervezési érdek, hogy mindenkinek lehetőleg egyetlen munkahelye és egyetlen közvetlen főnöke legyen. Ezért az esetek túlnyomó többségében az alárendelt munkakörébe beosztva csak az ottani főnöknek van alárendelve, és más azonos vagy magasabrangú főnökök parancsainak nincs alávetve. A saját magasabb főnökei a parancsaikat rendszerint a közvetlen főnök útján adják.

A főnök személyes jogi helyzete dönti el, hogy az alárendelt kivel szemben tartozik engedelmisséggel: nemcsak azt pl. hogy az állammal vagy törvényhatósággal szemben, hanem szűkebben azt, hogy a vallás- és közoktatásügyi vagy a földművelésügyi miniszterrel, Győr vagy Eger várossal, Somogy vagy Komárom vármegyével szemben-e. és ha a vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá tartozó alkalmazottat beosztanak egy más minisztérium alá, akkor ott is a vallás- és közoktatásügyi miniszter parancsából fog szolgálatot teljesíteni. Ebből adódik, hogy kik azok, akiknek a parancsai az alárendeltre kötelezi) hatályúak. Ez az elhatárolás rendszerint egybeesik azoknak a körével, akiknek az alárendelt személyes sorsára kiható intézkedési körük van: minősítik, fegyelmi eljárást rendelhetnek el, kinevezhetik stb.

További kérdés, hogy a főnök parancsainak a jogszabályokhoz való viszonya az alárendelt engedelmisségi kötelességére hogyan hat ki? Mondottuk, hogy a főnök a jogszabály és az alárendelt közé van iktatva. A főnök parancsol, de azért a felelősség is őt terheli. Az alárendelt a parancs teljesítéséért felelősséget tehát nem visel, azért

tartozik engedelmeskedni. Annak elbírálására, hogy a főnök parancsa jogszabályba ütközik-e, az alárendelték legnagyobb része kellő szakértelemmel nem bír. A jogi szakértelemmel bíró alárendelték sem hivatottak arra, hogy a főnökkel szemben jogvitákat folytassanak, vagy éppen ellenőrző szerepet töltsenek be. Megtehetik, sőt helyesen járnak el, ha a véleményük szerinti jogszabálysértésre a főnök figyelmét felhívják, esetleg írásban (aktán) is, de a szolgálati alá- és fölérendeltség szellemével a jogviták vagy éppen az engedelmisség megtagadása, össze nem férnek. Azáltal, hogy a felelősség megmarad, csak az alárendeltről a főnökre száll át, a jogrend és a közérdek megvannak védve.

Itt is előfordul, hogy a tételes jog megállapítja egyes esetekben az alárendeltnek azt a kötelességét, hogy a főnök jogszabályba ütköző parancsainak végrehajtását megtagadja. Így az 1920: XXVIII. t.-c. G. §-a hatályon kívül helyezte az ú. n. *rendeletre való* feljegyzés jogát és a számvevőségeket fegyelmi és anyagi felelősség mellett eltiltotta attól, hogy az utalványozó hatóságoknak olyan utalványrendeletét, amely hiteltűllépést, vagy a törvénynek más megsértését jelentené, feljegyezzék és ezzel végrehajthatóvá tegyék. Ez folyik a számvevőségeknek abból a hivatásából, hogy az utalványozó hatósággal szemben ú. n. közigazgatási ellenőrzést gyakoroljanak.

Ugyanez a helyzet olyan parancsok esetében, amelyek a büntető-törvénykönyvbe ütköznek. A büntetőtörvénybe ütköző parancs végrehajtása az alárendelt felelősségét nem szünteti meg, illetve azt a főnök át nem vállalhatja, mert az így elkövetett büntetendő cselekmény tényálladéka szerint az alárendelt is vagy mint tettes, vagy mint részes (társtettes, bűnsegéd), és a főnök esetleg, mint felbújtó,¹ felelősségre vonatnak.

A büntetőtörvénykönyv (1878: V. t.-c.) 474. §-a azt a kivételt állapítja meg, hogy „nem esik beszámítás alá azon közhivatalnok, vagy a fegyveres erőnek azon tagja, aki a 472,² és 473.³ §-ban meghatározott büntett vagy vétség elkövetésével törvényes felsőbbségének jogos hatáskörében kiadott rendeletét teljesítette”. Ez a kivétel *a contrario* adja a szabályt, hogy az alárendeltet a büntetőtörvény megsértéséért a főnök parancsa egyébként nem mentesíti.

Általában azt lehet tehát mondani, hogy az alárendelt a fennálló gyakorlat szerint a főnököt figyelmeztetheti arra, hogy nézete szerint a parancs jogszabályt sért, ha azonban a főnök a parancs végrehajtásához mégis ragaszkodik, az alárendelt engedelmeskedni köteles, hacsak valamely törvény a teljesítéstől el nem tiltja.

¹ L. *Angyal Pál*: A magyar büntetőjog tankönyve. VII. kiad. 1936. 2. köt., 41. l.

² „... aki a fegyveres erőt jogos indok nélkül alkalmazza, vagy beavatkozásra felhívja.”

³ „... aki hivatala gyakorlatában valakit tetteleg bántalmaz, vagy bántalmaztat ...”

62. A főrendelt szerv az alárendelt szerv működését ellenőrizni köteles, ugyanígy a főnök az alárendeltjeit.

A. Az ellenőrzést a főnökök és felsőbb szervek *hivatalból*, azaz saját kezdeményezésükre végzik. Módjai különbözők: *a.* helyszíni szemle, *b.* hivatalvizsgálat, *c.* felügyeleti látogatás (pl. a tanfelügyelő az iskolában), *d.* jelentéskívánás írásban, vagy személyesen, *e.* határozatok és intézkedések bemutatása (tudomásul, láttamozás, jóváhagyás végett, vagy a fél bemutatása útján).

Az ellenőrzés során a főrendelt szerv különféle intézkedést láthat szükségesnek: *a.* megsemmisítheti vagy megváltoztathatja az alárendelt szerv intézkedését, vagy határozatát; *b.* elrendelhet valamely új intézkedést; *c.* állandóan magához vonhat egy ügykört, amelyet addig az alárendelt látott el; *d.* elrendelheti intézkedések jóváhagyás végett való bemutatását, *e.* utasítást adhat körrendelettel, vagy más alkalmas úton a jövőben való eljárásra; *f.* utasítást adhat egy intézkedés következményeinek megszüntetésére, fegyelmi eljárást rendelhet el a tisztviselő ellen; *g.* személycserét, áthelyezést rendelhet el a főnök, vagy az alárendeltnek személyére nézve.

A hierarchikus ellenőrzés az egymás fölé rendelt szervek által lépcsőzetesen történik, kezdve annál az alkalmazottnál, aki a munkát végezte, az intézkedés tervezetét csinálta, fel a miniszterig.¹

Ha az alsófokú szerv intézkedése kifelé, a közigazgatási szervezeten kívül állókra is kihat, az határozat, amely jogorvoslattal megtámadható. Ebben az esetben a főrendelt szervnek ezt megváltoztató határozata ugyanolyan jogi hatású, és ezért jogorvoslattal rendszerint szintén megtámadható.

B. Az érdekelt kezdeményezése. A hierarchikus ellenőrzést a felsőbb szerv nemcsak hivatalból, saját kezdeményezésére, hanem a közigazgatás működése által érintett emberek, az érdekeltek kezdeményezésére is gyakorolhatja. Az érdekelt rendelkezésére álló kezdeményezési mód többféle lehet:

a. Keretein, amelyet az eljárásra hivatott szervhez intéz az iránt, hogy ügyével foglalkozzék, vagy ismét foglalkozzék. Pl. kinevezés, vagy segély iránti kérelem. Ennek a kérelemnek teljesítése a közigazgatás szabad belátásától függ (grácia, kegyelmi tény).

b. Feljelentés, amellyel az eljáró alkalmazott személyét panaszolja be annak felettesénél, hogy a felettes figyelmét bizonyos tényekre felhívja és az alárendelt eljárásának megvizsgálására bírja. A feljelentés eredménye csak a közszolgálaton belül mutatkozik, azt a feljelentővel rendszerint nem közlik.

c. Jogorvoslat; amellyel az eljáró szerv intézkedését, határozatát lámadja meg az érdekelt avégből, hogy annak megváltoztatását, ki-

¹ L. *Haurion* i. m. 54. 1.

javítását érje el. Az 1929: XXX. t.-c. szerint „Jogorvoslatnak van helye minden közigazgatási határozat (intézkedés) ellen, kivéve, ha valamely jogszabály a jogorvoslatot kifejezetten kizárja.” (46. §.) „Jogorvoslattal élhet mindenki, akinek jogát, vagy érdekét a közigazgatási határozat (intézkedés) érinti (érdekelt).” (47. §.) Jogorvoslatnak tehát mind jog-, mind érdeksérelem esetén helye van. A jogorvoslatnak jogi jelentősége van, és a hivatott hatóság köteles abban a tárgyban határozni. (L. 87. §.)

d. Közigazgatási bírósági panasz. A jogorvoslat egyik közigazgatási hatóság határozatának (intézkedésének) egy másik, de szintén közigazgatási hatóság által való elbírálását tudja elérni. Ez tehát a közigazgatáson belül érvényesülő hierarchikus ellenőrzés. Ezzel szemben a közigazgatási bíróság a jogvitában résztvevő mindkét féltől: az érdekelttől éppugy, mint a közigazgatási hatóságtól független bíróság, amelynek döntését akár egyik, akár másik fél panaszának nevezett keresettel kérheti. A magyar jog szerint a közigazgatási bíróság hatásköre taxatívum van megállapítva, tehát nem minden közigazgatási jogvita tartozik eléje (L. 89. §.)

e. Rendes bíróság előtti kereset. A közigazgatási bíróság felállítása óta kevés közigazgatási aktus ellen van helye rendes bíróság előtti keresetnek (pl. 1877: XX. t.-c. 22. §, 1885: VI. t.-c. 11. §. 1897: XX. t.-c. végrehajtási utasítása 382. §). A közigazgatás magánjogi ügyleteiből keletkező jogviták elbírálása azonban nálunk ma is a rendes bíróságok hatáskörébe tartozik.

18. §. Az integráció.

Az integráció fogalma.

63. A közigazgatás szervezetében az emberek, illetve a szervezeti egységek viszonya egymáshoz nemcsak alá-, vagy fölérendelt lehet, hanem egymás melletti is. Minél alacsonyabb a fok, annál több az egyenrangú egység. Az egyenrangúak azonban nem mind egyfélék. A különböző egyenrangú szervek közös célra való együttműködésének szervezeti biztosítására szolgál az *integráció*.

Az integráció az Északamerikai Egyesült Államok közigazgatási szervezetében játszik aránylag nagy szerepet. Az ottani közigazgatás új feladatok megoldására gyakran létesít csak azokra rendelt külön szervezetet, s azok többnyire közvetlenül az elnöknek, vagy a törvényhozásnak vannak alárendelve, más szervekkel, pl. a minisztériumokkal azonban nincs kapcsolatuk. Ez a nehézkes szervezési mód a közigazgatás ottani történeti fejlődéséből folyik, de előnyei is vannak. Ezek közé sorolják, hogy egyetlen feladattal (pl. munkanélküliek segélyezése, hadirokkantak ellátási díjainak kezelése stb.) foglalkozván, azt jól csinálhatják, őket attól elvonni nem lehet, és nehezebb feladatokra jó specialistákat alkalmazhatnak. Viszont hátrányai azok, hogy a közigazgatási szervezet nagyon széteső, nem gazdaságos,

a javítás nehéz, mert az egyik szerv nem tudja, mi van a másikinál, továbbá az elnök, aki alá közvetlenül több, mint 100 ilyen független (azaz minisztertől nem függő) szerv (*independent agencies*) volt rendelve, egyéb kötelességei mellett azok irányítását és ellenőrzését nem győzhette. Hasonló helyzet fejlődött ki a tagállamokban is. Ezért az utóbbi évtizedekben céltudatosan törekszenek olyan átszervezésekre, amelyekkel az ilyen független szerveket vagy horizontálisan összefoglalják, vagy függőlegesen alárendelik valamely szervnek, pl. arra törekszenek, hogy ne lehessen az elnöknek a minisztereken kívül más szerv közvetlenül alárendelve, és így az eddig önálló szervek mindegyike valamely miniszter alá kerüljön. A közigazgatásnak ez az átalakítása nem centralizáció, mert a szervek előbb is a legmagasabb főnöknek voltak alárendelve, hanem összefoglalás, tömörítés, az összhang fokozása érdekében. Ezt nevezik integrációnak.¹

Az integráció példái.

64. Ugyanez az elv a mi közigazgatási szervezetünkben is szerepet játszik, bár nem tudatosítjuk. Ezért előnyös, ha a centralizáció és decentralizáció ismert fogalmaitól ezt a horizontális szervezési módot megkülönböztetjük és harmadik elvként melléjük állítjuk. Az integráció testületi vagy egyéni szerv feladatává tehető. Az eredményesség szempontjából előnyösebb az egyéni (bürokratikus) szerv. Az integrációnak közigazgatásunkban fontos példái a következők:

A. *A kabinet.* A közigazgatási piramis legmagasabb fokán, mint legmagasabb közigazgatási hatóság, állnak a tárcaminiszterek. A köztük szükséges összhang biztosítására a minisztertanács szolgál. Ez nem fölérendelt szerve a minisztereknek, hanem a horizontális összefoglalásnak testületi példája.²

B. *A közigazgatási bizottság.* Az 1876: VI. t.-c. abból a célból létesítette, hogy a törvényhatóságok önkormányzati szervei és az ott működő dekoncentrációs állami szervek közti összhangot biztosítsa. Ez is integráló testületi szerv, azokkal az előnyökkel és hátrányokkal, amelyek az ilyen szerveket jellemzik. Újabbán a törvényhozás a testületi szervek számát csökkenti. Így a városi tanácsot megszüntette, és hatáskörét a polgármesterre ruházta át (az 1929: XXX. t.-c. 44. §-a). Budapesten az ennek megfelelő törvényhatósági tanácsot megszüntette és hatáskörét a polgármesterre ruházta (1934: XTI. t.-c. 8. §-a). Poroszországban a közigazgatási bizottságnak megfelelő integráló funkciót egyéni szervként a Regierungspräsident látja el.

¹ L. *Willoughby W. F.*: Principles of Public Administration. The Brookings Institution. Washington, 1927. 82. 1. *White* i. m. 103. sk. 1.

President's Committee on Administrative Management. Report. 1937.

² *Göbel József*: A kormányok háborús szervezete Németországban és Angliában. Közigazgatástudomány. 1942. 7. 1.

C. Az I. es II. *fokú általános közigazgatási hatóság*. I. fokon a járásban a főszolgabíró, megyei városban a polgármester, törvényhatósági városban a megbízott tisztviselő, Budapesten a kerületi előjáró, II. fokon a törvényhatóság első tisztviselője gyakorolja az impériumot, míg a dekoncentrált szervek impériummal nem rendelkezvén, annak alkalmazása végett az általános közigazgatási hatósághoz kénytelenek fordulni. Így az általános hatóság kifejezetten integráló funkciót gyakorol, és pedig egyéni hatáskörben, a vele egyenlő fokozatú dekoncentrált szervekre vonatkozólag. Az az ellenállás, amely nálunk mindig megnyilvánul a szakhatóságok szaporításával szemben, öntudatlanul bizonyára az általános közigazgatási hatóságnak ezt az integráló szerepét kívánja védeni (209. 1.)

D. *A község*. A helyhatóság a közönséggel való érintkezési felülete. A különböző minisztériumok és más felettes hatóságok által kiadott rendelkezések mind a helyhatóságokon át jutnak el az emberekhez (117. 1.) Ezeknek a különböző rendelkezéseknek az emberek felé való összehangolására a helyhatóság van hivatva.¹ Ez annyi, mint a közigazgatás integrálása kifelé, az emberek felé való hatásában.

E. *A kormánybiztosok* hatásköre rendszerint egy konkrét, de több minisztérium hatáskörét érintő feladatra vonatkozik. Funkciójukra tehát az integrálás, a horizontális összefoglalás a jellemző, és ezáltal esetleg olyan eredményt érhetnek el, amely másként az akadályokon meghiúsult volna. A helyzet azonban a gyakorlatban rendszerint az, hogy ad hoc megbízatásukban a miniszterek széles hatáskörével és hatalmi súlyával szemben rendszerint nem tudnak egyenrangú súllyal fellépni, s ezért integráló feladatuk rendszerint meghiúsul. A kormánybiztos integráló feladatát még jobban megnehezíti, ha nem is a kormánytól, hanem egy szakminisztertől kapja a kinevezését. (1928: XXI. t.-c. 14. §, 1931: VIII. t.-c. 5. §.)

A Kárpátalja kormányzói biztosának szerepe a kormánybiztosokétól nem funkciójában, hanem főleg abban különbözik, hogy hatásköre több ügyre terjed ki, és területileg korlátozott (1939: VI. I.e.).

F. Az ú. n. *tárcaközi bizottságok*. Nemcsak testületi szervek, hanem ideiglenesek is, és tagjaik gyakran változnak. Ezek az okok magyarázzák, hogy integráló feladatuk betöltésében nálunk éppoly nehezen tudnak eredményt elérni, mint más államokban.

Az integráció tehát a közigazgatás szervezetében éppoly fontos elv, mint a fölé- és alárendeltség. Minél nagyobb a szervezet, annál nagyobb az integráció szerepe. Az integrációra azonban eddig sem az elmélet, sem a gyakorlat elég figyelmet nem fordított, és hatékony működésének feltételeit és szervezeti megoldásait eléggé nem

¹L. Magyary-Kiss: A közigazgatás és az emberek. 1939. 370. 1.

vizsgáltuk. Az autoriter rendszerben az integráló testületi szervek el-esnek, és az egyéni szervek feladata is sokkal könnyebb.

19. §. A közszolgalat.

A közszolgalat fajai.

65. Minden organizáció emberek tervszerű összefogásából áll közös feladatok megoldására. A közigazgatás szervezetében kiváló jelentősége van annak, hogy kik azok az emberek, akikből a szervezet alakul és azokat milyen kapcsok fűzik a közigazgatáshoz.

A közigazgatásban maguk az állampolgárok is résztvesznek és a múltban a mostaninál nagyobb mértékben vettek részt. Ma az érdekelt állampolgárok közreműködése már az önkormányzatban is csak az akaratformálásra, a határozathozatalra szorítkozik, a határozatok végrehajtására és a cselekvésre azonban alig terjed ki. Az önkormányzati határozathozatal testületi (nálunk ezidőszerint képviseleti alapon alakított) szervek feladata. A cselekvésben, a végrehajtásban azonban egyéni szervekre van szükség. Ezek kiválasztásában és jogállásukban az idők folyamán különböző megoldások alakultak ki és váltották fel egymást.

A testületi szervek tagjai (pl. az országgyűlési képviselők, vagy felsőházi tagok, a törvényhatósági bizottságok, vagy a községi képviselőtestület tagjai) bár hatóságok tagjai,¹ nem tekinthetők közszolgalati alkalmazottnak, mivel nincsenek szolgalati alárendeltségben senkivel szemben, ami pedig, mint alább látni fogjuk, a közszolgalatnak lényeges kelléke.² Az államfő, bár egyéni szerv, szintén nem tartozik a közszolgalathoz, nem csak azért, mert nincs sem szolgalati, sem más bárminemű alárendeltségben más szervvel szemben, hanem azért is, mert ő az alkotmány szerint az államnak egyik főszerve.

Azoknak az embereknek a megszerzése, akikből a közigazgatás szervezete alakul és a mód, ahogyan őket a szervezet tagjai közé be illesztik, a következő főbb típusokra oszlik:

A. A közigazgatás tagjának lenni mindig azt jelenti, hogy valaki olyan szerepet tölt be, amit nem önerejéből lát el, hanem amelyet más bízott rá, azért annak alárendelt, attól függ és egyúttal azt is, hogy megbízatása nem határozatlan, hanem világosan megjelölt határokkal bír, ezért számon lehet kérni, tehát felelősséggel jár, azaz *szolgalatot* jelent. A magyar állam életében ez először a király szolgalata volt. A nemesség is *servient es regisnek*. nevezte magát. Erre mutat a máig fennmaradt (fő-) *szolgabíró* elnevezés, amely a király szolgaíra vonatkozott,³ később az egész nemzet szolgalata lett, amelyet

¹ L. a hatóságok fokozott büntetőjogi védelméről szóló 1914: XLI. t.-c. 1. §-át.

² L. *Arnold Köttgen*: Beamtenrecht. Breslau, 1929. 32. 1.

³ L. *Hóman-Szekfü*: Magyar történet. II. kiadás, I. kötet. 508. 1.

a Szentkorona jelképez. A szolgálat a közigazgatás minden tagjára nézve áll, nemcsak az alárendeltekre, hanem a főnökökre is.

B. A közszolgálati megbízás jó ideig nem jelentett mást, mint hatáskört, azaz hatalmat és annak kijáró tiszteletet, de nem járt fizetéssel, vagy más ellenszolgáltatással. A közszolgálat tehát *tiszteletbeli* volt: *nobile officium*, amelyet tagjai akként láttak el, hogy megélhetésük másként volt biztosítva: a mi állami életünkben, pl. Árpád-házi királyaink alatt, saját birtokaik révén, amelyeken gazdálkodtak, tehát a közszolgálatot mellékesen látták el, vagy papok, püspökök voltak és javadalmaikat élvezték. Thurzó Elek helytartó még 1536-ban is felvidéki birtokán székelt és onnan végezte – úgy-ahogy – funkciót.¹ De ez sokkal tovább is így volt. A járásoknak pl. állandó székhelyeik 1886-ig nem voltak. Egészen 1848-ig, amíg minden hatalom és minden jog a földbirtokban gyökerezett, a járások székhelyei mindig azokban a községekben voltak, amelyekben a szolgabírákká megválasztott földesurak laktak. Ezt a patriarchális vonást még az 1870: XLII. t.-c. 57. §-a is fenntartotta, mondván, hogy „A központi tisztviselő a törvényhatóság székhelyén, a kultisztviselő a járásban köteles lakni”. Csak az 1886: XXI. t.-c. 67. §-ával jutottunk el odáig, hogy a kultisztviselőkre is kimondták, hogy a járás székhelyén kötelesek lakni. Részben olyanok látták el a közszolgálatot, akik a *nobile officium*ot ellátó személyekkel szemben szerviensi, vagy familiarisi viszonyban állottak.² A városokban iparosok, vagy más foglalkozásúak látták el a közszolgálatot is.³

¹ L. Szekfü Gyula: Magyar történet. III. k. II. kiad. 76. 1.

² L. Szekfü Gyula: Serviensek és familiarisok.

³ „Csakhogy – a régi magyar vármegyei tisztviselők – szolgálatai ingyenességének s állásaik *nobile officium* voltak megállapításánál semmiesetre sem szabad figyelmen kívül hagyni a következőket:

1. Az ingyenesség – nálunk éppúgy, mint Angliában –, censusként hatott, s kizárta a hatósági jogok gyakorlásából mindazokat a kisebb birtokosokat, akik szegénységüknel fogva a vármegyei tisztségeket fizetés hiányában el nem vállalták. Az ingyenességben kell tehát keresnünk az okát annak, hogy az angol gróf-ságok s a régi magyar vármegyék szervezete teljesen arisztokratikus szervezetté vált.

2. A magyar földbirtokososztály az *universalis congregatiók* után elsősorban az ingyen és becsületből szolgáló vármegyei tisztviselőknek köszönhetette azt, hogy akarata, amit saját érdekében akár törvényben, akár vármegyei szabályrendeletben, akár egyes esetekre szóló utasításokban kijelentett, testé vált; – nekik köszönhetette, hogy a földbirtokososztály érdekeit sértő, – különösen pedig a rög-höz kötött jobbágság sorsának enyhítése céljából hozott törvények mind egytől-egyig írott malaszt maradtak; – s nekik köszönhetette végül, hogy jogait és kiváltságait, szabadságait és mentességeit – még azután is, hogy összességük, a régi magyar rendi állam, mint állam megszűnt s csak a vármegyékben létezett, – századokon át sértetlenül tovább élvezhette.

Ha tehát a vármegyei tisztviselők eredetileg munkájukkal egyenlő értékű javadalmazásra nem is, – de azok közt, akiktől tisztségeiket nyerték, tekintélyre és befolyásra, s a társadalmi osztályoknak egymással való harcában az önmaguk és társadalmi osztályuk érdekeit védő és előmozdító hatalomra annál inkább tehettek szert.”

L. Ereky István: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 1908. 99. L.

C. A közszolgálati alkalmazás azonban nem maradhatott meg a meilékfoglalkozásszerű jellegében, hanem mint láttuk (9. §), a XVII-XVIII. század óta az uralkodók, főleg az abszolút államokban, egyre több főfoglalkozású alkalmazottal dolgoztak, akiket állandóan, idővel élethosszigan alkalmaztak, részben természetbeni ellátással, később pénzfizetéssel javadalmaztak. Az állandó alkalmazás tette lehetővé a munkamegosztás szervezését és az egyes ügkörökben szakértelem és tapasztalat megszerzését. Az élethosszig való alkalmazás és később a nyugdíj biztosítása odavezetett, hogy a szakképzettség, diploma megszerzését az állandó alkalmazás előfeltételévé tették. A főhivatás, állandó alkalmazás és szakképzettség a főjellemvonásai a közszolgálat ama típusának, amely fokozatos tökéletesítés, kitartó erőfeszítés, a fegyelemnek a hierarchia útján való belenevelése útján annyira fejlődött, hogy a posztindusztriális állam közigazgatásának világszerte uralkodó megoldása a közigazgatási szerveket alkotó emberek alkalmazásában.¹

D. A *hivatásos közszolgálat* fővonása, hogy az alkalmazottnak nemcsak a munkaerejét főhivatásként, hanem az egész egyéniségét lefoglalja, igénybeveszi. Hivatásos közszolgálatba senki akarata ellenére nem jut, de aki vállalja, az része lesz a közhatalom szervezetének. Ez különös engedelmisségi kötelezettséget jelent, mert olyan kötelezettségeket hárít rá, amelyek az általános állampolgári kötelezettségeknél nagyobbak, viszont ennek fejében különleges jogállásban részesül. (L. 46. §.)

A közszolgálat a köznek, azaz mindenkinek válogatás nélkül, való szolgálatot jelent. Egyúttal állandó és szabályos szolgálat, amely az emberek életének rendes berendezésévé válik, amelyre számíthatnak. Ezért van az alkalmazott a szervezettel szemben, amelynek tagja, különös fegyelemre kötelezve, ami odáig megy, hogy egész munkaerejét leköti, szükség esetén a hivatalos munkaidőn túl is, külön ellenszolgáltatás nélkül, teljes odaadást kíván, szükség esetén egészsége, sőt élete feláldozását (rendőr, orvos, tűzoltó stb.), sőt megfelelő magatartást kíván magánéletében is (a közszolgálat tekintélye, kari becsület, mellékfoglalkozások engedélyhez kötése stb.).

Ez az engedelmisségi kötelezettség teszi az alkalmazottat alárendeltté a főnökeivel szemben és így jön létre a *hierarchia*. A közszolgálatnak ez a szervezési módja, a közigazgatás eredményességének fokozása érdekében jött létre, azért terjedt el világszerte, mert a posztindusztriális állam követelményeinek kielégítésére minden más rendszernél alkalmasabb (the one best way). Alkalmas voltának lényeges kelleke az alá- és fölérendeltség viszonyának szabatos működése. A közszolgálat ebben a tekintetben is többet jelent, mint a

¹ V. ö. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 1925. Kapitel VI. Bürokratie. 650. 1. A Grundriss der Socialökonomik c. sorozatban.

magánszolgálat. A közszolgálatban a hierarchia úgy ki van építve, hogy a főnök az alárendeltektől mindent elérhet, amire emberileg képesek. A hiányok oka nem az alárendeltek engedelmségi kötelességének hiányában, hanem többnyire a főnökökben van (5. §), akik nem tudják a szervezetből mindig az optimumot kiváltani. A feljebbvaló egyrészt barát legyen, aki megérti az alantasát, másfelől azonban tudja azt munkára szorítani. A főnök és alárendeltjei viszonya az legyen, hogy az alárendelt négy szemközt mindent megmondhasson neki, de a nyilvánosság előtt a főnökét feltétlenül védje. A főnök azonban csak akkor tudja alárendeltjeivel a megfelelő viszonyt kiépíteni, ha megvannak azok az egyéni adottságai, amelyek nemcsak jogi, hanem erkölcsi fölényt, tekintélyt megadják. A főnöknek alárendeltjeihez képest többembernek kell lennie: jellemben, tudásban, teljesítményben és biztosnak kell lennie a speciális főnöki funkciókban, amelyek az előrelátás, szervezés, parancsolás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés. (L. 33. 1.) De a főnökök is alárendeltjei a saját főnökeiknek, akikre ugyanezek a követelmények fokozott mértékben vonatkoznak, ők is hivatásos közszolgálati alkalmazottak. A hivatásos közszolgálati rendszer csak akkor tudja a hozzáfűzött reményeket beváltani, ha a főnökök éppugy, mint az alárendeltek, szintén ugyanilyen szolgálati viszonyban állanak, pl. a hadseregben, a római katolikus egyházban stb. Ahol ettől a főnökök egy részénél eltérés van, pl. a parlamentáris államokban a minisztereknél, ez rendszerint a közszolgálat eredményességének a rovására megy.

A hivatásos közszolgálati rendszer a maga fölényt jelentékeny részben annak is köszönheti, amit fent (7. 1.) úgy nevezünk, hogy összhangbiztosítás, nemcsak parancs, hanem *eszme* által. A hivatásos közszolgálatot közös szellem, hivatásérzet tölti be, ami az eredményességet fokozza, az odaadást és fegyelmet a példa, a hagyomány és a kölcsönös ellenőrzés révén emeli. Ez nem érhető el állandóság nélkül. A hivatásos közszolgálati rendszer a maga igazi értékét csak több nemzedék során való következetes nevelő munka útján tudja kifejleszteni. Azok a közszolgálati ágak, amelyeknek a történelmi példája a hivatásos közszolgálati rendszernek minden más rendszer fölötti fölényt bebizonyította, mind évszázados múltra tekinthetnek vissza: a katolikus egyházban az egyházi rend, az európai kontinensen a hivatásos katonai tisztikarok, a porosz állami közszolgálat, a katonai vezérkarok stb. Amely államok ezt a rendszert később vezették be, mind tudatosan igyekeznek ezt a szellemet kifejleszteni, így az angol és amerikai *merit systemben*.

E. Parlamentáris államokban, ahol két, vagy több politikai párt van, amelyek a kormányt esetleg váltakozva alakítják meg, a hivatásos közszolgálati alkalmazottak a különböző pártállású kormányok alatt változatlanul ellátják feladatukat. Egyrészt, mert állandó alkal-

mazásuknál fogva a kormánynak nincs jogi lehetősége, jogalapja az elbocsátásukra, másrészt, mert az állandó alkalmazottak működését túlnyomórészt a jog, valamint technikai szempontok irányítják és diszkréciós hatáskörükben is lehetőleg a pártok fölötti közszempontot igyekeznek érvényesíteni, a kormánynak nincs is szüksége az elbocsátásukra. Az az érdek, ami a hivatásos közzolgálati rendszer általános elterjedésére vezetett, hogy t. i. szakképzettséggel és tapasztalattal bíró emberek álljanak rendelkezésre, a pártrendszerrel összhangba másként nem is hozható. A közzolgálat zömét a pártok váltakozása nem is érinti, csak aránylag igen kis számú fontos, ú. n. kulcspozíciók vannak a mindenkori hatalmon lévő párt, vagy pártkoalíció számára fenntartva, így nálunk a miniszterek, minden minisztériumban egy-egy államtitkár, és a főispánok, Budapesten a főpolgármester állása. Ezeknek az állásoknak betöltésénél szakképzettség nincs előírva és az alkalmazás bármikor megszüntethető, tehát a hivatásos és szakképzett közzolgálati alkalmazottaktól eltérő típust képviselnek: a politikai közzolgálati alkalmazottak típusát.

F. A hivatásos és szakképzett közzolgálati rendszer általános elfogadását megelőzőleg közismert gyakorlati próba is állt az ellenkező megoldás értékére nézve rendelkezésre. Az *Amerikai Egyesült Államokban* a kétpártrendszer kialakulása után a közzolgálatnak a négy évre választott elnökkel és országgyűléssel (kongresszus) való összhangját akként óhajtották biztosítani, hogy a közzolgálati alkalmazottakat sem állandóan, hanem csak négyévi megbízatással alkalmazták. Ezt nem is pártpolitikai, hanem más, tárgyi megfontolásból tették, amint az kiténik *Jackson* amerikai elnöknek 1829-ben a négyévi közzolgálati alkalmazás bevezetése ügyében tett következő nyilatkozatából:

„Kevés az olyan ember, aki hivatalt, vagy hatalmat élvezhet a nélkül, hogy több-kevesebb hűtlenség kísértésébe ne essék közérdekű feladatainak ellátásában. Ezeknek egyéni integritása nem gyanúsítható, de ki vannak téve annak a veszélynek, hogy könnyen nézzék a közérdeket és olyan viselkedést tőrjenek, amellyel szemben egy új ember fellázadna. A hivatalt a tulajdon egy nemének tekintik és a hatalmat inkább egyéni érdekek előmozdítása eszközének, mint olyan eszköznek, amely egyedül a nép szolgálatára való. Az összes közszervek dolga oly egyszerű, vagy legalább is oly egyszerűvé tehető, hogy értelmes férfiak könnyen képesek lesznek annak elvégzésére. És én csak azt tudom hinni, hogy többet veszítünk azáltal, hogy az emberek soká vannak hivatalukban, mint általában nyerhetünk a hosszabb tapasztalat által. A hivatalok nem azért vannak, hogy egyes embereknek a köz költségére támogatásul szolgáljanak, nincs tehát egyéni jogsérelem az elbocsátásban, amint jog sincs sem az alkalmazásra, sem a megmaradásra. Az állás betöltője közérdekből

lett tisztviselő és ha a közérdek eltávolítását követeli, a közérdeket az egyéni érdekek feláldozni nem szabad.”¹¹

Az eredmény azonban a nemes várakozástól eltérően az lett, hogy a hatalomra jutó párt mindig saját tagjait igyekezett minél nagyobb számban jutalmazni, ezért politikai érdekek, nem pedig szaktudás alapján válogatták azokat ki. Az, eredményt és annak visszahatásaként a *merit-system* bevezetését már megismertük (79. l.)

A pártpolitikai befolyásnak a hivatásos közszolgálatra való káros hatására tanulságos példa a *francia* közszolgálat is. Itt a fogalmazási kar (főleg a külügy,” a pénzügy és az államtanács személyzete) a pártpolitika fölött-álló elit, amelynek régi tradíciója van. Főleg a baloldali pártok igyekeznek ezt a demokratizálás jelszavával a maguk hatalmi befolyása érdekében megváltoztatni. A közszolgálat tekintélyét a pártbefolyás egyre jobban leszállítja. Gyakori eset az, hogy a főnök az alárendelttel nem teheti azt, amit a szolgálat érdeke követelne, nem helyezheti át, nem léptetheti elő, nem bocsáthatja el, mert pártpolitikai képviselői befolyás, vagy közszolgálati alkalmazottak szakszervezete nem engedi. A közszolgálati alkalmazottaknak nagy számuk politikai súlyt is ad. Az alsó- és középfokú alkalmazottak szakszervezetekbe tömörültek, amelyek a sztrájkot is alkalmazzák érdekeik és akarataik érvényesítésére, amiben egyes politikai pártok támogatására mindig számíthatnak. Ez természetesen a hierarchia fogalmával össze nem egyeztethető magatartás, ami arra mutat, hogy az állandó alkalmazás rendszerének lehetnek kinövései, amelyek annak előnyeit megszüntetik, ha a vezetés nem áll hivatása magaslatán. Franciaországban a szakszervezetek fegyvelemlazító működése odáig fajult, hogy a kormány 1938 őszén kénytelen volt rendkívüli felhatalmazások során annak lehetőségéről is gondoskodni, hogy válságos időkben éppugy, mint egyes fontos iparüzemek, a közszolgálat is katonai törvények alá helyeztessék és a közszolgálati alkalmazottak engedelmességének kikényszerítésére éppugy, mint az ipari munkássággal szemben, a haditörvényszékek és a katonai büntetőtörvények legyenek alkalmazhatók. Azt, hogy mikor van ennek a kivételes rendelkezésnek életbeléptetésére szükség, a kormány dönti el.² Az 1940. évi francia összeomlás okainak kutatói kénytelenek lesznek ezzel a kérdéssel is jelentősége szerint foglalkozni.

G. A hivatásos közszolgálatnál kétségtelenül megvan az a veszély, amelyre *Jackson* elnök is utalt fenti nyilatkozatában, hogy t. i. elfásul, érdeklődését az emberekkel szemben elveszti és egocentrikussá lesz. Ennek a veszélynek kiküszöbölésére *Mussolini*, aki a közszolgálatnak ezt a rendszerét a fasizmusban is fenntartotta, azt a módot

¹ L. *Magyary*: Amerikai államélet. 1934. 130. l.

² L. *Höhn*: Das ausländische Verwaltungsrecht der Gegenwart. 1940. 183. sk. 1.

alkalmazza, amely őrsváltás néven ismeretes. Az összes alkalmazottakat, az alacsonyrangúaktól fel a miniszterekig, többéves, időközben áthelyezi, felváltja és így új feladatok elé állítja. A tisztviselőket ilyenkor nemcsak más igazgatási ágakba, hanem más ország-részekbe is helyezi át, hogy így az Olaszország egyes tájai közti eleven cserét és kölcsönhatást előmozdítsa. Ennek a rendszernek vannak bizonyos hátrányai, főleg a viszonyok alapos megismerése terén, de ennél nagyobb előnynek tekintik azt, hogy a lomha, beporosodott bürokrácia kifejlődését és a lendületnélküli, az élettől elvált specialista-ságot megakadályozza.¹

Mindenesetre a posztindusztriális állam a hivatásos közszolgálat rendszerét sehol sem nélkülözheti. Ezért terjedt el az a XX. században az egész világon, még azokban az államokban is, amelyek annak elvi okokból álltak ellen (pl., az USA). A közigazgatás fejlődése azt a nézetet is megdöntötte, hogy a közigazgatás annyira leegyszerűsíthető, hogy azt bárki tanulás nélkül elláthatja. További fontos fejlemény az, hogy ma már minden állam közhivatalnokai létszáma oly nagy, hogy annak leváltására alkalmas emberek elegendő számban nem állnak sehol rendelkezésre. Ezért láttuk azt, hogy az olasz fasiszta és a német nemzeti szocialista forradalom is az állami apparátust épen fenntartotta, s csak annak a vezetését vette át. Egyik sem gondolhatott arra, hogy azt új garnitúrával cserélje fel.

A nem-hivatásos közszolgálat.

66. A közigazgatásban azonban a hivatásos és állandó közszolgálat rendszere nem érvényesül kizárólagosan egyetlen államban sem. Mellette főleg kétféle rendszert kell még kiemelnünk, és azokon felül, illetve azok közt különféle más fokozatok is előfordulnak. A másik két rendszer a következő:

a. A *kötelező közszolgálat*. A hivatásos közszolgálatnál, mint láttuk, az egyén önkéntes vállalkozása, rendszerint kérelme, ritkán elfogadása (pl. miniszternél) mindig megtalálható, úgy, hogy az önkéntes jelleg lényeges. Ez vonatkozik, még a honvédség hivatásos tisztjeire és altisztjeire is, akik önként választják ezt a „pályát”. Van azonban kötelező közszolgálat is, amely minden állampolgárt a törvények rendelkezésénél fogva terhelő szolgálati kötelezettség, nem pedig a közszolgálat szervezetében egy, a munkamegosztás útján kijelölt szerep, illetve feladatkör elvállalása. Ennek a kötelező közszolgálatnak főpéldája a kötelező katonai szolgálat és a honvédelmi törvényen (1939: II. t.-c.) alapuló egyéb kötelezettségek: levante, lövészs, munkaszolgálat stb. Ugyanide tartozik az 1890:1. t.-c. 49. §-án alapuló közmunka, a községi bírói tiszt elvállalása, a köteles tűzörség stb., valamint ilyen volt az igazságügyi szolgálatban az esküdti

¹ L. Höhn, i. m. 89. 1.

szolgálat kötelező elfogadása. (L. 1897: XXXIII. t.-c, hatályon kívül helyezve a 6898/1919. M. E. sz. r. által.) Ezekben az esetekben az egyént hozzájárulására való tekintet nélkül, hatósági aktus (besorozás, kisorsolás stb.) útján kötelezik, és vonatkozása már a kötelezettség megszegését jelenti, amelyre büntetés vagy kényszerítő intézkedés következik.¹

b. *A magánjogi, illetve munkajogi szerződéssel vállalt szolgálat.* A közigazgatásban, s különösen az üzemekben, valamint a különböző érdekképviselői és más gazdasági igazgatási alakulatokban (pl. anyag-hivatalok) ez a szolgálati típus is nagy szerepet játszik mind munkások, mind tisztviselők munkaerejének biztosítására.

20. §. A közigazgatás működési alapelvei.

A működési alapelvek.

67. Az emberekből álló minden szervezet célja, miként fentebb (3. §.) Kifejtettük, éppugy szükségletek kielégítése, feladatok megoldása, tehát bizonyos eredmény elérése, mint az egyes embernél. Ez teljes mértékben így van a közigazgatásnál is. Ha nem így volna, a közigazgatás öncél volna.

Ali. §-ban rámutattunk arra, hogy a jogállam századában a közigazgatás jogszerűségének követelménye hogyan szorította háttérbe az eredményesség szemelött tartását. Eredmény nélkül pedig a közigazgatás céltalan.

a. *Eredményesség és b. jogszerűség* azonban sem mint alternatívák, sem egymással kiegészítve nem foglalják magukban a közigazgatás működésének összes elveit.

A közigazgatás működését irányító elvek még a következők:

c. *A szakszerűség és gazdaságosság.* A közigazgatásnak működésében célravezető módon, a legrövidebb és legegyszerűbb úton, gyorsan kell eljárnia.

A közigazgatás számos feladata a posztindusztriális korban csak különleges szakképzettséggel végezhető és ezenfelül minden tagjánál szükség van a nagy szervezet kellő ismeretére ahhoz, hogy abban elfoglalt helyét megértse és abba beilleszkedjék. Ez tehát az adminisztrációban való kisebb-nagyobb fokú szakképzettség szükségességét is jelenti.

A közigazgatás működésére is áll a gazdaságosság elve: az eredményt minél kisebb áldozattal és az áldozattal minél nagyobb eredményt elérni. Ez vonatkozik a szervezetre, a munkára és a költségre egyaránt.

¹ L. Köttgen: Beamtenrecht. 1929. 31. 1.

d. „A közigazgatás nem vitatkozás, hanem akarat és tett,¹ „Kormányzati ügyekben az első az akarat, aztán jön a szervezet.”² Ez a két idézet találóan mutat rá arra, hogy a közigazgatásban mily nagy jelentősége van az *aktivitásnak* és az *erélynek*. Erélyesnek, erőforrásnak kell mindenkinek lennie ahhoz, hogy cselekedni, eredményt elérni, még inkább ahhoz, hogy másokat is cselekedtetni s vezetni tudjon. Ha a közigazgatásban van erély, akkor fog kezdeményezni, lesz iniciatívája, fog merni felelősséget vállalni, nem fogja a feladatokat kerülni, hanem örömet leli a teljesítményekben, a haladásban, az emberek sorsának javításában. Akkor hivatása magaslatán fog állni. Ha azonban csak azt nézi, hogy a hivatalos órát betartsa és nyugdíjéveket gyűjtsön annyi munkával, ami éppen arra elég, hogy állásából el ne távolítsák, akkor nem erőforrás, hiányzik az erélye és nem is tudja helyét betölteni. Ha az emberek, akiből egy szervezeti egység áll, mind vagy túlnyomórészt ilyenek, a szervezet értékét a nemzet kárára nagyon leszállítják.

e. A közigazgatás az *emberekért van*. A közigazgatáshoz tartozó emberek intézik a közigazgatáshoz nem tartozó emberek ügyeit. A törvény és a jogszabályok megalkotásakor ügyekre, nem személyekre gondolnak, a közigazgatás azonban a maga tárgyi feladatai megoldásában mindig személyi feltételekre talál, személyeket érint. Minden országos ügy egyének ügyeként jelenik meg a hivatalban.

A hivatal és a közönség viszonya a tömegpszichológiának, a közéleti lélektannak kényes területe. „Az ellen tiltakozunk, hogy egyetlen tisztviselővel az egész közigazgatást azonosítsák, az ellenben nagyon szükséges, hogy a tisztviselő minden emberben az egész közönséget lássa maga előtt. A közigazgatásnak ugyan mindig a közügyre, az ország ügyére kell gondolnia, de az számtalan részletből áll és előttünk csak részletek jelennek meg. Ha a tisztviselő csak az egésyre, az országra gondol, akkor az egyes emberek ügyeit könnyen tarthatja az ország szempontjából apróságoknak, jelentéktelennek. Az apróságok sokszor mégis nagyobb gondot adnak. Nem azért, mintha elvi tekintetben nehezek volnának, avagy sok munkát okoznának, hanem, mert ami nekem apróság, annak, aki élém hozza, talán életbevágó kérdése lehet s ezt könnyen szemem elől téveszthetem.” „Fontos élenken gondolnunk minden percben arra, hogy legkisebb és legnagyobb tisztviselő egyaránt az óriási szervezet megszemélyesítője a ‚felek’ számára, ezek pedig egyenként, de valamennyien a nagy egésznek, a nemzetnek élő, azaz érző és ítélő tagjai. Minél kevésbé ismeri a fél hatásköröm korlátoltságát, annál inkább a sorsa intéző-

¹ „L'amministrazione non è discussione, ma azione e volontà.” Zanolini. G; L'Amministrazione Locale. Padova, 1936. 159. 1.

² „In matters of government the will is first and organisation secondary.” Herman *Finer*: The British Cabinet, the House of Commons and the War. Political Science Quarterly. 1941. szept. 333. 1.

jenek tekint. A legkisebb ügyet is abban a tudatban kell tehát intéznie minden tisztviselőnek, hogy nem a maga nevében, hanem az állam nevében cselekszik; és tudnunk kell azt is, hogy ha még olyan kicsiny ember ügyével van is dolgunk, az nem egy ember csupán, hanem a közösség ügyének egyik részlete. Ami az egyes emberrel történik, az az egésznek a sorsát vagy legalább a lelkületét irányítja.”¹

Az „igazgatók” és az „igazgatottak”² viszonyának ilyen felfogásából több további fontos elv következik: a közigazgatás előtt legyen minden ember egyenlően fontos. Mindenki érezze a törődést, a jóakaratot, az emberszerető kíméletet. Ez azt is jelenti, hogy a közigazgatásnak pártatlannak kell lennie. Ne tegyen különbséget szegény és gazdag, barát és ellenség, kormánypárt és ellenzék, város és falu, magyar és nemzetiségi közt. Egyúttal jelenti a tárgyilagosság kötelezettségét, a protekciónak és annak a tilalmát, hogy a hivatalnok a rábízott ügyek mikénti elintézésével magának előnyt vagy összekötést keressen.

f. A közigazgatás a *közösségért* van: az egész közösségért, városért, vármegyéért, az egész nemzetért. Működésében tehát az egész község szükségletét, érdekét kell szem előtt tartania. Ez azt jelenti, hogy az összes emberek érdekét „hivatalból” figyelembe kell vennie, nemcsak azokét, akik kérik, akik jelentkeznek. Más szóval a közigazgatásnak a községet mindig egységben kell látnia, minden emberre és minden szükséges szempontra gondolnia. Ez nem azt jelenti, hogy az iskolát ne csak a tankötelesek, hanem a felnőttek számára is, kórházat ne csak a betegek, hanem az egészségesek számára is, börtönt ne csak a gonosztevők, hanem a derék emberek számára is méretezzék, vagy hogy adót mindenkitől egyenlő összegben, ne pedig teherbírása arányában szedjenek, hanem azt, hogy a közigazgatásnak áttekintése legyen az egészről és hogy gondoskodása a feladatok maradék nélküli megoldására irányuljon.

¹ *Imre Sándor*: A hivatal hatása a közönségre. A magyar közigazgatás. A korszerű közszolgálat útja. 2. 1936. 33. 1.

² *Bortolotto Guido*: Governanti e governati del nostro tempo. Sociologia e politica fascista. 1933.

II. RÉSZ.
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS
SZERVEZETE.

IV. FEJEZET.

A magyar közigazgatás alapjai és feladatai.

21. §. A magyar közigazgatás alapjai.

A közigazgatás alapjai.

68. A közigazgatás, mint láttuk (6. §), az állam szervezete a közfeladatok megoldására. Ebből következik, hogy a szervezetnek a közfeladatokhoz kell igazodnia. Ha tehát a magyar közigazgatás szervezetével és működésével akarunk foglalkozni, a közfeladatok méreteiből és természetéből kell kiindulnunk.

Az a három főtényező, amely a közfeladatok meghatározásában irányadó: 1. a terület; 2. a népesség és 3. a gazdasági élet. Ismernünk kell ezeket *a.* önmagukban, *b.* egymáshoz való viszonyukban és *c.* történeti fejlődésük mai időpontjában.

A következő szakaszok (22-24. §) a három tényezőt egyenkint, az *a.* szerint teszik vizsgálat tárgyává, abban a terjedelemben, amint az a közigazgatással való további foglalkozás alapvetéséül szükséges. Itt a *b.* és *c.* alatti szempontokat megvilágító körülményekre óhajtunk rámutatni.

A terület és népesség viszonya.

69. A terület és a népesség egymáshoz való viszonyában nagy változásokat okozott előbb a Szentkorona Országainak Trianonban történt feldarabolása, majd egyes területeknek 1938 óta való visszatérése.

A terület és a népesség változásait az alábbi táblázat mutatja:

Magyarország területe és népessége

I. Trianon előtt:

T e r ü l e t	Lélekszám	Népszámlálás éve
Magyarország	282.870 km ²	18,264.533 1. (1910)
Horvát-Szlavonorsz.	42.541 „	2,621.954 „ (1910)
Magyarbirodalom	325.411 km ²	20,886.487 1. (1910)

II. Trianon után:

A trianoni békeszerződés (1920. június 4.) által elvesztve

Románia javára	103.093 km ²	5,257,467 l.	(1910)
Csehszlovákia „	61.633 „	3,517.568 „	(1910)
Jugoszlávia „	63.092 „	4.131.249 „	(1910)
Ausztria „	4.020 „	291.618 „	(1910)
Lengyelország „	589 „	23.662 „	(1910)
Olaszország „	21 „	49.806 „	(1910) (Fiume)
Összesen	232.448 km ²	13,271.370 l.	(1910)
Trianoni Magyarország	92.963 „	7,615.117 „	(1910)

III. 1942. január 1.

Trianoni Magyarország	92.963 km ²	9,314.323 l.	(1941*)
Az 1. bécsi döntéssel ¹ visszacsatolt terület (Felvidék)	12.103 „	1,058.324 „	(1941*)
Az 1939. márc. ápr.-ban visszacsatolt terület (Kárpátalja)	12.171 „	697.788 „	(1941*)
A 2. bécsi döntéssel ² visszacsatolt terület (Kelet-Magyarorsz.)	43.492 „	2,573.185 „	(1941*)
Az 1941. áprilisában visszacsatolt terület (Délvidék) kb.	11.475 „	1,024.876 „	(1941*)
Magyarország kb.	172.204 km ²	14.668.496 l.	

A területváltozások mindig nagy eltolódásokat okoztak a népsűrűségben és a népesség nemzetiségi, vallási és foglalkozási összetételében. Ugyanugy megváltoztatták a közigazgatás szervezetét és feladatait.

Az országrendezés.

70. A népsűrűségnek fokozatos növekedése és az utolsó évszázadban hirtelen gyorsulással háromszorosára való szaporodása, a közigazgatás számára azt a nagy fordulatot jelentette, hogy míg korábban, így nálunk is a török kiűzése után, a probléma az volt, hogy a nagy területeket hogyan népesítsük be és használjuk fel, most nemcsak minden terület ki van használva, hanem a helyszűke okoz nehézségeket és teszi szükségessé az államhatalom beavatkozását. Ez vezet a terület teljesebb kihasználására, s e végből az árvízjárta területek megvédésére, mocsarak kiszáritására, a terméketlen területek (szikek) megjavítására, belvizek rendezésére. Ugyancsak beavatkozásra van szükség a népességnek a területen való jobb elosztása végett is, a telepítés útján. A cél az, hogy a nemzet életteréül szolgáló terület

¹ 1938.november2.

² 1940.augusztus30.

* Előzetes népszámlálási eredmények.

az azon lakó emberek letelepedésére és megélhetésére a legjobb lehetőséget nyújtsa.

A nemzetek ennek dacára tovább küzdenek az egyke és a szaporodás minden csökkenése ellen, tehát törekszenek a népsűrűség fokozására. Ebből következik, hogy a területük jobb kihasználása egyre nagyobb tudatosságot és tervszerű állami irányítást fog igényelni. Ezt a kormányzati funkciót *országrendezésnek* nevezzük (L. 536. I.)¹

A közellátás fontossága.

71. A népesség szaporodása a közellátással szemben is fokozott követelményeket támaszt. Az embereknek élelmiszerekben és minden más cikkben való szükséglete önellátásuk és a termelés fenntartása végett a javak szaporítását teszi szükségessé. Ennek lehetősége a termelési tényezők: termőföld, nyersanyag, tőke és emberi munkaerő mennyiségétől és szaporításának, valamint jobb kihasználásának ütemétől függ.

Az állam a nemzet szükségleteinek fedezéséhez szükséges javakat részben a külkereskedelmi forgalomban szerzi be. Az 1914-1918. évi világháború óta azonban közismert lett a nemzeti önellátás fontossága. Önellátónak tekinthető az az állam, amely nemzeti életének legfontosabb szükségleteit saját nyersanyagaiból, saját termelésével ki tudja elégíteni. A technika mai állása mellett a hiányzó nyersanyagok jelentékeny része pót- vagy műanyagokkal helyettesíthető. Mindig lesz azonban a szükségletek közt olyan, amely csak külföldről való behozattalal elégíthető ki. Ilyen esetben az önellátás érdeke azt kívánja, hogy a szükséglet olyan cikkekre és mennyiségekre korlátozódjék, amelyek a külföldi piac korlátozása esetén is beszerezhetők.

A háborús tapasztalatok figyelmeztettek a hadiszükségletek kielégítésének minden mást megelőző, az állam fennmaradását biztosító fontosságára. Az önellátás tehát úgy értendő, hogy fedezze a nemzeti élet fenntartásának és a hadigazdálkodásnak együttes szükségleteit.

A gazdasági életnek ez a szerepe a közigazgatás számára sok feladatot ad: mindenekelőtt a gazdasági élet irányítását a végből, hogy a nemzeti termelés fokozása legalább is párhuzamosan haladjon a népesség szaporodásából származó szükségletnövekedéssel és ezenfelül közigazgatási feladat a termelés és elosztás, ha azt kisebb vagy nagyobb részben az állam vagy a közigazgatás más alanyai (városok, községek, vármegyék) maguk átvesszik (közüzemek).

22. §. A terület.

A földrajzi alapok.

72. A történelmi Magyarország eszményi földrajzi egységként töltötte ki a Kárpátok hegyláncával körülvelt középdunai meden-

¹ L. *Magyary Zoltán*: Országrendezés. Közigazgatástudomány. 1941. 209. 1.

cét.¹ Köröskörül jól védhető természetes határai voltak, amelyekének javarésze a Kárpátok övezetének legmagasabb csúcsain és hegyhátaiban futott. Egységes, a Duna által levezetett vízrendszere azt jelezte, hogy az ország minden jelentősebb völgye az ország közepén elterülő síkságok és mélyedések, a Nagy- és Kis-Alföld és az Erdélyi-Medence felé lejtett. A magyarság összefüggő zárt egységben a medencerendszernek jobbára alacsony-dombos és síksági részeit lakja, a Dunántúlt, a Nagy- és Kis-Alföld túlnyomó részét és az Erdélyi-Medence keleti szélét (székelység). A peremi hegyvidéket és a síkság déli szélét nemzetiségek töltötték ki, akiket ezer szállal kötöttek a Magyar Királysághoz az annak törzsét alkotó magyarság által lakott területre nyíló folyóvölgyek forgalmi útjai.

Az 1914-18-as világháborút követő összeomlásban a trianoni békediktátum, az azóta nagyjából megszűnt utódállamok katonai és gazdasági érdekeit tartva szem előtt, úgy szabta meg Magyar ország határait, hogy azok mindenütt az egy tömbben élő magyarság testébe vágtak.

Egyetlen önálló életű tájegység sem maradt épen e csonkaországban, a határok mindenütt síkságon futottak és élettereket metszettek át. A Duna középső szakasza mintegy észak-déli irányú felezője volt a csonkaországnak. Tőle nyugatra körülbelül 40.000 km²-nyi területen a Dunántúl és a megcsonkult Kis-Alföld déli fele, a Dunától keletre pedig szintén körülbelül 40.000 km²-en a megcsonkult Nagy-Alföld darabja terült el. Ezt északon hézagosan zárták le az északnyugati kárpáti övezetet szegélyező, jobbára vulkánikus eredetű középmagas hegységek (Börzsöny, Cserhát, Mátra, Bükk, Tokaj-hegyalja).

Ez az *északi hegység* az Északnyugati Kárpátok gazdag bányavidékeiből csak néhány kisebb barnaszén-medencét zárt magába (Salgótarján, Ózd, Sajószentpéter, Diósgyőr környéke), ahol az egyoldalúan agrárjellegű csónkaországban annyira szükséges iparosodás a csekélyértékű bányakincshez képest erőteljesen megindult. Ez ellensúlyozta némileg az ezen a hegyvidéken és annak lábainál (különösen Mezőkövesd környékén) összezsúfolt agrárproletariátus nehéz sorát, akiből az ország mezőgazdasági vándormunkásainak legnagyobb tömege kikerült. Nógrád és Hont, Heves, Borsod-Gömör, Abaúj és Zemplén megyék estek erre a hegyes és hegylábvidéki tájra.

Az *Alföld* nagy tájegysége több jellegzetes vidékre oszlik. A csonkaország határain belül a legszegényebb része kétségtelenül a Tiszántúl északi része. Ezen a területen az Alföldnek amugyis szárazságba hajló éghajlatát csak súlyosbítja a talajnak rossz minősége (szik, homok) és a mezőgazdasági kultúrának alacsony színvonala. Azonkívül ez a piacoktól legtávolabb fekvő terület a csonkaország-

¹ L. *Prinz Gyula*: Magyar földrajz. Magyar Föld, Magyar Faj. I., III. kötet.

nak forgalmi szempontból is legelesettebb vidéke volt, ami iparosodását is megakadályozta. Így az itteni szapora népesség szaporulata nagyrészt elvándorolt, városokba tódult. Ennek a vidéknek a megyéi: Hajdú, Bihar, Szabolcs és Szatmár-Bereg voltak.

A Tiszántúl déli fele éghajlat, és különösen a talaj minősége, tekintetében kedvezőbb helyzetben van, mint az előbb tárgyalt északi fele. Ez a gazdag gabonatermő vidék városaiban is lüktetőbb életet támasztott, ami viszont a mezőgazdasági iparoknak adott lendületet. Az alföldi szélsőséges éghajlat miatt azonban az itteni mezőgazdaság egyoldalúan szemtermelő jellegű, aminek következtében a mezőgazdasági munkásság évi munkaerejének javarésze (közel fele) kihasználatlan. Ez a körülmény ezt a réteget szegénységbe dönti, ami épp a föld birtokosainak itt aránylag jelentős jövedelme miatt a társadalmi ellentéteket a parasztságon belül is rendkívül kiélezi. E terület megyéi: Jász-Nagykun-Szolnok, Békés, Csongrád, Csanád-Arad-Torontál.

A Duna-Tisza-köze egyrészt a nagy fogyasztópiac közelsége folytán, másrészt a különlegesen szerencsés fejlettségű kultúra következtében az ország legműveltebb, gazdag kertjévé fejlődött. Gyümölcs-, szőlő-, főzéléktermése, baromfitenyésztése elsőrendű, s piacai ma már nemcsak az országot látják el, hanem exportálnak is. Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye foglalja el ezt a területet.

Bár már a Duna-Tisza-köze nagy részén érezhető Budapest hatása, mégis külön ki kell emelni a székesfővárosra és környékére kiterjedő Nagy-Budapestet, ezt a „városi tájat”, a maga mintegy 1.7 milliónyi népességével. Ebben a világvárosban és a hozzátapadó területeken a csonkaország iparának háromötöde, kereskedelmének négyötöde, kultúrájának, közigazgatásának is túlnyomó része halmozódik. Olyan organizáció ez, amelyet Nagy-Magyarország testére szabtak és amelynek szűkek voltak a trianoni keretek. Ha Budapesthez nemcsak a közvetlen környéket számítjuk hozzá, hanem mindazokat a községeket, amelyeknek gyarapodásában a főváros közelsége még éreztetni hatását, akkor ezek egyesített lélekszáma kerekén 2 millió és a gyarapodás mértéke 1930 és 1941 között 300.000 fő, százalékban kifejezve: 18.4.

A trianoni Magyarország *dunántúli* területén ismét három jellegzetes vidéket különböztethetünk meg. Az első a dunántúli középhegységtől keletre és a Balatontól délre a Dunáig és a Drávaig elterülő terület. Ez az enyhén hullámos felszínű, általában jótalajú és rendkívül kedvező éghajlatú táj a magas mezőgazdasági kultúra területe. De egyúttal a szántóföldi nagybirtokok és az egytömbben élő, jómódú hazai németiség területe is, ahol a magyarság tömegei általában kedvezőtlen viszonyok között élnek. Egyrésztük mezőgazdasági cseléd és munkás, másik részük pedig, a kigazdaelem, egykézű, halódó társadalmat alkot (pl. Ormátságban, Sárközben, Belső-Somogyban). A nép-

sűrűség pedig, különösen a nagybirtokok által megszállott területen (Mezőföldön, Külső-Somogyban), rendkívül alacsony, úgy, hogy a belterjes mezőgazdasághoz szükséges munkáskéz javarészt messze földről, Mezőkövesd környékéről és Zalából hozzák (sommásmunkások). E táj megyéi: Fejér, Tolna, Baranya, Somogy.

Hasonlíthatatlanul szegényebb táj az előbbinél a Dunántúlnak délnyugati része. Nemcsak a Bakony vidéke hegyes, erdős, hanem a zalai dombok is erdők, völgyekkel erősen tagoltak, a vasi szelidebb dombvidék pedig kavicsos, gyenge altalajú. Az erdőkkel körülvett szűk élettérben túlszűfolt, elszegényedett nép él a modern élet kifejlődésére alkalmatlan apró falvakban. Veszprém, Zala, Vas megyék vannak ebben a tájban, úgy azonban, hogy Veszprém vármegye enyingi járása az előbbi bekezdésben tárgyalt termékeny Kelet-Dunántúlba nyúlik át, ugyanennek a megyének Pápa körüli vidéke pedig Vas vármegyének a Sárvár-Szombathely vonaltól északra fekvő részével együtt már a szintén termékenyebb, gazdagabb Kis-Alföld felé lejt.

A trianoni országhoz a Kis-Alföldnek csak a Dunától délre eső fele tartozott, termékeny, jól megmunkált lapály, amelyen a kisemberek birtokai egyenlően osztoznak a latifundiumokkal. Sopron és Győr-Moson-Pozsony vármegye fejlett mezőgazdaságát szerencsésen egészítette ki a Komárom-Esztergom megye déli részén feltárt gazdag barnaszén-medencékben kifejlődött bányászat és nagyipar (Tatabánya, Dorog vidéke). Az utolsó évtizedben ehhez hozzáfejlődött még a Vérteshegység alumíniumérc-bányászata (Gánt) és a Bakony északkeleti völgyeinek ipara (Fűzfő, Pét stb.).

Az *első bécsi döntés* szigorúan nemzetiségi alapon kiszabott határvonallal visszacsatolta hazánkhoz többé-kevésbé széles sávban a Felvidék déli részén lakó magyarságot. Ennek a sávnak kétségt kívül legértékesebb szakasza a Kis-Alföld gazdag lapályán, a Csallóközben, a Mátyusföld déli részén, a Zsitva, Garam és Ipoly völgyének kisalföldi torkolatában élő nagyszámú magyarság. Bár ennek a sávnak nyugati szélén keservesen érzik a Pozsony vonzáskörétől való elszakítás hátrányait, a Csallóközzel megnagyobbodott Komárom vármegyében, továbbá a Nyitra-Pozsony és Bars-Hont közigazgatásilag egyelőre egyesített megyékben általában sikerült a mesterkelt és kanyargós néprajzi határral megnagyobbodott táj életét újra megszervezni. Nagy nehézségeket okozott a fejlett ipari államban elkényeztetett mezőgazdaság átállítása és a Garam-völgy egykézű társadalma a húszéves magyarelles polgárosodási folyamatnak keserves következményeit mutatja. Szintén az első bécsi döntéssel egészült ki Nógrád vármegye ipari vidéke Fülek és Losonc erősen iparosodott környékével. Visszakerültek Gömör-Kishont vármegye magyarok-lakta alsó völgyei is, hogy az új határokon belül ismét érezzék a losszközlekedésű, eldugott határvidék hátrányos helyzetét. Kiegészült Abauj-Torna vármegye is, visszakapva természetes központját, Kassát, amely azon-

ban erőszakosan elvágott háttére hiányában nehezen tudja a Felvidék vezető városának szerepét betölteni.

Az első bécsi döntés legtarthatatlanabb határvonala kétségtelenül az Alföld északkeleti szegélyén megvont kárpátaljai határ volt, amely az ottani felszabadult magyarsággal együtt hazahozta a kárpátaljai városokat is (Ungvár, Munkács, Beregszász).

Ezáltal a Kárpátaljának az Alföld felé lejtő völgyeit valósággal eltorlaszolta és így annak helyzete egy tél alatt tarthatatlanná vált.

Valósággal felszabadításként hatottak tehát azok a katonai akciók, amelyek 1939 tavaszán visszacsatolták Magyarországhoz északkeleten a *Kárpátalját*. A Kárpátok szoros völgyeiben keleteurópai szegénységben és elmaradottságban élő roppant szopora ruszinok 600.000-es tömegével ismét egy összefüggő nagyobb nemzetiségi tömb került a magyar nemzettestbe, 100.000-nyi, közöttük élő keleti zsidósággal súlyosbítva. A korszerű nemzetiségi politikának megfelelően ez a sajátos nemzetiségi vidék bizonyos fokú autonómiát kapott és ennek területi elkülönülését szolgálja a kárpátaljai kormányzói biztosság hatáskörébe lartozó ungi, beregi és máramarosi közigazgatási kirendeltségeknek az azonos nevű vármegyéktől való elkülönítése. Az 1940. évi második bécsi döntést követő közigazgatási rendezéskor vált ki a kárpátaljai közigazgatásból Ugocsa vármegye odaosztott része (és alakult vissza eredeti területén önálló megyévé), valamint a máramarosi Tisza-völgynek néhány magyar- és románlakta községe.

Az 1938 óta tartó országbővülésnek kétségtelenül legjelentősebb eseménye a *második bécsi döntéssel visszatért keleti terület* visszaszerzése. Ennek a második világháború zajlása közben történt döntésnek kétségtelenül vezérlő szempontja volt, hogy a Keleti-Kárpátok ősi határvonala ismét magyar kézbe kerüljön és ezáltal a székelység hatalmas törzse is felszabaduljon. Ezzel szemben a keleti országrész déli határát főleg nemzetiségi és helyi szempontokat figyelembevevő demarkációs vonallal jelölték ki, amely Észak-Erdély legfontosabb közlekedési útvonalatát úgy metszi át, hogy ezáltal a Székelyföld az anyaországgal való vasúti összeköttetés nélkül maradt.

A visszakerült keleti országrész három jellegzetes területre oszlik: az első az Erdélyt az anyaországtól elválasztó keleti Szigethegység és annak az Alföld felé lejtő hegy lábait, a történelmi Partium. A Sebeskörös völgyétől a Radnai-Havasokig rendkívül változatos felszínű a táj. A Meszes- és Bükk-Hegységeket románok lakják. Az Érmeilék színmagyar, a szilágyi dombság pedig vegyesen magyar és román lakosságú. A szatmári sík ismét színmagyar, azonban az Erdélybe nyíló Szamoskapu és az attól keletre eső táj megint erősen román lakosságú. Az életforma tekintetében is nagy a változatosság. Kicsiny bányák vannak mindenütt, jelentősebbnek csak a Nagybánya körüli ércbányákat és a máramarosi sóbányákat mondhatjuk. A földművelés a bihari és szatmári síkon, különösen pedig az Érmelléken fejlett.

A szilágyi dombokon és Szatmár keleti részében vegyes mező- és erdőgazdaság folyik. Máramarosnak déli része tisztán erdőgazdaságot űz.

Ez a táj az Alföld felé nyíló Sebeskörös-, Tisza- és Szamos-völgyekkel tökéletesen be van kapcsolva az Alföldre és ezáltal az ország vérkeringésébe. A jelentősebb városok mind az Alföld felé nyíló völgyek szájában vannak. Közülük legnagyobb Nagyvárad és Szatmárnémeti. Ezen a tulajdonképpen Erdély és Magyarország közötti sávon a következő vármegyék fekszenek: Bihar, Szilágy, Szatmár, Ugocsa és Máramaros.

Az Erdélyi-Medencéből az ideiglenes demarkációs vonal csak a megcsonkult északi részt hagyta a természetes erdélyi központ, Kolozsvár körében. A Kis- és Nagy-Szamos völgyei tartoznak ide, túlnyomóan román lakossággal. Magyarok csak a városokban és szórványokban élnek. A Nagy-Szamos felső folyása mentén Beszterce körül kisebb szásznemzetiségű település van. Az Erdélyi-Medence ezen északi szegélyének életformája a kezdetleges mezőgazdasággal vegyes erdőgazdaság. Ide tartoznak a megcsonkult Kolozs, továbbá Szolnok-Doboka és Beszterce-Naszód vármegyék.

A visszakerült erdélyi részek közül a magyarság szempontjából kétségtelenül a legjelentősebb táj a Székelyföld. A 600.000 főnyi szipora és kitűnő tehetségű székelység a Keleti-Kárpátok medencéit és a Hargita- és Görgényi-Havasok lábait szállta meg. Az Erdélyi-Medence felé lejtő hegylábakon és termékeny folyóvölgyekben valamivel tágabbak az életlehetőségek. Az életkörülmények a legkedvezőbbek a déli Háromszékben. Kedvezőek még a Maros-völgy alsó részében is, a Marosszékben. Nagyon szűkösön élnek azonban Udvarhelyszékben, a Csíki- és Gyergyói-Medencékben. Az ipar és bányászat ezen a területen még kezdetleges. Legelterjedtebb a faipar. A mezőgazdaság a mostoha természeti viszonyok között is belterjesnek mondható. Ahol azonban a magas medencékben a terméshozamok elégtelenek, ott a nép kenyere az erdő. Az életlehetőségek helyben nem tágíthatók és ezért a székelység az utolsó félvezszázadban állandó elvándorlásra kényszerült. Ez a Székelyföld visszacsatolása óta előnyös jelenőség az ország nyugati részein lanyhuló szaporodással szemben.

1941. tavaszán Németország balkáni hadjáratába való bekapcsolódásunk során visszaszereztük Bács-Bodrog, Baranya, Zala és Vas vármegyéknek a délszláv megszállás alatt állott területeit.

Kiemelkedő jelentősége van a visszafoglalt déli területből a Bácskának, amellyel kiegészülve ismét teljes egészében helyreállott az országnak egyik legnagyobb és mindenestre leggazdagabb vármegyéje. Gazdag termőtalaja, amely majdnem teljes egészében szántóföld, meleg és elég csapadékos éghajlata, kitűnő települési viszonyai, sűrű vasút- és úthálózata az egész országban páratlanul produktív mezőgazdaságot tesznek lehetővé. Ennek legfontosabb ágazata a kukoricatermelés és sertéshízalás, de említésre méltó még

a Dél-Bácska fejlett ipari-növény termelése is (kender, komló, cukorrépa). A fejlett mezőgazdaságból vegyes nemzetiségű (magyar, német, szerb, bunyevác) népesség él polgárosodott életet.

A polgárosodásra kedvező életkörülményeket az előrehaladott városiasodás is biztosítja. Négy nagy, törvényhatósági jogú városa van: Szabadka, Újvidék, Zombor, Baja. Ezek közül Szabadka a legnagyobb és különösen mint közlekedési és kereskedelmi centrum jelentős. Újvidéket a délszláv megszállás alatt az fejlesztette ki, hogy a Dunai Bánság tartományi székhelyévé telték. Ezzel a rangjával járó előnyeiből most sokat veszített. – A nagyvárosokon kívül 16 megyei város, illetőleg kisváros-számba menő 10.000 lakoson felüli nagyközség van a Bácskában.

A délvidéki területek visszacsatolásával Baranya vármegye is kiegészült a megye más részeivel egyező vegyes-nemzetiségű (magyar, német, szerb), gazdag „baranyai háromszöggel”.

Zala és Vas vármegyék is visszanyerték a jugoszláv megszállás alá került területeket. A zalamegyei Muraköz túlnyomóan horvát nemzetiségű, rendkívül sűrű népességű, szétszórt, apró falvas településű táj, ahol a magyar közigazgatás a visszatérés után azonnal nagyhorderejű községrendezést hajtott végre. Az inkább szegénynek mondható Muraköznek Csáktornya a főhelye. A túlnyomóan Vas megyéhez tartozó muramelléki Vendvidék szintén sűrűnlakoti, a Muraköznel valamivel szegényebb táj. Gazdálkodása sok tekintetben hasonlít a vele szomszédos szegény Göcsejhez. A táj fejletlen központja Muraszombat.

Éghajlat, víz, talaj.

73. A magyar táj éghajlati helyzetéből, földszerkezeti fölépítéséből és domborzatából néhány, az itt folyó emberi életet meghatározó jelenséget kell kiemelni, amelyek a magyarság sorsát messzemenően befolyásolják és így ezekkel a közigazgatásnak is számolnia kell.

Éghajlat. Az Atlanti-óceántól távol fekszik a Kárpát-Medence és így annak az éghajlatot mérséklő hatása csak gyengén érvényesül, az onnan érkező nyáreleji esők gyakran kimaradnak. A mediterrán éghajlatból csak a Dunántúl délnyugati része élvezheti a későnyári és őszi esők jótékony hatását. Ezzel szemben keletről, az orosz szteppékről gyakran tör be a Kárpátok gyűrűjébe a nyári aszály és csikorgó téli hideg. Hegységeink általában felfogják a nyugatról egész évben jövő csapadékot, s így kedvező éghajlatúak, ezzel szemben az ország lakosságát és mezőgazdasági erejének zömét magába foglaló alföldek és medencék száraz éghajlatúak, ami mezőgazdasági termelésünket kockázatosabbá teszi és ezáltal nyugodt fejlődését akadályozza. Tíz esztendő közül általában háromban van aszály és ha ezek az aszályos esztendők egymásután következnek (mint pl. 1934- és 1935-ben), akkor öt-tíz évvel vethetik vissza a mezőgazdaság fejlődését. Különö-

sen a takarmánynövények, és köztük a legfontosabb a kukorica, sínylik meg az aszályokat, és hatalmas országrészek s velük a színmagyar Nagy-Alföld állattenyésztése, maradnak e miatt rendkívül alacsony színvonalon. Pedig vannak éghajlatunknak olyan vonásai, amelyek roppant előnyöket nyújtanak a mezőgazdaság minőségi termelésének. Ilyen előnyök – Európa túlnyomó részével szemben – a bőséges meleg áprilistól októberig és a sok napsütés. Ez ad a növényi termékeknek ízt, zamatot, vitaminokban bőséget.

Öntözés. Mezőgazdasági termelésünk zavartalanságát csak a szárazság kiküszöbölésével érhetjük el. Ennek megoldása az öntözés. A korszerű öntözés, amely duzzasztógátjait a csapadékos éghajlatú tájakon építi meg (magyar viszonylatban a Kárpátalján), a duzzasztott folyóvizeket hajózócsatornába vezeti, hogy az öntözés mellett a közlekedés olcsóbbítását is szolgálja, a szükséges vízmagasságot 50-100 km-re kiható óriási zsilipekkel biztosítja, az öntözővizet gravitációs módon, tehát magasabb terepről alacsonyabbra vezeti szét, majd a lefolyó vizet össze is szedi és levezeti, – a tervezésnek, az építő munkának oly sokoldalú tömegét és annyi időn át igényli, hogy erre magánvállalkozás nem is gondolhat. A mai időkben az öntözésnek évszázados terve sajátágosan állami feladat és azt a közigazgatásnak kell megoldania.¹ A nagy területet érintő, magánjogi érdekeket keresztező műszaki munkálatok már csak a hosszú tervezés miatt is különleges közigazgatási szervezést igényelnek. Az öntözéses gazdálkodás nélkül pedig nem oldható meg hazánk legnagyobb magyarlakta tájának, az Alföldnek a következő évszázadokra szóló fejlődése.

Vízrendezés. A magyar táj földszerkezeti alkata különleges megoldást igénylő helyzetet hoz létre. A Kárpátok gyűrűje ugyanis oly szorosan zárul a balkáni hegységekhez, hogy a Duna alig tudta a Vaskapunál és a Kazán-szorosnál keresztültörni. A magyar medence-rendszer földrajzi egysége pedig oly tökéletes, hogy vizeit kizárólag a Duna vezeti le. Ebből a tényből, valamint számos geológiai eredetű helyi süllyedésből az következik, hogy a magyar medence-rendszer vizeinek lefolyása általában tökéletlen. A folyók legjobb esetben széles ártereken futnak, gyakran azonban sajátmaguk által feltöltött síkságokon kanyarognak és kalandoznak szerteszét. A folyók szabályozása és a hatalmas árterek lecsapolása ismét az egyének által meg nem oldható feladatokat jelent. A vizek kártevéséi elleni harcban 6.5 millió holdnyi terület van érdekelve. Nagy-Magyarországon az árvizektől fenyegetett terület 11.2% volt, a trianoni Magyarországon 23%.

A szabályozás és ármentesítés hazánkban a XIX. század nagy műve volt. A liberális korszakban csak kényszerársulási alapon lehe-

¹ L. a M. kir. öntözésügyi Hivatal évi jelenléseit és a földművelésügyi minisztérium *Tiszántúl öntözése* című 1937-ben megjelent kiadványát.

tett az érdekelteket ármentesítő társaságokban tömöríteni. A vízrendezés műszaki tervezése sem volt egységes és folytonos. Pl. A Vásárhelyi Pál-féle eredeti tervek, amelyek alapján a Széchenyi által kezdeményezett ármentesítő munka megindult, később, a 60-as években, lényegükben és alapelvükben megváltoztatták (Paleocappa), majd a század végén bizonyos mértékig ismét visszatértek hozzájuk. A kor nem kedvezett a hatalmas munka végrehajtásának és így történhetett, hogy évszázados munka után még mindig sok tennivaló van a folyószabályozás és vízrendezés terén.

A kisebb folyók (pl. Zagyva, Sajó) gátjainak kiépítésén kívül hátra van még a belvízrendezés radikális megoldása is. A belvizek jó részének levezetése ugyanis az egyénekre volt bízva és az egyéneket erre a célra a múltban senki sem fogta hathatósan össze. Bár azzal számolni kell, hogy az alföldek mély fekvése miatt belvízkárok a 10-11 évenként bekövetkező nedves periódusok idején mindig lesznek, az olyan nagymérvű károk elhárítása, mint amilyenek az 1940-42. évbelinek voltak, elsőrendű állami feladat.

Talajjavítás. A domborzati és vízrajzi viszonyok, valamint az «ghajlati jelenségek összejátszása következtében rendkívül változatosan alakultak ki hazánkban a talajnemek. Vannak kevésbé, vagy alig kihasznált talajfélések az országban. Ezeknek a művelés alá való vonása az egyre sűrűsödő népességű országban fontos érdek, amit azonban az egyén a hosszú javítási műveletek alatt ismét nem képes közvetlen érdekeként felfogni és így a talajjavítások állami programmá válnak.

Homok. Előfordul azonban az is, hogy kisparaszti kezdeményezés fejleszt ki sivatagi tájon magasrendű mezőgazdasági kultúrát, pl. Kecskemét környékén és más homokos vidékeken. Ilyen esetben az államnak tervszerű és hathatós telepítési politikával, ügyes közigazgatási szervezéssel, műszaki szolgáltatásokkal elő kell mozdítania, hogy az egészséges irányba haladó kisparaszti kezdeményezés, pl. az egész Duna-Tisza közén, virágzó kertkultúrát teremtsen. Más viszonyok között, a deliblái homokpusztaságon, az állam is előljárt a homokjavításban, akként, hogy a századfordulón a földmi velésügyi kormány megkötötte az ottani futóhomokot.

Szik. A valaha vízjárta területek jellegzetes terméketlen talajnemével, a szikésekkel nem tudott a paraszti lelemény ezideig megbirkózni. Az ilyen talajok csak nagy befektetéssel, öntözéssel, mélyvezetésű csatornázással, mélyműveléssel és helyenkint meszes földráhordásával (digózással) javíthatók. A munkálatok ilyen irányú megszervezése feltétlenül állami feladat, mert ma ezeknek a talajoknak terméketlenségük miatt oly alacsony áruk van (a jó földek árának egyötöd-egyhatodrésze), hogy a magángazdaságnak nem érnek

meg semmi befektetést. Az ország szikes területei 8-900.000 katasztrális holdat tesznek ki.¹

Sáncolás. Dombosvidéken nagymértékben lecsökkenti a talajok termőképességét az, hogy a lefolyó víz a talaj tápanyagainak kimossa. Ezt a lejtő irányát keresztbe szelő szántással és megfelelő távolságban mély barázdák húzásával: „sáncolással” lehet megakadályozni. Ennek a kultúrának a terjesztése és főleg előfeltételének, a dombos dűlők *tagosításának* megoldása, igen fontos közigazgatási feladat.

Havasi legelők. A Kárpátalján és Erdélyben sok havasi legelő került vissza hazánkhoz. A szűkös és kedvezőtlen mezőgazdasági lehetőségeket nyújtó hegyvidékeken egyedül a legelőgazdaságot lehet nagyobb arányokban kifejleszteni, ami viszont sokoldalú mezőgazdaságttechnikai és szervezési munkát és alapos közigazgatási rendezést kíván (pl. az erdő- és legelőközirtokosságok körül).

Ma ez egyúttal valóságos nemzeti feladatot is jelent, mert a Székelyföld otthonmaradó földművelőkességének életszínvonal-kérdését oldaná meg, ami viszont az elvándorló székelység utánpótlását biztosítaná továbbra is.

A közigazgatás szervezetének a területtel való összefüggése.

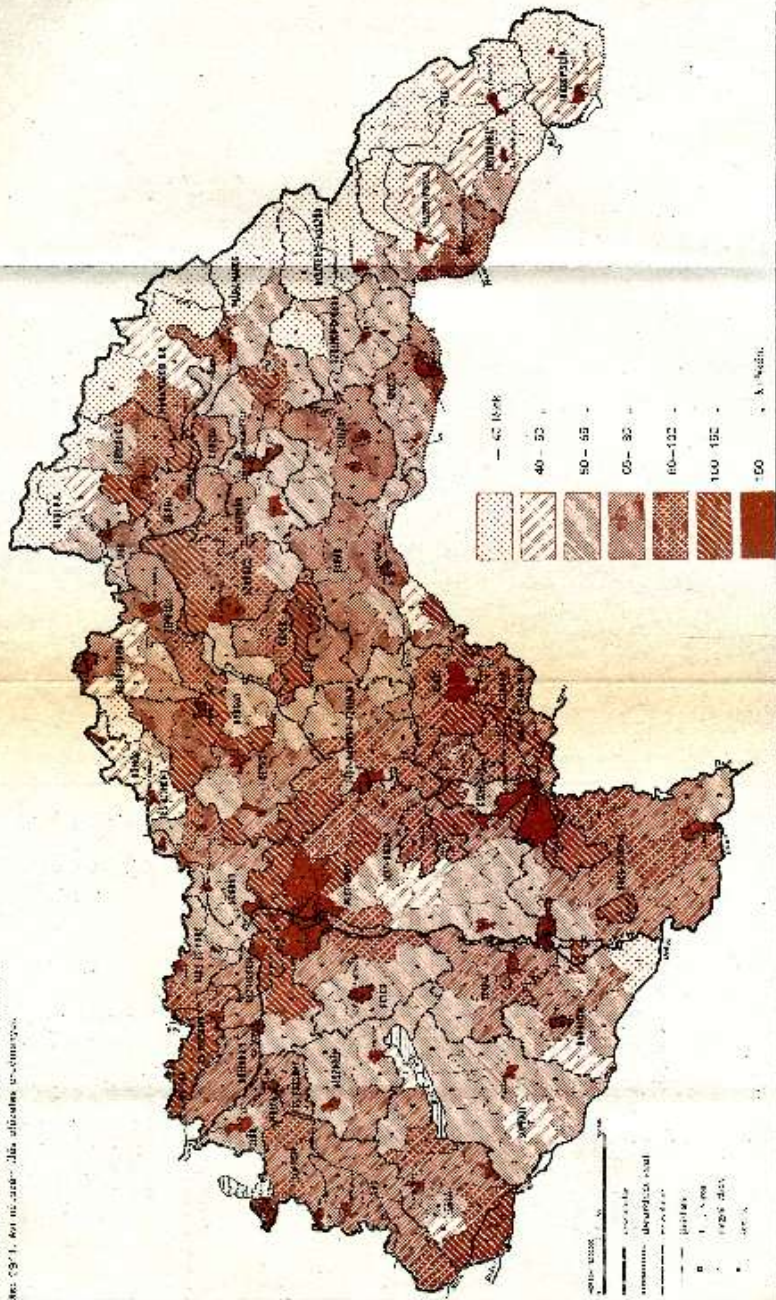
74. A földfelszín fizikai földrajzi arculatának, a *tájnak*, a közigazgatás feladataira való kihatásán túl magának a közigazgatásnak is van egy, a tájhoz szorosan kapcsolódó problémája és ez a közigazgatás szervezetének területi tagolása. A közigazgatás azonban területi tagolásában nem a természetes tájjal számol. A természetes táj ugyanis fizikai-földrajzi jelenségeken keresztül érvényesül, mint a domborzat, vízrajz, éghajlat, talaj. Természetesen mindezeknek vannak kihatásai az emberi életre és a közigazgatásra is, de leginkább csak úgy, hogy az ember okosan alkalmazkodik a természeti adottságokhoz és a közigazgatásban megtestesült állami akarattal igyekszik leküzdeni az életét kedvezőtlenül befolyásoló természeti hatásokat amint az előbbieken tárgyaltuk.

A kultúrtáj. A nép a természet adottságain túlmenően halad, munkamegosztással fejlett társadalmi és gazdasági életet hoz létre, a természetes tájat utakkal és vasutakkal hálózza be, a központi településeket városokká fejleszti ki, ipart fejleszti, az árucserét megindítja, megműveli a sokféle talajnemeket, és azokon mezőgazdasági kultúrát alatti ki, stb. Ezzel a benépesített kultúrtájjal számol a közigazgatás, ezen alakít területi egységeket. A kultúrtáj pedig nem képzelhető el erőteljes városias centrumok nélkül. Ezért természetes, hogy a közigazgatás is mindig megfelelő rangú centrumok körül képezi ki területi egységeit.

¹ L. a m. kir. földművelcsügyi minisztériumnak *A magyar szikesek* című kiadványát. 1934.

NÉPSŰRŰSÉG JÁRÁSONKÉNT. 1941.

Forrás: 1941. évi népszámlálás adatai alapján.



MAGYARORSZÁG ÉS AZ ÉRTEKELÉS

1. sz. melléklet.

1941. évi népszámlálás adatai alapján.

NÉPSŰRŰSÉG 1941-BEN.*)

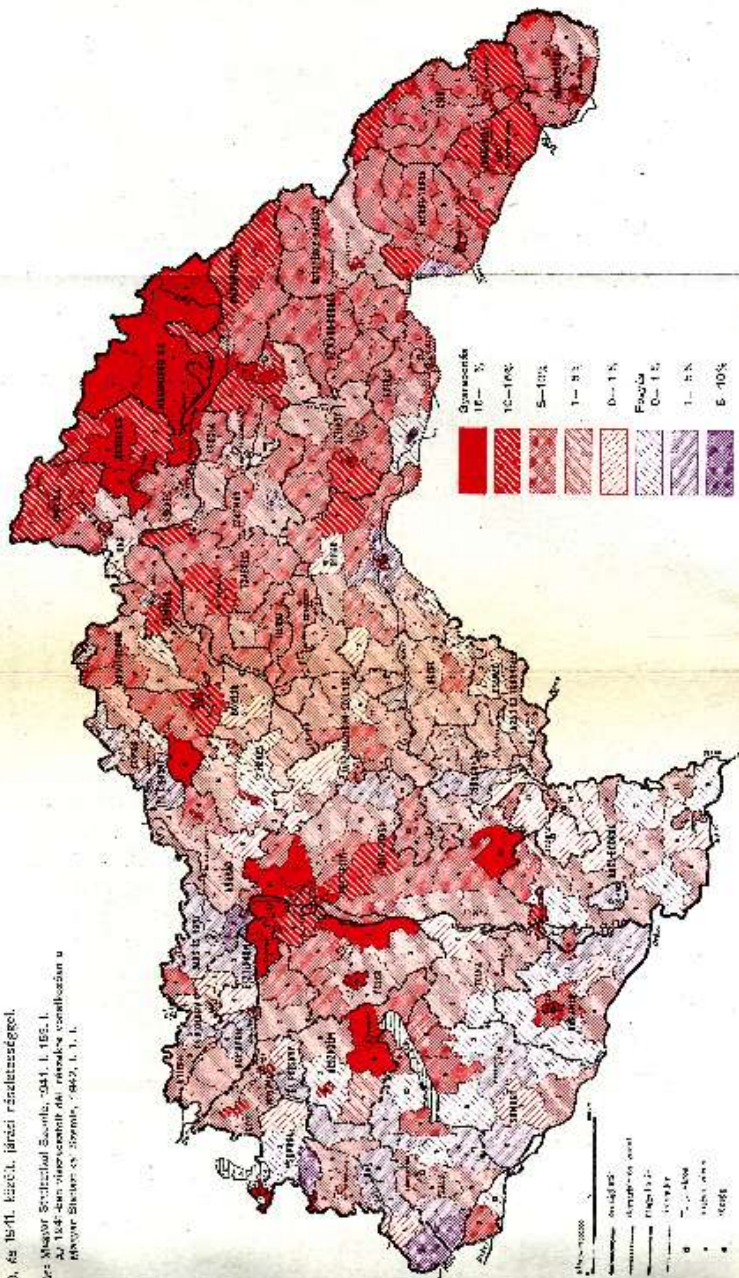
Törvényhatóság (közig. kirendeltség)	Nép- sűrűség 1 km ² -re	Törvényhatóság (közig. kirendeltség)	Nép- sűrűség 1 km ² -re
Abauj-Torna vm.....	57	Jász-Nagykun-Szolnok vm.	81
Kassa tív.	723	Kolozsvár tív.	61
Bács-Bodrog vm.	77	Komárom vm.	681
Baja tív.	162	Komárom tív.	75
Szabadka tív.	125	Máramaros vm.	789
Újvidék tív.	375	Maros-Torda vm.	53
Zombor tív.	103	Marosvásárhely tív.	56
Baranya vm.	59	Nógrád vm.	1.311
Pécs tív.	1.023	Nyitra és Pozsony k. e. e. vm.	84
Bars és Hont vm.	74	Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm.	117
Békés vm.	92	Kecskemét tív.	130
Bereg vm.	107	Budapest szföv.	93
Beszterce-Naszód vm.	35	Somogy vm.	5.633
Bihar vm.	69	Sopron vm.	59
Nagyvárad tív.	1.940	Sopron tív.	78
Borsod vm.	84	Szabolcs vm.	326
Miskolc tív.	1.414	Szatmár vm.	93
Csanád, Arad és Torontál k. e. e. vm.	89	Szatmárnémeti tív.	70
Csik vm.	33	Szilágym.	335
Csongrád vm.	81	Szolnok-Doboka vm.	70
Hódmezővásárhely tív.	81	Tolna vm.	59
Szeged tív.	167	Udvarhely vm.	76
Esztergom vm.	103	Ugocsa vm.	47
Fejér vm.	62	Ung vm.	91
Székesfehérvár tív.	403	Ungvár tív.	66
Gömör és Kishont vm.	54	Vas vm.	1.222
Győr, Moson és Pozsony k. e. e. vm.	70	Veszprém vm.	84
Győr tív.	1.049	Zala vm.	67
Hajdú vm.	79	Zemplén vm.	85
Debrecen tív.	132	Beregi közig. kirend.	71
Háromszék vm.	46	Máramarosi közig. kirend. ..	49
Heves vm.	87	Ungi közig. kirend.	44
		Magyarország összesen	85

*) Előzetes népszámlálási eredmények.

A TÉNYLEGES NÉPGYARAPODÁS, ILLETVE FOGYÁS

1980. és 1971. évi közli. járási részletekkel.

Forrás: Magyar Statisztikai Évkönyv, 1981. I. 165. l.
 Magyar Statisztikai Évkönyv, 1972. I. 165. l.
 Magyar Statisztikai Évkönyv, 1962. I. 1. l.



A közigazgatás területi beosztásában tehát nem a pusztai fizikai földrajzi szempontokat, hanem a gazdasági és településföldrajzi tanulságokat kell alapulvenni. A fizikai-földrajzi tényeket a közigazgatásnak leginkább csak a közlekedés természetes főirányait kialakító kihatásukban kell figyelembe vennie.

Sajnos, a geográfusok még nem szolgáltatnak elég alapot ahhoz, hogy az ország közigazgatását rendszeresen földrajzi alapokra lehessen fektetni.

A mai földrajz szerint egy-egy tájegység egy-egy életformát igyekszik körülfogni. Súlypontja a termékeny területen, a sűrű népességben van. A táj központját e szerint keresi. A határok, hacsak nem természetesek, kevésbé fontosak és azokat leginkább a közlekedési viszonyok határozzák meg. A központ pedig nemcsak a tájban sugárzik szét a közlekedés által, hanem meg kell lennie a természetes összeköttetésének az egész Kárpátmedence központjával, Budapesttel is.

Háromféle rangú kultúrtájat kell megkülönböztetnünk:

1. *Kistájakat*, amelyeket elsősorban a közlekedés lehetőségei szerint kell jó összeköttetésű centrumok köré kikerekíteni, de úgy, hogy a termőtalaj éppúgy egységes legyen, mint a mezőgazdasági életforma, mert ebben a keretben folyik az élet, a termelés közvetlen irányítása, a közönséget legszorosabban érdeklő közigazgatás. Ezt a területet tökéletesen kell kézbe tartani, amihez nélkülözhetetlen a racionális kiszabás.

2. *Középtájakat*, amelyek centrumát ugyancsak a jó közlekedés és az elegendő városias fejlettség alapján úgy kell megállapítani, hogy hatásköre még mindig egységes életformájú, nagyobb területre szervezőleg terjedjen ki.

3. *Nagytájakat*. Míg a középtáj befelé ható egység, addig 3-5 középtáj foglalat a nagytáj, életformájában már nem teljesen egy, de még mindig jellegzetes keret ahhoz, hogy más nagytájakhoz képest egyéni élete legyen.

Ehhez mérten központja, amelyben az összes magasabb hivatalok egyesülnek, már nem kisváros többé, hanem város, amely méltóan képviseli táját kifelé, érdekeit megvédi más tájakéval szemben és országrésznyi területének sajátos, egyéni, magasabb kultúrát ad.

„Közigazgatásunk legfontosabb területi egysége a vármegye. Minden, ami ezen felül van, erre, ami ezen alul van, ebbe épült bele.”¹ A vármegye felel meg tehát a középtájnak, a járás a kistájnak, a nagytáj azonban, amely földrajzilag hatékony tényező, a közigazgatási szervezetben eddig nem eléggé tudatosult, bár a több

¹ L. Elek Péter: Terület és közigazgatás. Dolgozatok a közigazgatási köréből. 1940. 1-10. 1.

vármegyére kiterjedő szervezeti egységek nagyszámmal: hadtest, kir. tábla, tankerületi főigazgatóság, postaigazgatóság, stb.

A közigazgatási beosztás azonban a földrajz alapjaival sokszor nincs összhangban. Ennek a bizonyossága egyrészt az, hogy a vármegyék területe is gyakran változott, a múltban éppúgy, mint legújában,¹ másrészt az, hogy a szakigazgatási szervek területi beosztásai egymástól a legzűrzavarosabban eltérnek és így a nagytájnak megfelelő beosztások közt nincs két egyenlő.²

23. §. A népesség.

A népesség közigazgatási jelentősége.

75. A népesség, mint az állam leglényegesebb alkotó eleme, egyfelől tárgya és célja, másfelől hordozója az állami tevékenységnek. A közigazgatás és az emberek nem egymástól független fogalmak. A közigazgatás az emberekért van, nem pedig megfordítva. A népesség éppúgy determinálja a közigazgatás szervezetét és feladatait, mint a terület. Ezért kell a népesség viszonyaival is tisztában lennünk. A legszükségesebb adottságok, amelyeket a közigazgatásnak a népestről ismernie kell, a következők:

1. A település.
2. A népesség eloszlása.
3. A népesség összetétele.

A település.

76. A település meghatározott népességnek, egy meghatározott területhez való állandó viszonyát jelenti. Ezt a viszonyt elsősorban az emberi lakás és munka céljaira szolgáló házcsoportok egymáshoz és a természethez való viszonya határozza meg. A település, eltekintve a telepítéstől, történeti fejlődés eredményeként alakult ki és a legtöbb esetben nélkülözötte az egységes irányítást és a céltudatos fejlesztést. Magára a településre különböző erők: az ugynevezett telepítő erők hatottak ki. Ezek között a legfontosabb szerepet az ivóvíz, a védetség, a különböző termelési vagy energianyerési lehetőségek és a közlekedésbe való bekapcsolódás játsszák.

A település a közigazgatás szempontjából legnagyobb jelentőséggel sűrű vagy ritka, zárt vagy szétszórt mivoltában bír.

A terület és a rajta élő népesség viszonyát a népsűrűséggel szokták jellemezni. Az összes területre számított népsűrűség 1910-ben Nagy-Magyarországon 64-2. 1930-ban Csonka-Magyarországon 93.4

¹ L. *Edelényi-Szabó Dénes*: Magyarország közbizalmi alkatrészeinek és törvényhatóságainak területváltozásai. Magyar Statisztikai Szemle. 1928. évf.

Benisch Artúr: A visszatért területek közbizalmi beosztása. Közbizalmi tudomány. 1941. évf.

² L. *Hantos Gyula*: A magyar közbizalmi területi alapjai. A Magyar Közbizalmi tudományi Intézet kiadványa. 1931.

és 1941-ben déli területrészek nélkül vett országterületen 85.2 lélek volt négyzetkilométerenként. Ezek az átlagos értékek az ország különböző részein különbözőképpen oszlottak el. A népsűrűség nagy vonalakban vett eloszlását az *1. számú melléklet* mutatja.

A mezőgazdasági népesség viszonyát a szűkebb értelemben vett élettérhez a mezőgazdasági népsűrűség mutatja. Ez 1930-ban Csonka-Magyarországon átlagban 59.6 lélek volt a mezőgazdasági terület (szántó, kert, szőlő, rét és legelő együttesen vett területe) négyzetkilométerére számítva. Ennek az ország egyes részein való eloszlása a népsűrűségtől lényeges eltéréseket mutat.

A település zártága vagy nyíltsága szempontjából megkülönböztethetünk teljesen zárt (város), félig zárt, illetve nyílt (falu) és teljesen nyílt, illetve szétszórt (tanya) települést. Ezek természetesen sehol sem jelentkeznek kizárólagosan, hanem egymást kiegészítően. Minden kisebb, vagy nagyobb táj csak a szervező centrumát képező zárt településsel válik teljessé. A város itt nem közigazgatási jogi, hanem településföldrajzi értelemben veendő. Így városi funkciókat láthat el közigazgatási helyzetét tekintve csak nagyközségi formában szervezett település is (pl. Tata, Keszthely stb.), sőt több különböző közigazgatási egység (város, község, vagy több község) összeépüléséből keletkezett település is. Ezek a szervezetenként osztott települések. (Pl. Miskolc településföldrajzi fogalmában a tulajdonképeni Miskolcon felül még Diósgyőr és Hejőcsaba nagyközségek is beletartoznak, Nagy-Budapest, amely a közigazgatási jogi értelemben vett székesfővároson kívül 6 megyei városnak és 19 nagyközségnek egy településföldrajzi egységét jelenti.)

Az állandó település viszonyainak helyes megítéléséhez tartozik a következő tényezők ismerete is:

a. A lakóházak és lakások. Az összes lakóházak száma 1930-ban Csonka-Magyarországon 1,470.000-et tett ki. Ezekben összesen kerekén 2,200.000 magánlakás volt. Egy lakásra átlag 3.9 ember esett.

A lakóházaknak csak 24.3%-a volt kőből vagy téglából, 73.8%-a vályogból vagy sárból, 1.9%-a fából vagy más anyagból. A házak teteje 69%-a cserép, pala, vagy bádóg, 3.2%-a faszindely, 27.8%-a nád, vagy zsúp.

b. Ivóvíz. Az Országos Közegészségügyi Intézet 1940. év végéig 17.844 közkutató vizsgált meg, és azok közül 68% vizét kellett kifogásolnia, az összesen megvizsgált 42.557 kútból, amelyek nagyrésze nem közkút, pedig 73%-ot.¹ Az ország összes községei közül a többségnek tehát még nincs jó ivóvize.

c. Bekötőút. Azok a községek, amelyek nincsenek kövezett (legalább ú. n. vizesmakadám) úttal bekötve a közúti (állami és

¹ Jelentés a m. kir. Országos Közegészségügyi Intézet 1940. évben végzett munkájáról. 1941. 112. 1.

törvényhatósági) úthálózatba, hanem csak földútjuk van, nedves és havas őszi és téli hónapokban alig tudnak a külvilággal közlekedni, áruszállítás, személyforgalom, orvos- vagy betegszállítás, katonai mozdulatok, vagy autóval való megközelítés ez alatt az idő alatt alig lehetségesek. Ennek a nagy hátrálynak a megszüntetése végett újabban évről-évre átlag 100 község bekötő útjának kiépítéséről történik gondoskodás. Az ország 6500 községéből azonban 1941. végén még csak 1335-nek volt kiépített bekötő útja.

d. Villamosenergia. A villanyáram a világítás és munkagépek hajtása céljára ma már közszükségletnek tekintendő. Az ország községei közül azonban 1941. végén még csak 1817, azaz 27% volt villamosítva. Mivel azonban ezek főleg a nagyobb községek, az ország lakosságának 27%-nál nagyobb része van villanyárammal ellátva.

e. Az országos hírszolgalatba való bekapcsolás: telefon és rádió. Az 1941. év végén csak 2403 községben volt telefonállomás és 3696 községben volt postahivatal. Telefonnal tehát a községeknek kereken 35%-a, a lakosságnak pedig 75%-a, postával a községek 55%-a, a lakosságnak 85%-a volt ellátva. Amely községek pedig nincsenek villamosítva, ott nehezen terjed a rádió is, mert a vevőkészülékekhez külön áramfejlesztő-telepre van szükség. A községek felszerelése alkalmas pontokon elhelyezett és az egész belterületen hallható nyilvános hangszóró leadóval, amely egyrészt a budapesti leadást, másrészt a községházáról való leadást lehetővé tenné, még csak egy-két úttörő községben történt meg (pl. Jászkiséren).

Bekötő út, telefon és rádió nélkül huszadikszázadi értelemben vett nemzeti életközösség azonban nem lehetséges. E nélkül a népesség jelentékeny százaléka kikapcsolódik a többség életéből, a kormányzás számára is elérhetetlen, emberöltőnyi eltolódást ékel a városi és falusi lakosság életszínvonala és gondolkodása közé, és ezzel is fokozza a városbatódulást.

Mindez rengeteg tennivalót jelent a közigazgatás számára is.

Az utóbbi években a téglából való falusi lakóházak építése, zöldkeresztes jóvizű kutak szaporítása, a bekötő utak építése a közigazgatás irányításával és részben az állami költségvetés terhére már megindult, de a munka még nem olyan arányú és ütemű, hogy a mai nemzedék életében befejezése remélhető volna. A közigazgatásnak ilyen nagy feladatok megoldására még tovább kell fejlődnie.

A népesség eloszlása.

77. Az egyes települések lélekszáma önmagában is kihatással van a közigazgatásra. Mind a helyi közigazgatás, mind pedig az államvezetés szempontjából jelentős, mert annak megfelelően mások a problémák, mások a feladatok. Ide tartozik az az általános európai jelenség, amelyet *városbatódulásnak* neveznek. Ez nálunk is érvényesül: a jelenlegi országterületen a 10.000 leieknél kisebb lakosú

városok és községek 1940-1941 között 15-7%-kal, a 10.000 leieknél *több* lakosú települések pedig 34*9%-kal növekedtek. Ehhez hozzá kell venni, hogy a nagyobb lélekszámú települések természetes szaporodása minimális és így tényleges szaporodásuk túlnyomórészt a bevándorlásból áll elő. Így a városbatódulás kérdése a maga teljes súlyosságában áll előttünk. Ezt az alanti adatok is igazolják¹;

	1920	1930	1920	1930	
	Község		Lélekszám		
1.000 lakoson alul	1.858	1.705	1.006.128	12·6	950.478 10·9
1.001—5000 lakosig	1.391	1.440	2.872.147	35·9	2.973.456 34·2
5.001—20.000 lakosig	187	227	1.679.576	21·0	1.944.832 22·4
20.001—100.000 lakosig	35	42	1.276.604	16·0	1.651.023 18·0
100.000 lakoson felül	3	3	1.155.747	14·5	1.258.530 14·5

A népesség összetétele.

78. A népesség összetétele, akármilyen szempontból vesszük is, igen jelentős hatást gyakorol a közigazgatásra. Az összetétel nem állandó, hanem folytonos változásoknak van kitéve. Ezek a változások új és új feladatok elé állítják a közigazgatást. A változások nem máról holnapra következnek be. A gyors változások aránylag ritkák és mindig valamilyen telepítő erővel állanak kapcsolatban (helyország odahelyezése, gyárvállalat, bányavállalat megnyitása, megszűnése stb.).

Egyöntetű és kevert népesség. A népesség összetétele, az életkortól és az életkorral többé-kevésbé kapcsolatos családi állapottól eltekintve általában egyöntetű (homogén) vagy kevert (heterogén). Gyakori azonban az az eset, hogy a népesség az egyik szempontból homogén, míg a másik szempontból heterogén. Általában az agrár és a falusias közületet az egyöntetűség, a városias közületet a kevertség jellemzi.

A lakosság homogenitása vagy heterogenitása a közigazgatás szempontjából lehet előnyös és lehet hátrányos. Mindkettőnek megvannak a jó és rossz oldalai.

Az egyöntetűség előnyei az érdekelletétek kisebb lehetősége, a különböző rétegek közötti súrlódások hiánya, a közös tradíció és a közös világnézet, a problémák azonossága. A szorosan vett közigazgatást illetően az igazgatás cselekményeinek kisebb száma és az egyes típusokon belül a nagy tömegek, s így a sablonos, azaz könnyebb igazgatási cselekmények nagyobb aránya. Ezek az előnyök azonban bizonyos mértéken túl hátrányokat is rejtenek magukban. Az egyöntetűségből folyik az egyhangúság. Hiányzik a vita és a verseny hajtóereje és ötlettermelése. A látókör jelentősen szűkül. Mindezekből könnyen előállhat a tespedés és a megszokott formákhoz és kerektekhez való merev ragaszkodás.

¹ Magyar Statisztikai Évkönyv. 1931. 17. old.

A heterogenitás előnyei éppen azok, amelyek a homogenitás hátrányaiként jelentkeznek. Hátrányai viszont a homogenitással járnak együtt, mint előnyök. Legfőbb ereje a különbözőségből folyó verseny és vita. Ennek hatóereje és ötlettermelése azonban sokszor, különösen ha az erők nem kiegyensúlyozottak, egyes rétegek, vagy csoportok kiváltságos helyzetéhez, klikkuralmához vezet. Rendszerint a heterogenitással jár együtt nemcsak az egyes egyedek, hanem a nagyobb tömegek szélesebb látóköre is. Ennek következménye a gyorsabb felfogás és a nagyvonalúság. A fejlődés és a haladás nemcsak egyesek vágyálma, hanem közszükséglet. Hátránya viszont a tradíció, és ebből kifolyólag a közös vezető elvek, a közös világnézet hiánya. Ez a fennálló világnézeti ellentétek következtében villongásoknak és áldatlan pártharcoknak lehet az okozója. A minden áron való fejlődés és haladás vágya könnyen rendszertelen kapkodásra és meggondolatlan, lázas sietségre vezet. A határvonalak természetesen itt sem húzhatók meg élesen. Az egyöntetűségnek és a kevertségnek ki kell egészítenie egymást, hogy lehetőleg mindkettő előnyei jelentkezhesenek. A heterogenitás ötlettermelése mellett a homogenitás fékező ereje a realitások terén tartja a népeiséget és magát a közigazgatást is.

A népmozgalom. A népesség megismerése végett magának a népességnek biológiai fejlődését is figyelemmel kell kísérni. A nemzet egészében ezt a fejlődést ma még csak a természetes és a tényleges népmozgalom adatain keresztül vizsgálhatjuk. Az ipari forradalom után Európa és abban Magyarország népessége mintegy öt emberöltő alatt megháromszorozódott. A fejlődésnek a menete az utolsó két-három nemzedék alatt a nyugati államokban, és nálunk is lecsökkent. A legerősebb volt az évi népgyarodás 1890-1900 között, amikor is az összes népesség évenként 1.32%-kal gyarapodott. Ez a legutolsó évtizedben Csonka-Magyarország területére számítva 0.72%-ra csökkent le. A természetes szaporodás adatai szintén jelentős mértékben lecsökkentek. A magyar birodalom területén a születések arányszáma, 1000 lakosra számítva, 1883-ban még 44.8 ezrelék volt, ami a 32.7% halálozási index levonása után 12.6 ezreléknyi természetes népszaporodást eredményezett. A születési index, tekintve a világháború nagy kiesésétől, öt éves átlagokban egyre csökkent és Csonka-Magyarországra számítva, 1938-ban már csak 20.1 ezreléket tett ki. Párhuzamosan a halálozási arányszám is csökkent: 1938-ban már csak 14.4 ezreléket tett ki, aminek a közegészségügy fejlődése a magyarázata. Mivel azonban a születési arányszám csökkenése nagyobb volt, mint a halálozási arányszámé, a természetes szaporodás indexe a trianoni területre számítva esett és 1938-ban csupán 5.7 ezreléket tett ki. Ennek egyúttal a népesség öregedése lett a következménye. Míg 1910-ben a népesség 26.7%-a volt 40 évnél idősebb, addig 1930-ban már 29.9%. Míg 1910-ben a 60 évnél idősebb-

bek számaránya 8% volt, 1930-ban 9.8%. Ezt úgy is kifejezhetjük, hogy a természetes szaporodás az utóbbi években inkább az átlagos életkor megnövekedése, mint az élet rendje szerint bekövetkező születések száma következtében állott elő. Még inkább meggondolandó ez a körülmény, ha a kérdést nem országos átlagban, hanem az ország egyes vidékei szerint tekintjük. Itt jelentkeznek egyrészt azok az ú. n. egykés területek, ahol a népesség vitalitása egészen komoly válságba jutott. Másrészt vizsgálatban mutatkoznak azok a területek is, ahol a gyermekszám magas és amely területekre alapozható a nemzet lélekszámbeli fennmaradása.¹ (L. 2. sz. melléklet.)

A kérdést a főkorcsoportok megoszlása szerint vizsgálva, a sokgyermekes és kevesebb gyermekes területeket is pontosan ismernünk kell. A legveszélyesebb terület ebből a szempontból, a városokat nem számítva, Dél-Dunántúl, ahol Baranya, Somogy és Tolna megyék területe majdnem összefolyva hívja fel a figyelmet arra, hogy itt sürgős és gyors cselekvésre van szükség. Ehhez hasonló összefüggő terület még a garamvölgyi egyke-terület, amely Bars és Hont, valamint Gömör és Kishont vármegyék területén a nemzeti-ségileg amugy is exponált határvidéken sorvasztja a magyarság élet-erejét. Ezenkívül az egyke az Alföld egyes vidékein is foltokban felüti a fejét, éppen színmagyar vidékeken.

A nemzetiség. A nemzetiségi eszme kifejlődése után az állam-vezetés és a közigazgatás egyik legérzékenyebb kérdésévé a népesség nemzetiségi megoszlása vált. Különösen nagy jelentőségű ez a kérdés Európának a Baltikumtól az Égei-tengerig terjedő területén, ahol a homogén nemzetiségű népességtáblák széttöredeztek és a különféle nemzetiségű népelemek mozaikszerűen helyezkedtek el. Ide esik hazánk is. A nemzetállam kialakítása ezeken a területeken csak egészen nagyarányú népkicseréléssel, nemzetiségi áttelepítésekkel volna megoldható. Ennek lebonyolítása viszont rendkívül nehéz, mind a közigazgatás, mind pedig az érdekelt népelemek szempontjából.

A nemzetiségi heterogenitás a mai kiélezett korszakban az amugy is nehéz szociális problémák megoldását nemzetiségi elemekkel tarkítja. Ez pedig igen könnyen vezetheti az egyes nemzetiségi csoportokat arra, hogy más okból eredő szociális sérelmeiket nemzetiségi ügyként kezeljék és kezeltessék. Számunkra a nemzetiségi kérdés közigazgatási szempontból a világháború előtt volt, és az 1938 után megindult revíziós folyamat után lett újból jelentős. A trianoni meg- csonkítás éveiben a nemzetiségi kérdés csak kisebb fontossággal bírt.

¹ L. Barys Gyula: Nyers, standard és „tisztított” népesedési mérlegünk. A szü- letési határszám kérdése. Magyar Statisztikai Szemle. 1938. évf. 581. sk. 1

A kérdés súlyának a világháború előtti és a trianoni helyzetben való egybevetésére szolgáljanak a következő adatok¹:

Magyarország 1910-ben adatok szerint	Csonka-Magyarorsz. 1930-ban	Mai országterület az 1910-es	
magyar	54.5	92.1	74.5
német	10.4	5.5	7.4
szlovák	107	1.2	2.6
román	161	0.2	7.9
rutén	25	-	3.1
horvát	1.1	0.3	1.1
szerb	2.5	0.1	1.5
egyéb és ismeretlen.....	22	0.6	1.9

Tekintettel az egyes nemzetiségi csoportok már említett mozaik-szerű elhelyezkedésére, az ország területén pontos nemzetiségi határterületek nem vonhatók. Úgyszólván a községi adatokig kellene elmenni ahhoz, hogy az egyes nemzetiségek által lakott területfoltok elhatárolhatók legyenek. (L. 3. sz. melléklet.)

A vallás. A különböző hitvallásból származó ellentétek elcsitulóban vannak. Helyet adtak részint a nemzetiségi ellentéteknek, részint pedig a szociális világnézet ellentéteinek. A vallásbeli heterogenitás, ha egyúttal nemzetiségi heterogenitás is, az ellentéteket kiélezi és ezzel a közélet szintézisét megnehezíti. Ha ellenben a nemzetiségi heterogenitás vallási homogenitásban jelentkezik, az azonos hit megvallása képes az ellentétek életét csökkenteni. Még jobban érvényesül ez abban az esetben, ha a kisebbségben élő nemzetiségi csoport két hitfelekezeti híve, amikor is a nemzetiségi vagy a felekezeti öntudat kerül az egyes egyénekben összeütközésbe. Ez esetben a korszellemtől és az öntudat mértékétől függ a kérdés eldöntése. Vallási közömbösség esetében erősödik a nemzeti öntudat, mert nincs, ami arra fékezőleg hasson. Erős vallási közösségi érzés pedig a nemzetiségi ellentéteket csökkenti ugyanazon a felekezeten belül. Végző eredményben a vallás a nemzeti eszmével nem áll ellentétben. (L. 4. sz. melléklet.)

Az egyes hitfelekezetek követőinek elhelyezkedése még kevertebb, mint a nemzetiségeké².

Magyarország 1910.	Csonka- Magyarország 1930.	Mai országterület az 1910-es adatok szerint	
Róm. kat.....	49.3	64.9	52.9
görög kat.....	11.0	2.3	11.8
református	14.3	20.9	19.6
evangélikus	7.1	6.1	5.5
görög keleti	12.8	0.4	3.5
unitárius	0.4	0.1	0.4
zsidó	5.0	5.1	6.2
egyéb és ismeretlen.....	0.1	0.2	0.1

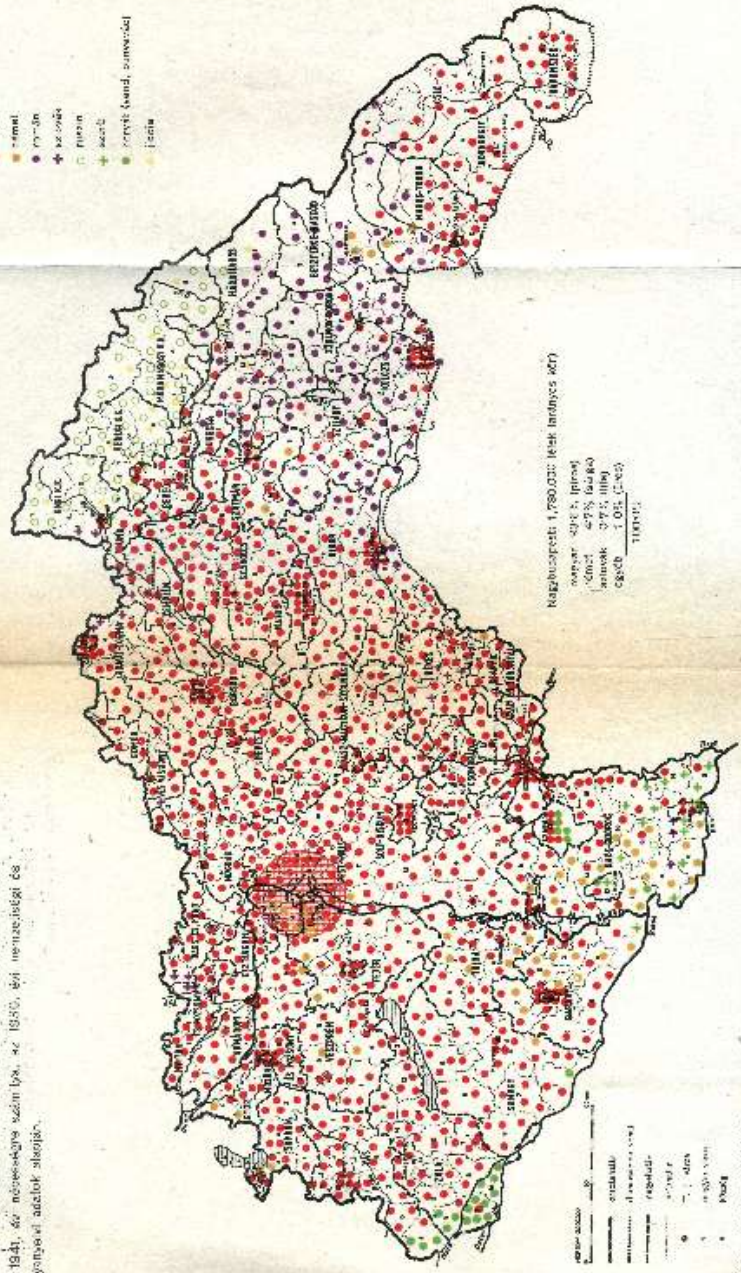
¹ Az 1910. évi adatok forrása: 1910. évi Népszámlálás I. kötet. Stat. Közlemények 42. kötet 27. old. Az 1930. évi csonkaországi adatok forrása: 1930. évi Népszámlálás I. kötet. Stat. Közlemények 83. kötet 24. old. Mai országterület 1910. évi adatai: *Schneider Árpád*: A visszafoglalt délvidéki terület. Népszéki és gazdasági áttekintés. Magyar Statisztikai Szemle, 1941. évf. 11. szám.

A források ugyanazok.

A NÉPESÉG ANYANYELVI MEGOSZLÁSA

az 1941. évi népszámlálás adatai alapján, az 1930. évi nemzetiségi és anyanyelvi adatok alapján.

- 1 km = 10,000 fűző
- magyar
 - román
 - szerb
 - horvát
 - szlovák
 - ukrán
 - lengyel
 - orosz
 - egyéb keleti nemzetiségek
 - német



Népszámlálás: 1941. évi (1941. évi népszámlálás)

Magyarországi népesség (1941): 10 000 000 fűző

Magyarországi népesség (1930): 8 000 000 fűző

Magyarországi népesség (1930): 8 000 000 fűző

Magyarországi népesség (1930): 8 000 000 fűző

FERVÉZTESI DR. ELŐK PÉTER

MAGYAR KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI INTÉZETBEN

3. sz. melléklet.

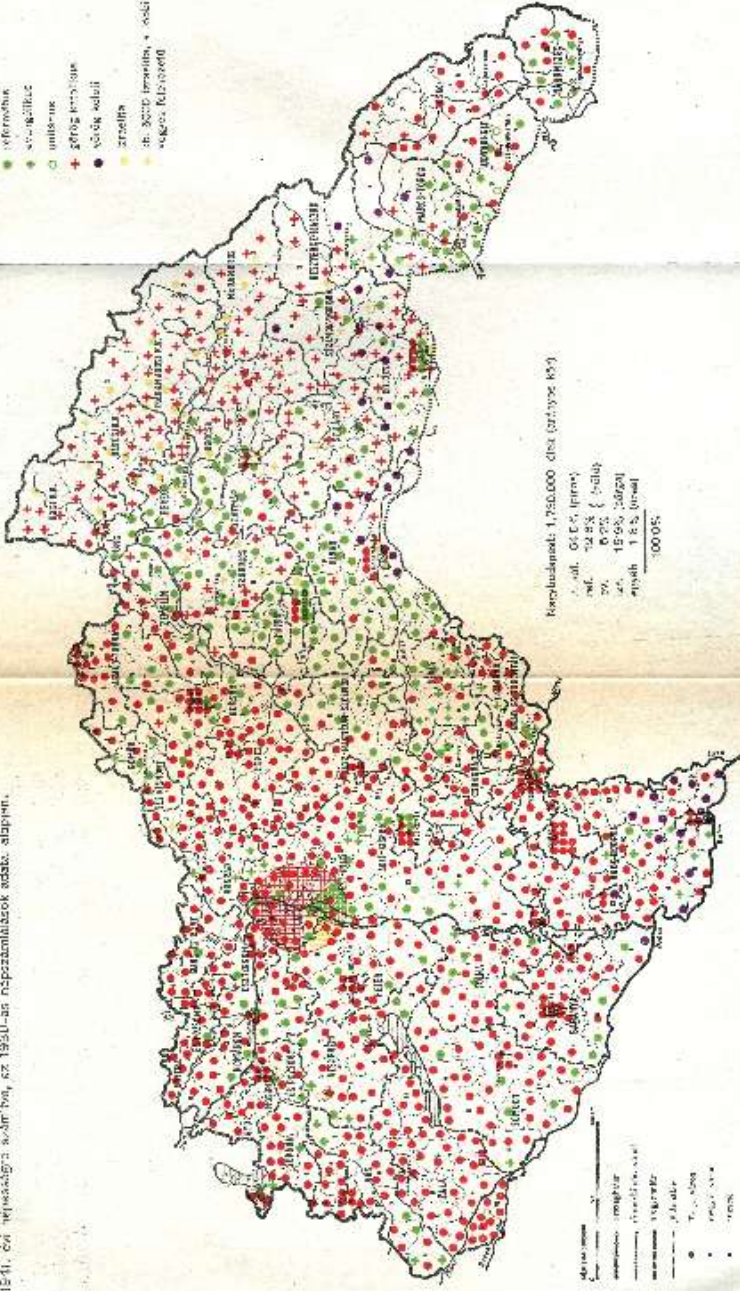
MAGYAR KÖZGAZDASÁGTUDOMÁNYI INTÉZETBEN

Megjegyzés. A térkép az 1941. évi népszámlálás adatainak közzéte előtt készült. Becslések alapján vannak figyelembe véve az 1930. évi népszámlálásoktól való eltérések és az azóta beállott változások. A becslések keresztülvitelét az tette lehetővé, hogy a lélekszám járásonként, illetve városokként szabályosan 10.000-es egységekre van kikerekítve.

A NÉPESÉG VALLÁSI MEGOSZLÁSA

1941. évi népszámlálás alapján, az 1930-as népszámlálások adatai alapján.

- 1 : 1 = 10000 lakos
- római katolikus
- református
- evangélikus
- unitárius
- görög keleti ortodox
- zsidó
- egyéb keresztény, mások
- ismeretlen felekezetű



Bevétel: 1.750.000 (1930-as adatok alapján)

1 : 1 = 10000 lakos

1941. évi népszámlálás alapján

1930. évi népszámlálás alapján

1920. évi népszámlálás alapján

1910. évi népszámlálás alapján

- főváros
- megyei központ
- város
- község
- falu
- tanya
- tanya
- tanya
- tanya

Tervezte: DR. ELEK PÉTER

1941. évi népszámlálás alapján, az 1930-as népszámlálások adatai alapján.

4. sz. melléklet.

MAGYAR ZOLTÁN: MAGYAR KÖZGAZDASÁG

Megjegyzés. A térkép az 1941. évi népszámlálás adatainak közlése előtt készült. Becslések alapján vannak figyelembe véve az 1930. évi (sőt néhány helyen az 1910. évi) népszámlálásoktól való eltérések és az azóta beállt változások. A becslések keresztülvitelét az tette lehetővé, hogy a lélekszámok általában szabályosan 10.000-es egységekre vannak kerekítve. Ezért pl. a vidéken szétszórtan élő zsidóságot és egyéb vallási töredékeket ott, ahol számuk járásonként, vagy városonként nem éri el az 5000-et, nem lehetett ábrázolni.

Életforma. Az életforma egyike a legösszetettebb szociológiai fogalmaknak. Legfőbb elhatároló elemei a táj, a közösségi kultúra és főleg a foglalkozás, valamint ezen belül az egzisztenciális helyzet. Az életformának két főmeghatározója a foglalkozás és az egzisztenciális helyzet. A foglalkozás azonban nemcsak élethivatásszerűen üzött kenyérkereseti ágat, hanem ezen belül foglalkozási viszonyt (önálló, alkalmazott, napszamos) is jelent. Az egzisztenciális helyzet pedig részint a foglalkozás, részint az egyes egyedek gazdasági helyzete szerint alakul (ínséges, szegény, jómódú, gazdag, nagyon gazdag stb.). Ez utóbbi tényezők kombinációja szerint jönnek létre a paraszti, ipari, kispolgári, lateiner stb., életformák és ezek belső tagozódásai az agrárproletár életformától kezdve a születési és vagyoni arisztokráciáig. Az életformakülönbségek az élet különbségeit jelentik. Mások az igények, mások a szükségletek, más a világnézet és más az értékelés. Mindezek jelentkeznek a közigazgatással szemben is.

Vizsgáljuk az életformából a *foglalkozási megoszlást*. Magyarország az első világháború előtt östermelő jellegűnek számított. A népsűrűség fejlődése azonban parancsolólag írta elő az ország lakossága számára a fokozottabb mértékű áttérést az östermelő foglalkozásokról, különösen az iparra és a kereskedelemre. Parancsoló szükséglet volt ez a trianoni megoszlás ideje alatt, amikor a kereken 94 lelkes km²-kinti népsűrűség mellett az eléggé extenzív jellegű mezőgazdaságból megélni nem lehetett.

A trianoni országterületen népességünk foglalkozásában beállott eltolódásokat az alanti tábla mutatja¹:

Trianoni terület	1900	1910	1920	1930	Mai országterület 1910 a délvidek nélkül
östermelés	60·8	55·9	55·7	51·8	59·0
bányászat, kohászat	0·8	1·2	1·5	1·3	1·0
ipar	16·9	20·1	19·1	21·7	18·0
kereskedelem és hitel	4·0	4·6	5·1	5·4	4·2
közlekedés	3·1	4·0	4·4	3·9	3·6
közszolgálat, szabadfoglalkozás	3·6	4·0	4·7	5·0	3·8
véderő	0·8	0·8	1·6	0·8	0·8
napszamosok kmn.	3·5	2·4	1·2	1·4	2·3
házi cselédek	3·0	2·8	2·2	2·3	2·6
nyugdíjasok és tőkésék	3·5	1·9	2·5	4·2	3·8
egyéb, ismeretlen foglalkozású ..	3·0	2·3	2·0	2·2	3·0

A népesség foglalkozási elhelyezkedése az ország területén még a vallásénál is változatosabb, hiszen egyes foglalkozások (fogyasztási kisipar, kiskereskedelem, közszolgálat) a természetes velejárói a másfoglalkozásúak településeinek. Úgynevezeti városi tájak, vagyis olyan

¹ Források: 1900-1930. évek: 1930. évi népszámlálás II. kötet. Statisztikai Közlemények, 86. kötet. 5* old. A délvidek nélkül vett mai terület adatai *Thirring Lajos*: A visszacsatolt keleti terület. Terület és népesség?. Magyar Statisztikai Szemle, 1940. évf. 8-9. szám.

nagyobb területű települések, amelyeken nem az őstermelés játssza a vezető szerepet, Nagy-Budapest kivételével, nálunk csak kisebb löitokban (tatai, esztergomi, borsodi, salgótarjáni szénmedencék) alakultak ki és alkotják a magyar ipari vidékeket. Ezek legnagyobb részében azonban az őstermelés az iparforgalmi népesség mellett még mindig jelentékeny szerepet játszik (L. 5. sz. *melléklet*.)

A népesség egzisztenciális megoszlására megfelelő statisztikai felvételünk nincs. Így csak becslésekre vagyunk utalva, melynek kiindulási alapját a foglalkozási viszonyoknak a mindenkori népszámlálás eredményeiként jelentkező adatai mutatják. E szerint 1930-ban 8,688.319 főnyi lakosságból 39.3% önálló, 5.8% tisztviselő és 54.9% segédszemélyzet, illetve ezek eltartottja volt.

Már ezek az adatok is arra mutatnak, hogy az ország lakosságának több mint fele segédszemélyzet. A segédszemélyzet alá vont kétkézi munkásság akár a mezőgazdaságban, akár az iparban nyerjen is foglalkoztatást, anyagi és társadalmi helyzeténél fogva függő helyzetben él. A proletárok számaránya azonban ennél is több. A statisztika ugyanis önállóan veszi például az öt katasztrális holdon aluli törpebirtokosokat is, akik tényleges helyzetüket tekintve, szintén proletársorsban élnek. Ugyanez a helyzet a kisipar és kiskereskedelem számos „önállóan” vett tagjánál is. Az a segédszemélyzet nélkül (tehát segéd vagy munkás nélkül) dolgozó kisiparos vagy kiskereskedő, aki töke-szegénységénél fogva a tökeerősebb nagykereskedő vagy anyagkereskedő bémunkásának tekinthető, csak látszólag önálló, mert igen sok esetben rosszabb anyagi körülmények között él, mint a tulajdonképeni bémunkás. Ezek figyelembevételével itt nem részletezhető becsléssel a proletárok számaránya kereken az ország lakosságának kétharmadában állapítható meg.

Hangsúlyozni óhajtom, hogy a közigazgatás számára a népességnek mindez a tagozódása nemcsak országosan, hanem területegységinkint (község, járás, vármegye) is fontos szerepet játszik és változatos különbségeket mutat. Minden területegység közigazgatásának vezetése tehát rászorul arra, hogy a saját területére vonatkozó adatokat pontosan ismerje.

24. §. A gazdasági apparátus.

A gazdasági élet közigazgatási fontossága.

79. A gazdasági életnek a közigazgatással számos kapcsolata van. Maga a termelés, elosztás és a fogyasztás ugyan általában a magán-gazdaság körébe tartozik, ellenben a közigazgatást érdeklő a gazdasági élet szervezete, földrajzi elhelyezkedése, az emberek, akiket foglalkoztat, és munkája: miből mit termel és azt hogyan, mennyiért értékesíti, mert ez nagymértékben érinti az egész nemzet jólétét, alapja az összes (állami, önkormányzati, köztestületi) közszolgáltatásoknak

A térkép a 332. oldalon feltüntetett ú. n. „városi háromszög” módszerével készült. Ennek lényege az, hogy annál városiasabb egy-egy település, minél magasabb benne a kultúr- és iparforgalmi rétegek aránya. Számos település foglalkozási adatait megvizsgálva, az egyes jellegzetes típusok foglalkozási arányszámokkal voltak meghatározhatók, amint azt a térkép szinkulcsa jelzi is.

A várost a 20%-on felüli kultúrréteg jellemzi és ugyanígy ez a jellemző adata egyes budapestkörnyéki lakótelepeknek, vagy fejlett üdülőhelyeknek is.

A városnál kisebb, 10-20%-os kultúrréteg jellemzi a kisebb tájak központjait jelentő ú. n. „helyi centrumokat”, valamint a rendszerint kispolgári lakosságú lakótelepeket is.

Szintén 10-20%-os kultúrréteg jellemzi az alföldi ú. n. „paraszt-városokat” is, amelyekben azonban a kultúrréteg mellett fejletlen az iparforgalmi réteg, úgyhogy az utóbbi aránya a 30 %-ot nem haladja túl.

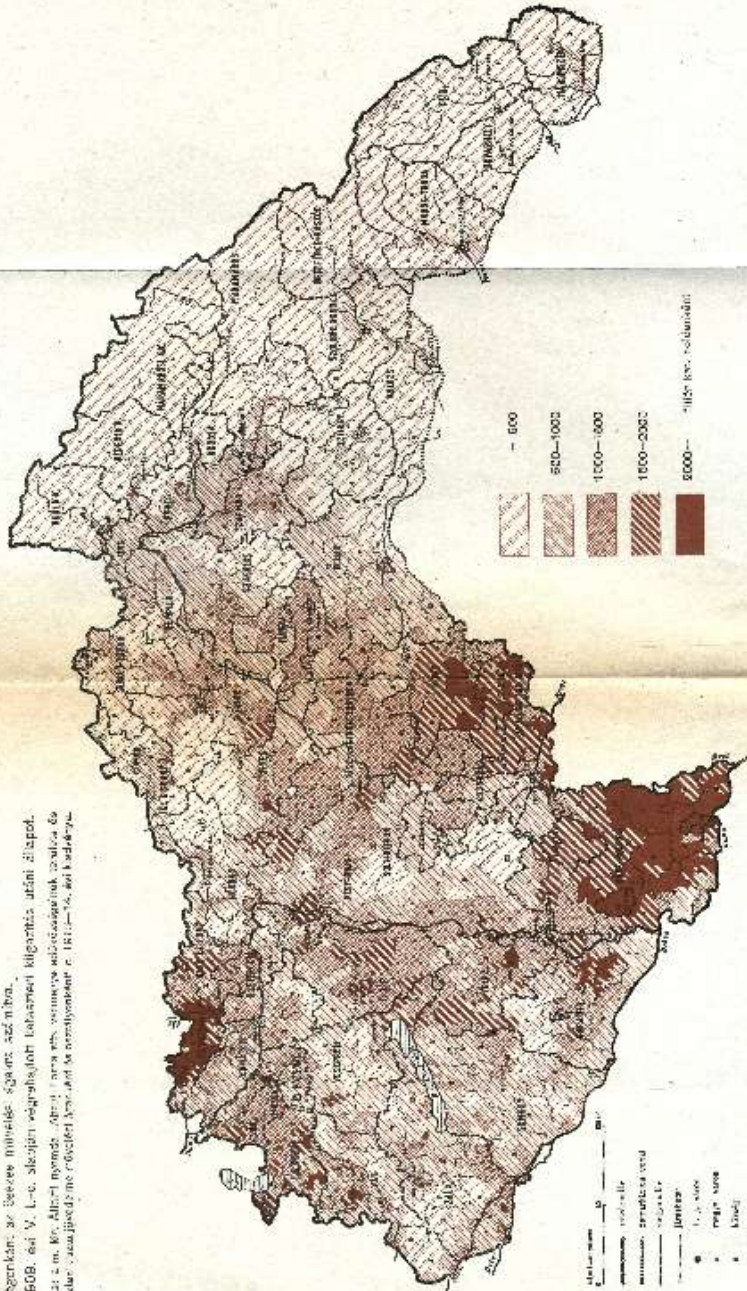
Az országnak viszonylag kevés olyan községe van, ahol kifejezetten a nagyipari munkásréteg alkotja a lakosság túlnyomó részét. Inkább a nagyobb bányatelek tekinthetők ilyeneknek (pl. Bánhida, Ózd, Salgótarján). Ezzel szemben igen nagyszámú azoknak a kisebb falvaknak a száma, – rendszerint városok, vagy nagyobb ipartelepek közelében – ahol a lakosság tekintélyes (es legjobb munkabírási) része, mint ipari, vagy bányamunkás keresi kenyerét. Ilyen részben átalakult falvakat hozott létre a Székelyföld, vagy a Felső-Tiszavölgy faipara is.

A térképen szereplő települések valóságos nagyságuknak megfelelően vannak feltüntetve. Tehát lélekszámukból le van számítva pl. a külterületek tanyavilága, viszont az egybeépült települések (pl. Miskolc és Diósgyőr) össze vannak vonva.

A Budapest körül vont kör Nagy-Budapest 1,730.000 lakosát jelzi a többi kör területével arányos nagyságban.

ÁTLAGOS KATASZTERI TISZTA JÖVEDELEM

összegekről az Újvárosi művelődési egyesület, azután az 1908. évi V. L. c. törvény végrehajtott költségvetés utáni állapot. A statisztika a m. kir. állami nyomda által kiadott statisztikai évkönyvek 1908. évi kötetében található. A statisztika a m. kir. állami nyomda által kiadott statisztikai évkönyvek 1908. évi kötetében található.



(59. §.) és a közigazgatás számos ágazatának tárgya. Ezért, a közigazgatás rendszeres tárgyalásához nélkülözhetetlen a gazdasági apparátus ismerete. Az alábbiakban a gazdasági apparátus vázlatát adjuk a közigazgatás szempontjából. Ennek a vázlatnak összeállításával az volt a célunk, hogy egyrészt megjelöljük a komplexus rendszerbeli helyét, másrészt, hogy ráirányítsuk a közigazgatás szerveinek a figyelmét azokra a gazdasági tényezőkre, amelyeket mindegyiknek saját hatásköre és illetékessége szektorában nemcsak ilyen vázlatosan, hanem alaposan ismernie kell, hogy működésében a közigazgatás és a gazdasági élet kapcsolatait helyesen ítélje meg és ezen az alapon helyesen is cselekedjék.

A mezőgazdaság.

80. Közigazgatásilag az ország egész területe fel van osztva a községek (városok) közt.

Mezőgazdaságilag azonban nem elég tudni, hogy a föld mely község határához tartozik, hanem szükség van a következő adatok ismeretére is¹:

A. *Művelési ágak szerinti megoszlás.* Az ország területe a Délvidék beszámításával (1941. év végén) kerekén 28,000.000 katasztrális holdat tesz ki. Ez a terület művelési ágankint a következő megoszlást mutatja²:

kat. hold	kat. hold	%
Szántóföld	15,008.090	50·3
kert	401.424	1·3
rét	2,775.345	9·3
legelő	3,223.781	10·8
szőlő	439.337	1·5
erdő.....	6,287.040	21·1
nádas és földadó alá nem eső	1,708.058	5·7
Összesen :	29,843.083	100·0

Az egyes községek határában természetesen a megoszlás más és más. Ugyanigy a több községet magukban foglaló járásokban és a több járást és megyei várost magukban foglaló vármegyékben. (L. 6. sz. melléklet.)

B. *A földbirtok tulajdoni megoszlása.* A jelenlegi országterületre vonatkozó adatok még nem állnak rendelkezésre. Tájékoztatásul azonban jellemzők a trianoni terület és a visszacsatolt felvidéki terület adatai, amelyek máris közzé vannak téve.

¹ L. Mezőgazdasági politika és mezőgazdasági közigazgatás. Tanulmányosorozat a Közigazgatástudomány 1942. évfolyamában.

A magyar mezőgazdasági politika alapvetése. Szántóföldi termelés és állattenyésztés. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet és az Országos Mezőgazdasági Üzemi és Termelési Költségvizsgáló Intézet kiadványa. 1942.

² Az adatokat lásd *Szöllősy Zoltán*: A visszacsatolt keleti terület. Mezőgazdaság és állattenyésztés. Magyar Statisztikai Szemle, 1940. évf. S-9. szám, illetve *Schneider Árpád* id. cikk.

Trianoni terület (1935)¹:

	Birtokok száma		Birtokok területe		Átlagos terület k. hold
	szám	%	k. hold	%	
1 holdnál kisebb szántó nélkül	394.728	20·7	109.340	0·7	0.28
1 holdnál kisebb szántóval ..	381.759	20·1	203.063	1·3	0.53
1—5 hold	664.263	35·1	1,620.942	10·1	2.44
6—50 hold	428.547	22·5	5,654.125	35·1	13.21
51—100 hold	14.895	0·8	1,008.597	6·3	72.55
101—500 hold	10.699	0·6	2,251.629	14·0	210.45
501—1000 hold	1.816	0·1	1,272.054	7·9	700.47
1001—3000 hold	1.254	0·1	2,053.766	12·8	1.637.77
3000-nél nagyobb	306	0·0	1,908.328	11·8	6.238.00
	1.898.267	100·0	16,081.844	100·0	

Felvidéki terület (1938)²:

	Birtokok száma		Birtokok területe		Átlagos terület k. hold
	szám	%	k. hold	%	
1 holdnál kisebb szántó nélkül	32.885	14·1	9.000	0·4	0.27
1 holdnál kisebb szántóval ..	40.298	17·3	26.209	1·3	0.65
1—5 hold	87.719	37·6	245.691	11·8	2.80
6—50 hold	67.763	29·1	876.200	42·3	12.93
51—100 hold	2.027	0·9	140.487	6·9	69.31
101—500 hold	1.673	0·7	367.930	17·8	219.92
501—1000 hold	216	0·2	147.545	7·1	683.08
1001—3000 hold	109	0·1	180.119	8·7	1.652.47
3000-nél nagyobb	19	—	79.395	3·7	4.178.68
	232.709	100·0	2,072.516	100·0	

Ebből a kimutatásból megállapítható, hogy a trianoni és a felvidéki országrész birtokmegoszlásában lényeges eltérés van. Ugyanigy figyelemmel kell lennie a közigazgatás minden szervének a birtokmegoszlásra a saját hatáskörében.

C. *A birtokok felaprózottsága.* A 100 katasztrális holdon aluli kisbirtokokra jellemző tény, hogy azok, ha egy tulajdonos kezén vannak is, rendszerint több darabból állanak, amelyek a községi határnak különböző részein fekszenek. Ez a *tagosítatlanság* különösen a Dunántúl és a Felvidéken nehezíti meg a kisgazdaságok termelését.

A trianoni országterületen a 100 katasztrális holdnál kisebb birtokok erre vonatkozó adatai a következők³: 1,586.459 birtokos kezében 11,734.794 földrészletben 7,235.781 katasztrális hold birtok van, az egész terület 46%-a. Egy kisbirtok átlagos nagysága tehát 4.6 katasztrális hold, amely országos átlagban 7.4 parcellából áll. Egy kisbirtok parcelláinak átlagos száma a Dunántúl 9.8, a Felvidéken pedig 9.4.

¹ Magyarország földbirtokviszonyai 1935-ben. Stat. Közi. 99. kötet.

² Az 1938. évi felvidéki nép-, földbirtok- és állatösszeírás. Stat. Közi. 108. kötet.

³ *Futáky Zoltán*: A birtokrendezés közgazdasági feladatai és következményei. (Kézirat gyanánt.) Bpest, 1941. Sládium.

I). *A Magyarországon termelt fontosabb mezőgazdasági termé-
nyek a következők (a %-ok a fontosabb termények vetésterületét
jelelik a szántóföldben az 1931-35. évek átlagában):*

Gabonaneműek:

Búza (őszi, tavaszi) 29.1%, rozs 11.5%, árpa (őszi, tavaszi) 8.4%, zab 4.1%,
köles 0.2%.

Hüvelyesek:

Borsó 0.4%, bab 0.1%, lencse 0.2%, szójabab.

Kapásnövények:

Kukorica 20.6%, görögdinnye, sárgadinnye, tök 0.2%, burgonya 5.2%, cukor-
répa, takarmányrépa 3.1%, seprőirok 0.1%.

Kereskedelmi növények:

Repece 0.2%, dohány 0.4%, kender 0.2%, mák 0.2%, napraforgó 0.1%, fűszer-
paprika 0.1%, ricinus.

Szálatakarmány:

Csalamádé 1.3%, őszi takarmánykeverék 0.5%, zabos bükköny 2.4%, vörös
here 2.3%, bíborhere 0.5%, lucerna 3.3%, baltacím 0.6%, mohar 0.5%, nyúlzapuka.

Magvak:

Takarmánymagvak, magcukorrépa, csiillagfürtmagvak.

Zöldség- és takarmányfélék:

Zöldborsó, zöldbab, tök főzeléknek, fejeskáposzta, petrezselyem, saláta,
uborka, paradicsom, vöröshagyma, fokhagyma, zöldpaprika.

A fatermelés fajok szerint a következő:

Tölgyfa, bükkfa, cserfa, akácfa, egyéb kemény lombfa, lágy lombfa, fenyőfa.

E. *A növénytermelés mai szintje.* A mezőgazdasági termelés
intenzitását csak a terület nagyságának és a termés mennyiségének
és minőségének egybevetése útján lehet megállapítani. A mennyiség
aránya a termésállaggal, a minőség pedig a tápérték, íz, zamat, faj-
súly és egyéb tulajdonságok szerint jellemezhető és mérhető:

Termésátlagaink a fontosabb terményekben az 1939. évben a kö-
vetkezők voltak:

Búza katasztrális holdankint	9.5 q, hektáronként	16.5 q
rozs	7.1	12.4 ..
árpa	8.0	14.8 ..
zab	8.2	14.3 ..
kukorica	10.7	18.5 ..
burgonya	42.6	74.0 ..
cukorrépa	127.4	221.3 ..
takarmányrépa katasztrális holdankint	141.3 q, hektáronként	245.6 q

Ezek többnyire alacsony termésátlagok. Számos európai állam meg-
előz bennünket: Anglia, Belgium, Dánia, Franciaország, Németország,
Hollandia, Norvégia, Svédország és Svájc.

Azonfelül terméshozamaink évtizedek óta nem emelkedtek. Ez azt
jelenti, hogy mivel ezalatt lakosságunk növekedett, az egy emberre
eső átlag esett, valamint azt, hogy azt a mennyiséget, amellyel termés-
átlagaink a többi országokénak alatta maradnak, mezőgazdasági kul-
túránk elmaradottsága miatt benne hagyjuk a földben.

A magyar természetlakok rováására mutatkozó különbség okait felkutatni és szervezéssel megszüntetni, a közigazgatásnak egyik fontos feladata.

F. *Állattenyésztés.* Az állatállomány évenkénti adatai a földművelésügyi minisztérium által végzett tavaszi haszonállat-összeírásokból állapíthatók meg. Az adatokat közellátási és honvédelmi érdekből 1940 óta nem közlik.

Magyarország állatállománya az 1939. évi „Statisztikai Évkönyv” szerint a következő (darabszámban):

	Starvasmarha	Ló	Sertés	Juh
Trianoni országterület és az 1938-ban visszacsatolt terület	2.379.532	939.422	3.885.643	1.868.122
Kárpátalja (állatösszeírás alapján, 1939)	213.856	30.090	71.388	88.733
Kelet-Magyarország és Erdély 1940-ben visszatért területe (becslés 1935-i román statisztika alapján)	714.739	154.453	291.544	1.093.892
Délvidéki (1941-ben) visszatért területekre tájékoztató adat nincs. 1911-ben ezen a területen volt ..	(253.174)	(126.028)	(418.981)	(215.687)

Az utóbbi években egyre nagyobb nemzetgazdasági jelentőségre szert tevő baromfiállományunkra vonatkozóan megbízható statisztikai forrásanyag nincsen. Csak tájékoztatásra szolgáljanak az alábbi, a trianoni országterületre szóló becslőt adatok¹:

	Évközi létszám	képző-állomány-súly
	millió	1000 q
Tyúkfélék	27·8	425
Lúd.....	6·1	245
Kacsa	4·0	90
Pulyka	1·04	48
Galamb	1·46	7
Mindössze:	40.4	815

Az állatállomány nem egyenletesen oszlik meg az ország területén. Belterjes, nagy jövedelmet hozó állattenyésztés csak a Dunántúl és Kis-Alföldön, valamint Bácskában van. Külterjes állattenyésztés folyik magasabb szinten a Székelyföldön, alacsonyabb szinten a Kárpátalján. Az Alföldön általában kevés az állat, még ha sok helyt jóminőségű is. Ezáltal nemcsak az állattenyésztésből eredő többletjövedelem marad el, hanem a trágyázás hiányossága folytán a talaj termőereje is szenved.

Az állattenyésztés elmaradottságán csak hosszú időre előrelátó gondoskodással lehet segíteni. A segítés eszközei: a. Az állatok minőségének közületi tenyészállatokkal (apaállatokkal) való állandó javí

¹ Újlaki Nagy Árpád: Östermelő gazdaságunk jelene és jövője. Budapest, 1939.

tása. *b.* A takarmánytermelés növelése és korszerű lakarniánvkezelés (silógazdálkodás) előmozdítása, *c)* Az állati termékek rendszeres, jó értékesítésének biztosítása.

A bányászat és ipar.

81. A. *A bányászat és kohászat* művelési ágai a következők:

- I. Vas- és fémbányászat.
- II. Barnaszénbányászat.
- III. Kőszénbányászat.
- IV. Földgáz- ásványolajkutató, illetve termelés.
- V. Sóbányászat.
- VI. Vaskohászat.

Az *ipar* a következő 12 főcsoportra, illetve 130 alcsoportra osztható, amely beosztás a statisztika céljára készült, de a közigazgatás is általánosan használja:

Az ipari főcsoportok:

1. Vas- és fémipar.
- II. Gépgyártás stb.
- 11/22. Közhaszn. villamos energiatelepek és elosztóalakulatok.
- III. Kő-, föld-, agyag-, aszbeszt- és üvegipar.
- IV. Fa- és csontipar.
- V. Bőr-, sörté-, szőr-, toll-, viaszosvászon- és ruggyantaipar.
- VI. Fonó- és szövőipar.
- VII. Ruházati ipar.
- VIII. Papirosipar.
- IX. Élelmezési és élvezeti cikkek gyártása.
- X. Vegyészeti ipar.
- XI. Építőipar.
- XII. Sokszorosító- és műipar.
- Újabban ide szokás számítani:
- XIII. Vendéglátóipar.

Az ipari főcsoportok alcsoportjai:

I. Vas- és fémipar.

1. Vas- és acélgyártás.
2. Vas- és acélöntés.
3. Kovácsolt áruk, szerszámok stb. gyártása.
4. Drótkötél-, vasíronat- és kábelgyártás.
- 5., 6. Zománc- és egyéb vasedények gyártása.
7. Kés, olló és sebészeti eszközök gyártása.
8. Épület- és műlakatosság.
9. Vas- és rézbútor-, pénzszekrénygyártás.
- II. Nemes- és nem-nemesfémek és ezekből való félgyártmányok előállítás.
12. Arany- és ezüstáru gyártása.
- 13., 14. Rézművesipar és fémöntészet.
15. Csillár- és lámpaáru gyártás.
16. Bádogos- és szerelőipar.
- 10., 17., 18., 19. Egyéb fémáruk gyártása.

II. Gépgyártás stb.

- 20. Kazán, gép, hajó, vágón stb. gyártása.
- 21. Mérleggyártás.
- 23. Elektrotechnikai cikkek gyártása.
- 24. Hangszeripar.
- 25. Óra-, orvosi és egyéb műszergyártás.

H/22. Közhasználatú villamos energiatelepek és elosztó alakulatok.

- 22/a. Közhasznú energiatelepek.
- 22/b. Közhasznú elosztó alakulatok.

III. Kő-, agyag-, aszbeszt- és üvegyipar.

- 26., 29. Mészégetés, magnezitgyártás.
- 28/a. Cementgyártás.
- 28/b. Aszbeszt-, cement-, palagyártás.
- 30. Műköipar, cementárugyártás.
- 31/a. Kőbányák.
- 31/b. Kőmegmunkáló telepek.
- 32. Téglagyártás.
- 33., 34. Tűzálló agyagáru-, hővédőanyaggyártás.
- 35. Kályhakészítés.
- 36., 37. Pipa és egyéb agyagáruk gyártása.
- 38. Üveganyagolvasztás.
- 39. Üvegcsiszolás és köszörülés.

IV. Fa- és csontipar.

- 40., 45. Fűrésztelepek, írnírgyártás.
- 43. Hordó- és faedénygyártás.
- 44. Parkettgyártás.
- 42., 47., 54. Magpergetők, egyéb faárúk gyártása, bot- és ostornyélgyártás.
- 48. Hajlított fabútorok gyártása.
- 49. Asztalosipar.
- 51. Faredőnygyártás.
- 53. Esztergályosipar.
- 55. Csomagolóforgács, faszeggyártás.
- 56. Aranyozók, tükör- és képkeretkészítők.
- 57. Fából való szerszám-, faeszközgyártás.
- 58. Csont-, gyöngyházaru- és fésűgyártás.
- 59. Gyermejátékszergyártás fából.
- (SO. Fatelítő telepek.
- 61. Cirokseprő- és cirokkefegyártás.
- 62. Nád- és szalmaszövés, kosárkötőipar.
- 63. Kocsi-, kerék- és csónakgyártás.

V. Bőr-, sörte-, viaszosvászon- és gumiipar.

- 64/a. Bőrgyártás.
- 64/b. Szőrmekikészítés.
- 65., 66. Bőrdisznú- és viaszosvászongyártás.
- 67. Sörte-, szőr- és tollipar.
- 69. Ruggyantagyártás.

VI. Fonó- és szövőipar.

- 70.. 81. Pamutipar, egyéb textilárúk gyártása.
- 71. Lenipar.
- 72. Kenderipar.
- 73. Jutaipar.
- 74. Gyapjúipar.
- 75. Selyemipar.
- 76. Szalaggyártás.

- 77. Kötőit- és kötszövöttárak gyártása.
- 78. Paszomántáru gyártás.
- 79. Hímzés- és csipkegyártás.
- 80/a. Kikészítő lelepek.
- 80/b. Kelmefestők és vegytisztítók.

VII. Ruházati ipar.

- 82/b. Szabóipar.
- 83. Szücsipar.
- 84. Fehérnemű- és ágyneműkészítés.
- 85. Divatárucikkek gyártása.
- 86. Napernyő- és esernyőgyártás.
- 87. Kesztyű- és kötszerészipar.
- 88. Gyapjúból és egyéb szőrökből való kalapok készítése.
- 89. Szalmakalapgyártás.
- 90. Művirág- és dísztollgyártás.
- 91., 92. Bőr cipő-, posztócipőgyártás.

VIII. Papirosipar.

- 93. Papirosanyag- és papirosgyártás.
- 94. Papirosáru gyártás, könyvkötőipar.

IX. Élelmezési ipar.

- 95/a. Malomipar.
- 95/b. Fűszerőrlőmalmok.
- 9G/a. Sütőipar és tésztagyártás.
- 96/b. Burgonyazúzás.
- 97. Cukorgyártás.
- 98. Cukorka- és csokoládégyártás.
- 99., 100/a. Kávépörkölés, pótkávégyártás.
- 100/b. Magtisztítás.
- 102. Szalámi- és húskonzervgyártás.
- 103. Tejtermékek gyártása.
- 104. Dohánygyártás.
- 105. Sör- és malátagyártás.
- 10G. Szeszgyártás.
- 107. Ecetgyártás.
- 108. Konyak-, likőr-, pálinka- és rumgyártás.
- 109. Pezsgőborgyártás.
- 110. Ásványvízkiaknázás, szikvízgyártás.
- 111. Közhasználatú vízművek.
- 112. Jéggyártás.

A. Vegyészeti ipar.

- 113. Kőolajfinomítás.
- 114. Világítógázgyártás.
- 115. Brikettgyártás.
- 116. Keményítőgyártás.
- 117. Gyufagyártás.
- 118. Enyv- és albumingyártás.
- 120. Falepárolás.
- 121. Zsíros növényolajgyártás.
- 122. Gyertya-, szappan- és illatszergyártás.
- 124. Kocsikenőcs-, bőrkenőcsgyártás.
- 125. Festék-, lakk- stb. gyártás.
- 126. Csonlszén- és műtrágyagyártás.
- 127. Aszfalt, kátrány- stb. gyártás.
- 128. Vegyészeti szerek gyártása.
- 123., 129. Egyéb vegyészeti cikkek gyártása.

XI. Építőipar.

XII. Sokszorosító- és műipar.

130. Nyomdaipar.

B. Az ipari nyersanyagok.¹ Az ipari termelés az ipari nyersanyagokkal való ellátottságtól függ. Az iparnak csak azok az ágai fejlődhetnek ki az országban, amelyeknek nyersanyaga rendelkezésre áll, vagy megszerezhető.

A fontosabb ipari nyersanyagok a következők: *Tüzelőanyagok:* 1. kőszén, 2. barnaszén, 3. ásványolaj, 4. földgáz.

Energiaszolgáltató anyagok:

5. Benzin, 6. nehézőlaj, 7. kenőolaj, 8. villamosenergia.

Nehéz- és könnyűfémek és azok ércei:

9. Vasérc, 10. nyersvas, 11. acél, 12. rézérc, 13. ólomérc, 14. horganyérc, 15. réz, 16. ólom, 17. horgany, 18. ónérc, 19. ón, 20. krómérc.

Acélnemesítő fémek és érceik:

21. Bauxit, 22. alumínium, 23. nikkell, 24. mangánérc, 25. antimonérc. 26. wolframérc, 27. kadmium, 28. vanádium, 29. molibdén, 30. higany.

A nemesfémek:

31. Ezüst, 32. arany.

A vegyészeti és egyéb iparágak anyagai:

33. Pirit, 34. kén, 35. kénsav, 36. kálisó, 37. természetes foszfát, 38. mészsUPERfoszfát, 39. nitrogén és szintetikus nitrogén, 40. só, 41. cellulózé, 42. papiros és papiroslemez.

Textilipari anyagok:

43. Gyapjú, 44. nyersselyem, 45. műselyem, 46. gyapot, 47. len, 48. kender.

Egyéb textilipari anyagok és kaucsuk:

49. Manilla, 50. juta, 51. kaucsuk.

Olajos magvak:

52. Gyapotmag, 53. lenmag, 54. repcemag, 55. szójabab, 56. olívaolaj, 57. szezám.

Ezek a nyersanyagok Magyarországon nem mind állnak rendelkezésre. Részben csak a külföldről, sőt részben csak tengerentúlról szerezhetők be. Egy részükben az ország önellátó, más részükben pedig annyit termel, hogy kivitelre is jut. A be- és kivitel alakulása a külkereskedelmi mérlegből tűnik ki.

C. Az ipari termelés szervezete. Meg kell különböztetni a kézműves és a gyáripart. A gyáripar körét a közigazgatás a tételes jognak megfelelően határolja el. Iparjogunk (78.000/1923. K. M. sz. r. 4. §.) szerint gyárszerűen üzöttek azokat az ipari üzemeket kell tekinteni: *a.* amelyeket elemi erővel hajtott munkagépekkel folytatnak s amelyekben állandóan legalább 10 munkást alkalmaznak, s a termelést továbbeladók, tehát nem közvetlenül a fogyasztók számára végzik; *b.* amelyek elemi erővel hajtott munkagépeket használnak,

¹ L. Sipos Sándor: Ipari nyersanyagok világtermelése. 1941.

a fogyasztók részére is termelnek és legalább 20 alkalmazottjuk van;
c. amelyek elemi erővel hajtott munkagépet ugyan nem használnak,
de az alkalmazottaik száma legalább 25.

A kézműipar fontosabb ágai a következők¹:

Ács, hajóács	Kesztyűs, sérvkötőkészítő
Arany- és ezüstműves, ékszerész	Kosárfonó
Aranyozó, képkreतेző	Kovács, kazánkovács
Asztalos, bútorkészítő	Kőfaragó
Bádogos	Kőműves
Bognár, kocsifényező	Könyomdász, könyvnyomdász
Borbély, fodrász	Könyvkötő
Bőrbútorkészítő, bőrdíszműves	Kötélverő
Bronz- és rézműves, rézőntő, érc- fényező	Kötő és kötszővő
Címfestő	Kövező, aszfaltozó
Cukrász	Lakatos, vas- és fémestergályos
Cserepező, palafedő	Mészáros
Cipész, csizmadia	Mézesbábos
Elektrotechnikus, villanyszerelő	Molnár
Észtergályos	Műhímző
Fazekas, kályhás	Műszerész, látszerész, fogtechnikus
Fényező, mázoló	Nyerges, szíjgyártó, bőrdöntő
Fényképész	Órás
Gáz- és vízvezetékészítő	Papucs- és posztócipőkészítő
Gépész	Pék
Hangszerkészítő	Pincér
Hentes	Reszelővágó
Kádár	Sodronyfonó, szita- és rostakötő
Kalapos	Szabó
Kaptafakészítő	Szapponas, gyertyaöntő
Kárpitos	Szobafestő
Kefekötő	Szücs, sapkakészítő
Kelmefestő, kékfestő	Takács
Kéményseprő	Tímár
Képfaragó, szobrász	Üveges, üvegcsiszoló, üvegfestő
Késes	Vésnök

A teljes felsorolást a népmozgalmi nyilvántartásról szóló 380.000/1941. B. M. sz. rendelet melléklete tartalmazza (286-féle szakképzettség).

A kézművesiparos tevékenységét elsősorban a legszűkebb szomszédsági körre alapozza. Életterét kizárólag az iparos műhelyéhez közel lakó más foglalkozású egyének kisebb-nagyobb köre alkotja. Esetleg vásárra is jár. A tőkeszegény kisiparos lényegileg nem más, mint az anyaghitelt nyújtó tőkeerősebb kereskedő otthon foglalkoztatott bér munkása, aki látszólagos önállóságát az ipari segédszemélyzetnek kijáró szociális gondoskodásról való lemondással fizeti meg.

A gyáriparban fontos a közép- és nagyipar csoportja. Az egyes vállalatok összehasonlítására alkalmas adatok: *a.* a saját tőke nagysága; *b.* az erőgépek lóerőszáma; *c.* az évi átlagos munkáslétszám;

¹ Forrás: Az 1930. évi népszámlálás III. (foglalkozási) kötete 248. és köv. lapok (Fontosabl) ipari szakmunkások.).

d. a termelés értéke. A kereskedelmi társaságok közül a részvénytársaságok rendszerint a nagyvállalatok közé sorozhatók. Az ipari vállalatok száma a következők¹:

A vállalatok			A munkások		
	száma	%-a	száma	%-a	átága
Segéd nélkül	135.804	60·6	—	—	—
1 segéddel	43.843	19·4	43.843	10·0	1
2 „	20.111	8·9	40.222	9·1	2
3—5 „	16.418	7·3	59.303	13·5	4
6—10 „	4.628	2·0	34.278	7·8	7
11—20 „	2.009	0·9	28.587	6·5	14
21—50 „	1.107	0·5	34.246	7·7	31
51—100 „	404	0·2	28.519	6·5	71
101—200 „	214	0·1	30.383	6·9	158
201—500 „	160	0·1	49.095	11·2	307
501—1000 „	44	0·0	31.517	7·1	716
1001-nél több	30	0·0	60.104	13·7	2003
	<u>224.772</u>	<u>100·0</u>	<u>440.097</u>	<u>100·0</u>	

A vállalatok közt a gyárak száma 4334. A gyárak települése a következő:

Nagy-Budapest	1862 gyár	(43%)	215.918 munkással	(59·6%)
Vidék	2472 „	(57%)	146.712 „	(40·4%)

Látható tehát, hogy a gyáripar súlyának több mint a fele Nagy-Budapest területén központosul.

A részvénytársaságok összes száma (tehát nemcsak ipari, hanem kereskedelmi részvénytársaságok is) az 1939. évben 2644-et tett ki. Ezek közül budapesti székhelyű volt 1966.

Forgalom, kereskedelem, hitel.

82. A. A *forgalom szervezete*. A forgalom lebonyolítására szolgálnak:

a. a *közutak*, amelyek nemei: földút, makadám, kőburkolatú, beton, aszfalt. Fenntartók: az állam, törvényhatóságok vagy községek. Összes hosszuk: 38.000 km (1939). Az autósztrádák hossza ebben benne van. Ezenfelül a közúti közlekedés céljára szolgálnak még az ú. n. alsóbbrendű közdülőutak, amelyek hossza 37.000 km;

b. a *vasutak*. A távolsági vasutak a MÁV tulajdonában vagy kezelésében vannak. (L. 41. §.) A városi és községi vasutak száma: 11 (1939);

c. a *víziutak*. A folyók, illetve folyószakaszok rendszeresen hajózhatók vagy csak kedvező vízállásnál hajózhatók, vagy csak tutajozhatók. Van magyar lobogó alatt folyó tengerhajózásunk is.

A nagyobb hazai hajózási vállalatok száma 10. A hajózást részben külföldi vállalatok bonyolítják le;

¹ Trianoni Magyarországra vonatkozó 1930. évi adatok. 1930. évi népszámlálás II. kötet. Stat. Közi. 86. kötet

d. a légiforgalom;

e. a posta, táviró, távbeszélő (1936: XXXV. t.-c.) és a rádió (9557/1927. K. M. sz. r.) kizárólagossággal az állam kezében van.

B. A kereskedelem, hitel, biztosítás. Szervezete megoszlik a kis- és nagykereskedelemre.

A vállalatok és segédszemélyzetük számáról a következő statisztika tájékoztat¹:

	A vállalatok		A segédszemélyzet	
	száma	%	száma	%
Segéd nélkül	42.706	62·3	—	—
1 segéddel	12.551	18·4	12.551	12·4
2 „	5.775	8·4	11.550	11·4
3—5 „	4.761	7·0	17.200	17·0
6—10 „	1.601	2·3	14.844	11·7
11—20 „	639	0·9	9.101	9·0
21—50 „	283	0·4	8.544	8·4
51—100 „	76	0·1	5.251	5·2
101—200 „	33	0·1	4.653	4·6
201—500 „	21	0·1	6.677	6·6
501—1000 „	10	0·0	6.437	6·4
1000-nél több	4	0·0	7.429	7·3
	68.460	100·0	101.237	100·

A kiskereskedelemre nagy általánosságban azok a megállapítások érvényesek, amelyeket a fogyasztási kisiparról mondtunk.

A hitelintézetek közgazdasági súlyának megítélésére saját tőkéjük nagysága nyújt alkalmas támpontot.

Közismert, hogy a nagykapitalizmus korában a nagybankok hitelnyújtásuk révén a bányászat, ipar, kereskedelem és biztosítás terén mily messzenyúló befolyást tudnak azáltal kifejteni, hogy közvetlenül vagy közvetve nagyszámú vállalatot vonnak be érdekkörükbe.

A biztosítás. A 250.000 pengőnél nagyobb vagyonú biztosító vállalatok száma 36. Ezek részben külföldi vállalatok vezérképviselői.

C. Jelentős szerepe van a gazdasági életben a szabad versenyt a vállalatok megállapodásai útján korlátozó karteleknek (1931: XX. t.-c), amelyek részben termelési, részben eladási kartelek.

A munkaerő.

83. A gazdasági apparátus szervezeti egységei éppugy, mint minden szervezet, emberekből alakulnak. A felszerelésnek, nyersanyag-nak, erőforrásoknak a jelentősége rendszerint tekintélyes, de azok hasznosítása az embereken múlik.

A mezőgazdaság, ipar és kereskedelem emberi munkaerői tekintetében a közigazgatást érintő szempontok: Van-e elegendő munkaerő? A munkaerő, főleg a szakmunkások hiánya az apparátus kihasználását és fejlesztését, a szükséglet kielégítését akadályozza. Nincs-e

¹ Trianoni Magyarországra vonatkozó 1930. évi adatok, u. o.

több munkás, mint munkaalkalom? Ha igen, az ideiglenes vagy tartós munkanélküliség problémája áll elő. Ott van-e a munkaalkalom¹ ahol a munkás lakik? Ha nem, a munkásvándorlás, a városbatódulás jelensége mutatkozik. Minden esetben kérdés, hogy milyenek a munkafeltételek, a munkás és családja megélhetése és a róluk való szociális gondoskodás?

25. §. A közigazgatás feladatai. A közigazgatási politika.

A közigazgatás céljai.

84. A terület, az emberek és a gazdasági lehetőségek minden államban és minden korban mások. A közigazgatás feladatait csak ezeknek a tényezőknek, mint koordinátáknak, a segítségével lehet időről-időre megállapítani. A közigazgatás feladataihoz igazodik azután a közigazgatás szervezete.

A közigazgatás céljait, teljesen leegyszerűsítve, a következőkben jelölhetjük meg, ami a nemzetközi standardnak is megfelel:

1. Községi szervezet, kellő teljesítőképességgel.
2. Utak, közlekedés biztosítása.
3. Annak biztosítása, hogy mindenkinek legyen munkája és mindenre legyen is munkaerő.
4. A munkaerő fenntartása. Társadalombiztosítás.
5. A gazdasági élet állami irányítása: a mezőgazdasági és ipari termelés lehető felfokozásával, az önellátásra való törekvés és a rendelkezésre álló nyersanyagok szem előtt tartásával.
6. Táplálkozás, lakás, ruházat biztosítása.
7. A közegészségügy fejlesztése.
8. A közoktatás, tudomány, művészet fejlesztése.
9. Rendészet.¹

Ezeknek a céloknak a szolgálata nagyszámú részfeladatra oszlik. A feladatok részben kényszerítő, elkerülhetetlenek, részben azonban tetszés szerint vállalhatók, fakultatívak. Abból, hogy a közigazgatás milyen feladatokat tart fontosaknak, amelyek megoldására vállalkozik, valamint, hogy melyek megoldására kénytelen vállalkozni, adódik ki, valamely időpontban, a közigazgatás egész működése.

A közigazgatási politika.

85. Annak eldöntése, hogy a közigazgatás feladatkörébe mi tartozzék, az akarat kérdése. A döntés azoknak a szerveknek a hatáskörébe tartozik, amelyek az állami akaratnyilvánításra hivatva vannak, a hatóságokéba, s azok közt főleg a magasabbakéba, és legnagyobb mértékben a legmagasabb hatóságokéba.

¹ W. Stuckart: Neuordnung der Kontinente und Zusammenarbeit der Verwaltung. Reich, Volksordnung, Lebensraum. 1941. évf. I. sz. 21. 1.

Azoknak az elhatározásoknak összességét, amelyek arról döntenek, hogy az állam vagy más közület milyen közcélokot, milyen terjedelemben, mely időpontban és milyen módon valósítsanak meg, *politikának* szokás nevezni. A közfeladatok szerint a politikának különböző ágait szokás megkülönböztetni: és az állam pénzügyi politikájáról, közigazgatási, közoktatási, földművelésügyi, még szűkebben: vízügyi, erdészeti, művészeti, közlekedési politikájáról stb. szokás beszélni. Ugyanigy Budapest székesfővárosnak is pénzügyi, közellátási, közegészségi stb. politikájáról, vagy általában városi, községi politikáról stb. beszélünk. Ezek a közigazgatási politikának egyes ágai és azt fejezik ki, hogy az e kérdésekben döntésre hivatottak hogyan válogatták össze azokat a közfeladatokat, amelyeket, mondjuk, az 1942. évben vagy a következő öt, tíz stb. év alatt megvalósítani akarnak és azok megvalósítására milyen szervezési és működési intézkedéseket tesznek?

A politika csak a tényekkel, az adatokkal, azaz az élettel összhangban lehetséges. Ez vonatkozik a közigazgatási politikára is. Ha olyant akar, ami az élettel nincs összhangban, vagy éppen a tényekkel ellentétben van, akkor nem tudja az akaratát megvalósítani, nem tudja az életet alakítani, és viszont megoldatlanul hagy fontos feladatokat, tehát nem áll hivatása magaslatán.¹

Ezért a közigazgatásnak elengedhetetlenül szüksége van arra, hogy az életviszonyokat és azok változásait minél alaposabban ismerje. A tények megállapítása rendszeres gyűjtést, néha keresést, kutatást tesz szükségessé. Erre szolgálnak a különböző nyilvántartások és a közigazgatástudományi intézetek.

26. §. A közigazgatás nyilvántartásai.

A nyilvántartások csoportosítása.

86. A közigazgatás nyilvántartásai két nagy csoportba oszthatók:

A. Olyanokra, amelyeket a hatóságok jogi jelentőségű tények és viszonyok nyilvántartása végett vezetnek; ezeket nyilvános jegyzékeknek nevezzük; jogi jelentőségük ezeknek sem egyenlő, az azokba való bejegyzésekhez majd több, majd kevesebb jogi hatás fűződik.

B. Olyanokra, amelyekhez joghatások nem fűződnek, hanem tisztán a közigazgatási szervek tájékoztatására szolgálnak.

Az általános jelentőségű nyilvántartásokat a következő csoportosításban közöljük:

I. Személyekre (fizikai és jogi személyekre) vonatkozó nyilvántartások (87.) (1-10).

II. Dolgokra vonatkozó nyilvántartások (88.) (11-24).

III. Statisztikai kimutatások (89.) és egyéb források (25-31).

¹ L. *Magyary Zoltán*: Földművelési politika. Közigazgatástudomány. 1942. évf. 65. lap.

Az alább tárgyalandókon felül a közigazgatás különleges célokra más nyilvántartásokat is vezet, amelyeknek a száma nagy és gyakran változik.

Személyekre vonatkozó nyilvántartások.

87. 1. *Állami anyakönyvek* (1894: XXXIII, 1904: XXXVI. t.-c.).

Az anyakönyvvezetés 1895. évi október hó 1-ig egyházi funkció volt. Az 1894: XXXIII. t.-c. rendelte el az állami anyakönyvek vezetését.

Az anyakönyvek államérvényű közokiratok. Az anyakönyvi bejegyzés tényeknek államérvényes megállapítása, tehát deklaratív aktus (588.1.).

Az ország anyakönyvi kerületekre van osztva, amelyeket a belügyminiszter számmal lát el (70.300/1937. B. M. sz. r.). Budapest székesfővárosnak minden kerülete, a törvényhatósági és a megyei városok, a nagyközségek és a körjegyzőségek egy-egy anyakönyvi kerületet alkotnak. Az anyakönyvi kerületek beosztása sok esetben nem egyezik meg a közigazgatási beosztással. Az anyakönyvi beosztás a tényleges településre nagyobb figyelemmel van. Az alföldi nagyhatarú városok és községek egyes határrészein, valamint egyes, a körjegyzőségi székhelyektől távolabb eső községekben ú. n. *párhuzamot, anyakönyveket* vezetnek.

Az anyakönyvvezetőt a belügyminiszter nevezi ki.

A községekben rendszerint a községi jegyző, a városokban a városi tisztviselők egyike az anyakönyvvezető.

Háromféle anyakönyv van: születési, házassági és halálozási. Az anyakönyveket két példányban kell vezetni és minden év végével lezárni. A lezárt anyakönyveket a felügyelő hatóság (főszolgabíró, polgármester) átvizsgálja. Az első példány az anyakönyvvezető őrizete alatt marad. A másodpéldányt a törvényhatóság levéltárában helyezik el.

A. *A születési anyakönyvek.* Minden gyermek születését legkésőbb a születéstől számított egy hét alatt az illetékes aivakönyvvezetőnél be kell jelenteni. A bejelentés szóbeli.

A bejelentésre fokozatosan, az alábbi sorrend szerint, kötelesek:

- a. a törvényes atya;
- b. a szülésnél közreműködött bába;
- c. a szülésnél segédkezett orvos;
- d. mindazok, akik a szülésnél jelen voltak;
- e. az, akinek lakásában a születés történt;
- f. az anya, mihelyt erre már képes.

Kórházakban, polgári és katonai intézetekben történt születések bejelentése az intézet előljárásiának kizárólagos kötelessége.

Senki sem viselhet más családi és utónevet, mint amely a születési anyakönyvébe be van jegyezve.

B. *A házassági anyakönyvek.* A házasságot az 1894: XXXI. t.-c. szerint polgári tisztviselő előtt kell megkötni (29. §.). A megtörtént házasságkötést és napját az erről fölvetett jegyzőkönyv alapján a házassági anyakönyvben fel kell jegyezni. Ha a házasság jogerős bírói határozattal érvénytelennek nyilvánított vagy felbontatik, erről az elsőfolyamodású bíróság az anyakönyvvezetőt a megfelelő anyakönyvi feljegyzés végett hivatalból értesíti.

G. *A halotti anyakönyvek.* Minden halálesetet legkésőbb a legközelebbi hétköznapon az illetékes anyakönyvvezetőnél be kell jelenteni. A bejelentésre fokozatosan kötelesek:

- a. a családfő;
- b. a családtagok;
- c. az, akinek a lakásában a haláleset történt;
- d. a háztulajdonos, ha a házban lakik.

A bejelentéskor a halottkém által kiállított halottvizsgálati bizonyítványt fel kell mutatni.

A halálesetet abban az anyakönyvben, amelyben az elhunyt születése be van jegyezve, a lap szélén utólag feljegyzik.

Magyar állampolgár születése, házassága és halála, ha külföldön történik, a hazai anyakönyvbe is bejegyzendő. A bejegyzés vagy az érdekelt felek által felmutatott külföldi anyakönyvi kivonat alapján, vagy a fennálló nemzetközi szerződés értelmében hivatalból közölt külföldi anyakönyvi kivonat alapján történik.

Az azonossági szám (70.300/1397. B. M. sz. r.).

Az 1938. évi január hó 10. napjától kezdve az állami születési anyakönyvekből kiállított minden születési anyakönyvi kivonaton és értesítésen a címfelirat mellett fel kell tüntetni a gyermek azonossági számát.

Az azonossági szám tíz számjegyből áll. Az első négy számjegy az anyakönyvi kerület sorszáma, a következő két számjegy a gyermek születésének bejegyzését tartalmazó anyakönyvi évfolyam két utolsó számjegye, az utolsó négy számjegy a születési anyakönyvi bejegyzés folyószáma. Ha az első és utolsó számcsoporthoz megfelelő szám négynél kevesebb számjegyből áll, azt a szám elé írható „0” számjegy alkalmazásával kell négy számjegyből álló számmá kiegészíteni. Például annak a gyermeknek azonossági számát, akinek születése a 346. sorszámú anyakönyvi kerület 1927. évi születési anyakönyvének 28. folyószáma alatt van bejegyezve, a következőképen kell feltüntetni: „Azonossági szám: 0346.27.0028.”

2. Személyes bejelentési kötelezettség (380.000/1941. B. M. sz. r.).

Bejelentési kötelezettség alá esik minden magyar állampolgár, továbbá mindenki, akinek állampolgársága nem állapítható meg. Minden városban és községben be kell jelenteni:

a. a végleges tartózkodás céljából a városba (községbe) érkezést, ugyszintén a város (község) területén más lakásba való végleges be-költözést;

b. a végleges tartózkodás céljából más városba (községbe) való távozást, ugyszintén a város (község) területén más lakásba való végleges elköltözést. Azokban a városokban és községekben, amelyek rendőri bejelentőhivatal működési köréhez tartoznak, továbbá a belügyminiszter által kijelölt 198 egyéb községben a fentiekén kívül be kell jelenteni;

c. a 24 órát meghaladó ideiglenes tartózkodás céljából a városba (községbe) érkezést, illetőleg a város (község) területén más lakásba beköltözést;

d. a 24 órát meghaladó ideiglenes tartózkodás céljából odaérkezett személynek a városból (községből) eltávozását, illetőleg a lakásból kiköltözését.

A fenti bejelentési kötelezettségtől függetlenül be kell jelenteni: minden év január havában azokat a fiugyermekeket, akik az év folyamán a 12., továbbá azokat a leányokat, akik a 16. életévüket elérik.

Rendőri bejelentőhivatal működési köréhez tartozó városokban és községekben a ház tulajdonosa (megbízottja) az egyes házakban állandóan vagy ideiglenesen lakó minden személyről betűsoros nyilvántartó könyvet köteles vezetni.

3. Népmozgalmi nyilvántartás (380.000/1941. B. M. sz. r.).

A népmozgalmi nyilvántartás célja nyilvántartásba venni és folytatólag nyilvántartani az állandó lakóhely (lakás) szerint mindazokat, akik a honvédelemről szóló 1939:11. t.-c. vonatkozó rendelkezései szerint személyes honvédelmi kötelezettség alatt állanak.

A népmozgalmi nyilvántartással járó tennivalókat nagy- és kis-községekben a községi (kőr-) jegyző, városokban a polgármester, Budapesten a kerületi előljáró végzi.

Népmozgalmi nyilvántartást kell vezetni: minden magyar honos férfiról, annak az évnek február hó 1. napjától kezdve, amelyben a 12. életévét eléri, annak az évnek a végéig, amelyben az 50. életévét betölti, ha a rendelet mellékletében felsorolt szakképzettséggel rendelkezik. A melléklet 286-féle szakképzettséget sorol fel. Az a személy, akinek állampolgársága nem állapítható meg, a nyilvántartás szempontjából a magyar honosokkal azonos elbírálás alá esik.

Minden személyről külön népmozgalmi nyilvántartólapot kell a népszámlálás (összeírás) és az állandó lakóhely (lakás) bejelentésére szolgáló bejelentőlapok adatai alapján kiállítani. A nyilvántartólapok helyesbítéséhez, kiegészítéséhez és ellenőrzéséhez szükséges adatokat a polgári és katonai hatóságok a nyilvántartókkal közölni kötelesek.

A nyilvántartott személyeket külön igazolvánnyal, ú. n. Polgári személyi lappal kell ellátni, amely a nyilvántartott személy igazolására is szolgál.

4. *Útlevel* (1903: VI. t-c).

Az állampolgárok az ország határát kifelé csak magyar állami útlevelel léphetik át, amely a személyazonosságot igazoló arcképpel és személyleírással ellátott hatósági okmány. Az idegen országba való belépés rendszerint csak az illető állam magyarországi követsége által adott láttamozás (vízum) és esetleg külön beutazási engedély mellett lehetséges. Ugyanigy Magyarország is megkívánja a határon belépő külföldiektől a saját államuk által kiállított útlevelet és az ottani magyar követség láttamozását.

Az útlevel kiadása kis- és nagyközségekben az alispán, törvényhatósági és megyei városokban a m. kir. rendőrkapitány, Budapesten a m. kir. rendőrség főkapitánya hatáskörébe tartozik. Az útlevel érvénye meghatározott időre, rendszerint egy évre, szól.

5. *Külföldi állampolgárok ellenőrzése* (1930: XXVIII. t-c).

Az ország területén tartózkodó külföldi állampolgárok itt tartózkodása, lakhatása, munkavállalása és kiutasítása ügyében kis- és nagyközségekben a főszolgabíró, törvényhatósági és megyei városokban, valamint azokban a községekben, amelyek területére a ni. kii. rendőrség hatásköre kiterjed, a m. kir. rendőrkapitányság (rendőri kirendeltség) vezetője jár el. Ezek határozata ellen a közép fok kihagyásával közvetlenül a belügyminiszterhez lehet jogorvoslattal élni. Budapest székesfőváros területén első- és végsőfokon a belügyminiszter határoz, aki ezt a jogkörét a Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság (KEOKH) útján gyakorolja. A külföldiek ellenőrzése tehát Budapesten, ahova az idegenforgalom túlnyomó része esik, csak egyfokú. A KEOKH egyúttal a fellebbezési fórum a vidéki elsőfokú hatóságoktól felkerülő ügyekben.

6. *Az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivatal* (24.300/1908. 1. M. számú rendelet).

Az Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivatal az igazságügyi és a belügyminiszter felügyelete és a budapesti rendőrség főkapitányának vezetése alatt áll. Büntetőlapok, újjlenyomatok és fényképek gyűjtése és megőrzése útján tartja nyilván azokat az egyéneket, akik *p.* büntett miatt, *b.* vétség miatt, kivéve az egyedül pénzbüntetéssel büntetendő becsületsértés vétségét, *c.* csavargás vagy koldulás kihágása miatt, *il.* egyéb kihágás miatt, ha a kiszabott büntetés egy hónap elzárást meghalad, akár a kir. bíróság, akár a közigazgatási hatóság, mint rendőri büntető bíróság által jogerősen el voltak ítélve, ha a büntetés végrehajtását fel is függesztették.

Az országos bűnügyi nyilvántartás adatai hivatali titkot alkotnak. Az eljáró hatóságok (csendőrség is) és közegeik büntető ügyekben a nyilvántartás összes adatairól, más ügyekben azonban csak

azokról az adatokról nyerhetnek értesítést, amelyeket a kijelölt célra ismerniök kell. Magánosok az országos bűnügyi nyilvántartásból értesítést nem kaphatnak.

7. *Az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzéke* (1938: XIX. t.-c. 30-54. §).

Azokról, akiknek országgyűlési választójoguk van, névjegyzéket kell készíteni. A névjegyzéket választókerületenként és azokon belül községenként, illetőleg szavazóköriként elkülönítve kell összeállítani, mégpedig: nagy- és kisközségekben a választók nevének szoros betűrendjében; városokban az utcanevek betűrendjében és a házszámok növekvő rendjében, házanként és ezeken belül a választók nevének szoros betűrendjében. A névjegyzéknek tartalmaznia kell a választó családi és utónevét, férjzett nőnél ezenfelül leánynevét, születésének helyét és évét, foglalkozását, lakóhelyét és választói jogcímét; városokban ezenfelül a választó szüleinek nevét, nagy- és kisközségekben pedig az azonos nevéek megkülönböztetésére használt melléknevet vagy más megjelölést.

A választók névjegyzékébe csak azt lehet felvenni, akinél megvannak a választójogosultsághoz megkívánt kellékek és aki a választójogból nincs kizárva. Minden választójogosultat csak egy névjegyzékbe szabad felvenni, mégpedig annak a szavazóköri a névjegyzékébe, amelynek területén a választónak a névjegyzék készítésekor rendes lakóhelye van.

A választók névjegyzékét azokban az években, amelyek száma eggyel, vagy hattal végződik, teljesen újra kell összeállítani, a közbeeső években pedig évenként, a legutolsó érvényes névjegyzék alapulvételével, kiigazítás útján kell elkészíteni.

A választók névjegyzékének új összeállítása a lakosság vallomásslolgáltatása alapján történik.

A választójogosultság kérdésében a községi eljáróság, illetve a polgármester dönt. Döntésével szemben felszólalásnak van helye a törvényhatósági központi választmányhoz, annak határozatával szemben pedig panasznak a közigazgatási bírósághoz.

A lajstromos és az egyéni választókerületben választójogosultakról külön-külön névjegyzéket kell készíteni. A lajstromos választókerületben választójogosultakról (tágabb kör) készített névjegyzéket „A” jelzéssel, az egyéni választókerületben választójogosultakról (szűkebb kör) készített névjegyzéket „B” jelzéssel kell ellátni.

Az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzéke szolgál a törvényhatósági bizottsági és a községi képviselőtestületi választások alapjául is, úgyhogy a törvényhatóságoknak és a községeknek választóikról külön jegyzéket nem kell készíteniök (1938: XIX. t.-c. 211., 212. §). (V. ö. 603. 1.).

8. *Adóalanyok és adótárgyak összeírása* (KKHÖ. 15. §. V. ö. 59. §).

Az adóalanyokat és adótárgyakat a községek (városok) a m. kir. adóhivatalok felügyelete alatt kötelesek összeírni, és pedig a törvényhatósági joggal felruházott és a megyei városokban, továbbá a m. kir. adóhivatali és járási székhelyeken, valamint a legalább 4000 lelket számláló községekben évenként, a többi községekben háromévenként.

Az összeírási munkálatokat mind a községekben, mind a városokban a helyi viszonyokat alaposan ismerő és az egyenesadóügyekben jártas községi és városi közegek kötelesek végezni. Az összeírandó személyek az összeírási ívnyomtatványokat kézbesítés útján hivatalból megkapják oly időben, hogy az összeírás november hó végéig befejezhető legyen.

Az összeírás ívét

a. minden családfő, azonkívül

b. minden önálló keresettel bíró családtag,

c. minden albérlő, végül

d. minden jogi személy külön köteles kitölteni.

Az összeírási ívet az összeírott fél állandó lakóhelyén kívül a jövedelemforrás vagy a vagyontárgy fekvésének helyén is ki kell állítani. Ha a fél az ívet maga nem tudja kiállítani, azt az összeíró közegek kötelesek a fél bemondása alapján kitölteni és ennek megtörténtét hivatalból igazolni.

Az általános adóösszeírási ívek adatait részben az általános kereseti adó, részben a jövedelmi és a vagyonadó kivetése során használják fel, de egyes adatai a házadó és a helyhatósági közszolgáltatások kivetése céljaira is szolgálhatnak.

A földadó kivetésének alapja a földadókataszter (alább, 182. l.).

Ezen az általános összeírásen felül az egyes adónemekről részletes kivetési munkálatok készülnek.

9. *A kereskedelmi cégjegyzékek* (1875: XXXVII. t.-c. 7. §, 26.922/1875. K. M. sz. r.).

A kereskedelmi törvény elrendelte, hogy az összes kereskedelmi cégekről és fióktelepekről kereskedelmi cégjegyzékeket kell vezetni, amelyek feloszlának az egyéni cégek jegyzékeire és a társas cégek jegyzékeire.

A kereskedelmi cégjegyzékeket a kir. törvényszékek vezetik. A cégjegyzékbe bejegyzések csak törvényszéki határozat alapján teljesíthetők. A jegyzékek nyilvánosak és mindenki által megtekinthetők. A bejegyzésekről és az ezekhez csatolt mellékletekről másolatok vehetők és azok hitelesített alakban bárkinek kiadandók.

A cégjegyzékek nyolc rovatra oszlanak. Az egyéni cégjegyzékbe bejegyzendő a cég szó szerinti szövege, a főtelep és az esetleg létező fióktelepek helye, a cég birtokosa, a cégvezető neve, vagy ha együttes cégvezetés fordul elő, ezen viszony megjelölése. A társas cégjegyzékbe ezeken felül részletesen felveendő a társaság jogviszonyai, pl. részvénytársaságnál az alapszabályok és az azokat módosító közgyűlési

határozatok kelte, az alaptőke nagysága, a részvények száma és névértéke, az esetleg kibocsátott vagy kibocsátandó elsőbbségi kötvények száma és névértéke, a társasági határozatok közzétételének módosítási, az igazgatóság tagjai és az azokban történt minden változás.

A kereskedőknek üzleti aláírásaikat mindig a cégjegyzéssel azonos alakban kell teljesíteniük.

A kereskedelmi cégjegyzékbe történt bejegyzések egész kiterjedésükben az iparügyi miniszter által kiadott „Központi értesítő”-ben közzéteendők.

10. *Egyesületek nyilvántartása* (1938: XVII. t.-c, 1394/1873. B. M. sz. r.).

Egyesület vagy bármily más megjelölésű szervezet csak a belügyminiszter által, illetőleg az erre nézve irányadó jogszabályok szerint illetékes más miniszter által a belügyminiszterrel egyetértve láttamozott alapszabályok alapján működhetnek (1938: XVII. t.-c. 1. §).

Az egyesületek nyilvántartása és működésük ellenőrzése a törvényhatóságok feladata. Az egyesületek jegyzékét és a miniszter által láttamozott alapszabályaik egy példányát a törvényhatóság első tisztviselője vezeti, illetve őrzi.

Dolgokra vonatkozó nyilvántartások.

88. 11. *Földadókataszter* (100/1927. P. M. sz. r. 8- 33. §).

A földadókataszter a földbirtok állandó és átlagos tiszta hozadékának a földadókivetés céljából való kimutatására szolgál. Elkészítéséhez szükség van az ország részletes felmérésére, aminek alapja viszont a háromszögelés. Az állam a földadó hozadékának biztosítása végett kénytelen az ország felmérését elvégeztetni, a felmérés eredményei viszont azután más közcélú feladatok megoldásának is alapjául szolgálnak (telekkönyv, tagosítás, földreform stb.).

Magyarországon a földadó mai alakjának bevezetésére csak a közteherviselés elvének az 1848-as törvényhozás által (VIII. t.-c.) való kimondása, tehát a nemesség adómentességének megszüntetése után kerülhetett a sor. Mivel az alkotmányos kormánynak a megfelelő törvény megalkotására nem volt ideje, az abszolutizmus, az 1850. évi március 4-i nyílt paranccsal, vezette be az osztrák örökös tartományokban jól bevált „hozadéki kataszteri földadót” a magyar szentkorona országaiban is. Ugyanez a parancs rendelte el az első „ideiglenes földadókataszter” készítését is Magyarországon. Az ideiglenes kataszter az anyaországban 1859-ben, Erdélyben 1867-ben készült el. Az 1868: XXIV. t.-c. egyelőre továbbra is hatályban tartotta 1884-ig, amikor is az 1875: VII. t.-c, alapján készült új „állandó” kataszter váltotta fel. A későbbi törvények ennek a rendszernek kiigazítására törekedtek, úgy, hogy a földadónak ma is ez a kataszter az alapja.

A földadókataszter készítésének alapelvei a következők: a. a földadó alapja a földbirtoknak nem az évről-évre változó tényleges, hanem

az egyszersmindenkorra kiszámított és a kataszterben rögzített ú. n. kataszteri tisztajövedelme; *b.* kataszteri tisztajövedelemnek vették a közönséges gazdálkodás mellett tartósan nyerhető közép termés értékét, levonva belőle a gazdálkodási rendes költségeket. A törvény megkülönböztet hét művelési ágat: 1. szántóföld, 2. kert, 3. rét (kaszáló), 4. szőlő, 5. legelő, 6. erdő, és 7. nádas. Ezek mindegyikében 8-8 minőségi osztályt létesít úgy, hogy összesen 56-féle kataszteri tisztajövedelmi fokozat lehetséges. Az ezek kiszámítására megjelölt időszak az 1875-1884-ig terjedő tíz év volt; *c.* a földrészleteket a minőségüknek megfelelő mintaterek által képviselt osztályokba kellett becslés útján besorozni; *d.* bizonyos állandó jellegű változásokat a kataszterben azóta is nyilván kell tartani.

A földadókataszteri alapmunkálatok a következők:

a. a kataszteri birtokvázlat, amely az állami földmérés által készített eredeti térképek színezett másolata és amely az egyes községeket, az azokban fekvő földrészleteket és azok helyrajzi számát, művelési módját és a felméréskor talált tényleges birtokosának nevét tünteti fel;

b. a kataszteri telekkönyv, amely az egy-egy község határában fekvő földrészleteket, azok területét, művelési ágát, minőségi osztályát és a felmérés alkalmával talált igazolt tényleges birtokosait foglalja magában;

c. a részletes osztálykivonat, amely a kataszteri telekkönyv kiegészítő része és az egyes földrészletek kataszteri tisztajövedelmét tartalmazza;

d. a kataszteri birtokívek, amelyek a kataszteri telekkönyvnek és a részletes osztálykivonatnak egy-egy birtokosra vonatkozó adatait foglalják össze;

e. a birtokívek összesítése, amelybe az egyes birtokívek végösszegei vannak bevezetve és így végeredményében az egész község területét, kataszteri tiszta jövedelmét és földadóját tünteti fel;

f. a mintaterek jegyzéke, amely azoknak a földrészleteknek a felsorolását tartalmazza, amelyek minden község határában művelési ágankint a minőségi osztályok jellegének meghatározására jelöltettek ki.

A kataszteri munkálatokban *a következő változásokat kell nyilvántartani:* ha

a. valamely községben a részletes felmérés és mérnöki helyszínelés megtörtént;

b. tagosítás, feldarabolás, vagy más birtokrendezés megtörtént;

c. a község határa megváltozott;

d. valamely földrészlet a földadónak többé nem tárgya;

e. valamely földrészlet adókötelessé vált;

f. valamely földrészlet ideiglenes adómentességet nyert;

g. valamely földrészlet ideiglenes adómentessége megszűnt;

h. valamely földrészlet művelési ágában állandó jellegű változás állott be;

i. valamely földrészlet minőségi osztálya aránytalanság címén megtartott osztálybasorozás eredményeként megváltozott;

f. a földrészlet tényleges birtokosa változott.

Az adózó személyében és az adótárgyban beállott változásokat a községnek nyilvántartásba (I. és II. sz. nyilvántartási jegyzékbe) kell foglalnia és azokból az év lejárta után helyszínelés után vezetik át a kataszteri munkálatokba.

A háromszögelést 1853-ban, a részletes kataszteri felmérést pedig 1: 2880 léptékben 1856-ban kezdték meg, de máig sincs befejezve. Ellenben egyre újabb olyan feladatokat hártottak a felmérési személyzetre, amelyek az alapmunkálatok elvégzését feltételezték (föld-adókataszter kiigazítása, telekkönyv, tagosítás, telepítés, birtok-reform stb.).

Az ország területi nyilvántartása tehát több mint 80 év után is csonka és tökéletlen. Ez főleg szervezeti gyarlóságokban találja a magyarázatát.

12. *A telekkönyv.*¹ (1855. dec. 15-i cs. k. I. M. i\, ú. n. telekkönyvi rendtartás, 1938: XI. t.-c, 1440/1941. M. E. sz. r.)

A telekkönyv az ingatlanok dologi jogviszonyainak közhitelű nyilvántartására szolgál. (Magánjogi tkvj. 913. §.) Ennek az alapján lehet bizonyosan tudni, hogy ki rendelkezhetik joghatályosan valamely ingatlannal, ki idegenítheti el és terhelheti meg.

Vannak általános és különös telekkönyvek. Általános telekkönyvek azok, amelyekbe mindazokat a telekkönyvezeridő ingatlanokat fel kell venni, amelyeket külön jogszabály a külön telekkönyvek valamelyikébe nem utal. Ezeket a rendes telekkönyvi hatóságok, tehát a járásbíróságok, mint telekkönyvi hatóságok, illetőleg a mellettük működő telekkönyvi hivatalok vezetik.

Különös telekkönyvnek nevezik a bányatelekkönyveket (1854. szeptember 15-i rendelet), amelyeket a kir. törvényszékek vezetnek; a vasutak és csatornák központi telekkönyvét (1868: I., 1881: LXI. t.-c), amelyet a budapesti kir. törvényszékhez tartozó központi telekkönyvi hivatal vezet; és az ipari vállalatok központi telekkönyvét, amelyet az ipari záloglevelek (1928: XXL t.-c. 1. §) biztosítására leköötött vagyonról szintén a központi telekkönyvi hivatal készít.

A mai telekkönyvi rendszert az abszolút kormány által 1855-ben kiadott ú. n. telekkönyvi rendtartás vezette be. Azt az 1861. évi Ország-bírói Értekeztet a maga területén fenntartotta, de az Erdélyre nem terjedt ki, ahol az osztrák jog volt érvényben. A magyar telekkönyvi jogot a keleti és erdélyi részre csak az 1440/1941. M. E. sz. r. terjesztette ki.

¹ L. Sárffy Andor: Telekkönyvi rendtartás. 1941.

A telekkönyv készítése két szakaszból áll:

a. a telekjegyzőkönyvek szerkesztéséből, amelyek helyszíni szemle, de nem pontos műszaki munkálatok alapján készültek ei az egész országról, Erdélyt is beleértve;

b. a telekkönyvi betétek szerkesztéséből, amit az addigi rendeletek alapján vezetett telekjegyzőkönyvek helyett az 1889: XXIX. t.-c. rendelt el. A telekkönyvi betéteket községenként kell szerkeszteni és azokba a területet a kataszteri felmérés és a földadónyilvántartás, tehát pontos mérnöki munka és térkép alapján felvenni. Ebből következik, hogy a telekkönyvi betétszerkesztés a földadókataszteri felmérést csak követheti, de meg nem előzheti. Kívánatos az volna, hogy nyomban kövesse. De a háromszögelés, a kataszteri részletes felmérés is az ország jelentékeny részéről még nem készült el, a telekkönyvi betétszerkesztés pedig több, mint 200 községgel van a kataszteri felmérés mögött.

A leikkönyv három lapból áll: I. birtokállási. II. tulajdoni és III. teheralapról. A telekkönyv mellékletei: *a.* a telekkönyvi térképek^ amelyek a kataszteri térképek másodlatai azzal a különbséggel, hogy a kataszteri térképekből a művelési ágak vékony vonalait és betűjelzéseit ki kell hagyni. Szokásos lépték: 1: 2880, vagyis 1 hüvelyk 40 ölet jelent; *b.* a birtokrészletlajstrom (részletjegyzék), amely a birtokrészleteket helyrajzi számaik sorrendjében tartalmazza annak megjelölésével, hogy az illető birtokrészlet melyik telek jegyzőkönyvbe (telekkönyvi betétbe) van felvéve. A birtokrészletlajstromba a köz- vagy nyilvános javakat is be kell venni; *c.* a névjegyzék az ingatlan-tulajdonosokat sorolja fel betűrendben és feltünteti, hogy melyik betétben, vagy telek jegyzőkönyvben van ingatlanuk.

Minden ingatlant annak a községnek telekkönyvi betétébe kell felvenni, amely községhez az ingatlan közigazgatási beosztása szerint tartozik. A betéteket községenként 1-től kezdve folyószámokkal kell megjelölni és az összes betétek a község *telekkönyvét* alkotják.

Sajnos, népünk még mindig nem szokta meg a telekkönyv intézményét és kerülni iparkodik a bejegyzésekkel felmerülő költségeket (törvénykezési illeték). Ezért gyakori jelenség, hogy az eredeti telekkönyvi felvétel után beállott változásokat nem vezetik át a telekkönyvön, így különösen a tulajdonátruházásokat, vagy megszűnt teher-tételek törlését. Ilymódon a telekkönyvi állapot sok helyen nagyon eltérő lett a tényleges jogi, vagy birtoklási állapottól. Ennek a helyzetnek megszüntetésére a *telekkönyvhelyesbítés* szolgál. (1938: XI. t.-c. 1-3. §.) A telekkönyvhelyesbítés főtárgya a tényleges birtokosnak tulajdonosként való bejegyzése a telekkönyvbe. A telekkönyvi helyesbítés kétféle: általános, vagy részleges. Általános helyesbítés az, amely a község egész területére, vagy területének egy részére terjed ki, részleges az, amely csak egyes ingatlanokra szorítkozik.

A *telekkönyvi átalakítás* viszont tömeges jogváltozásnak a telekkönyvön való keresztülvezetését jelenti, tehát akkor van helye, ha birtokrendezés (tagosítás, arányosítás, legelőfelosztás vagy más birtokszabályozás) folytán létesített új birtokállapotot kell a telekkönyvbe átvenni.

A telekkönyvi eljárás a polgári perenkívüli eljárások egyike. A telekkönyvi hatóság a felek szabályszerű kérelmét teljesíteni köteles. A félnek alanyi joga van a telekkönyvi hatóság megfelelő eljárására úgy, hogyha a telekkönyvi hatóság másként jár el, akkor a fél jogát sérti. A félnek ez a joga a jogvédelmi igény egy faja.

A járásbíróságoknál, mint telekkönyvi hatóságoknál, az ügyek elintézése bíróra, vagy önálló működési körrel felruházott jegyzőre hárul. Mellettük működik a telekkönyvi hivatal, amely telekkönyvvezetőkől (képesítésük: érettségi vizsga és telekkönyvi vizsga) és segédhivatali tisztviselőkből áll.

A telekkönyvi eljárás mellett, amely perenkívüli eljárás, vannak telekkönyvi perek is (kiigazítási per, igazolási kereset, és törlési kereset), amelyek azonban nem a telekkönyvi hatóságnál, hanem a bíróságnál folynak.

13. *Közütak törzskönyve* (1890:1, t.-c. 67-69. §).

Az állami, törvényhatósági és a vasúti állomásokhoz vezető közutakról és ezek műtárgyainak, valamint egyéb tartozékainak és földterületének feltüntetése és nyilvántartása végett törzskönyveket kell készíteni, amelyek műleírásokból és térképekből (helyszínrajzokból) állanak. Azokat a közigazgatási bizottságnak kell hitelesítenie. A törzskönyvek közokirat jellegével bírnak.

Az állami fenntartás és kezelés alatt álló utak törzskönyveit az államépítészeti hivatalok, a törvényhatósági és az ezek osztályába tartozó egyéb közutak törzskönyveit a törvényhatóság első tisztviselője őrzi. Ugyanezek felelősek azért, hogy a törzskönyvek a tényleges helyzetnek megfelelőek legyenek.

14. *A vízikönyvek* II 885: XXIII. t.-c. 181 – 183. §. 1890:1. t.-c. 139. §).

Minden törvényhatóság alispánjánál vagy polgármesterénél vízikönyvet kell vezetni, amely a törvényhatóság területén létesült vízi műveket és vízhasználatokat, a szolgálmatokat és a vízrendezésre és vízhasználatra létesült társulatokra vonatkozó adatokat tartalmazza.

15. *Az erdőtörzskönyvek* (1935: IV. t.-c. 7. §).

Az erdőket és az erdőbirtokhoz tartozó egyéb területeket az erdők törzskönyvében nyilván kell tartani. Az erdők törzskönyve közokirat. A m. kir. erdőfelügyelőség vezeti. Célja, hogy az erdőkről vezetett valamennyi hatósági nyilvántartás, nevezetesen a földadókataszter, a telekkönyv és az erdők törzskönyve az erdőkre vonatkozó feljegyzések tekintetében egymással állandóan összhangban legyenek.

A nyilvántartás szabályait a földművelésügyi miniszter rendelettel állapítja meg.

16. *Bányakönyvek* (1854. május 23-iki általános bányatörvény 109-111. §)*.

17. *Iparlajstromok* (1884: XVII. t.-c. 177-178. §).

18. *A tengeri hajók lajstroma* (1879: XVI. t.-c. 12. §, 1921: L. t.-c, 371/1922. M. E. sz. r., 3590/1928. M. E. sz. r.).

19. *A belvízi hajók lajstroma* (1927: IX. t.-c).

20. *A hajómalniok lajstroma* (33.477/1888. K. M. M. sz. r.).

21. *A szerzői jogi iktatókönyv* (1921: LIV. t.-c. 42. §).

22. *A marhalevél* (1928: XIX. t.-c. 5-7. §, 100.000/1932. F. M. sz. r. 5-30. §).

Ló, szamár, öszvér, szarvasmarha, bivaly, juh, kecske és sertés tulajdonjogának igazolására a tulajdonos marhalevelet (j ári a ti evei et) köteles váltani. A marhalevél azt is igazolja, hogy az arra jegyzett állat forgalombahozatalának (szállításának, átruházásának) állategészségügyrendőri szempontból nincs akadálya.

A marhalevél közokirat, amely csak kincstári bélyeges úrlapon állítható ki. A marhalevelek kezelése (kiállítás) a községek (városok) kötelessége. Nagykiterjedésű, jelentékeny állattenyésztéssel és állatforgalommal rendelkező községek marhalevélkezelői körzetekre oszthatók. A marhalevél záradéka állategészségügyi bizonyítványt tartalmaz, amely a marhalevél kiállításától 14 napig érvényes, de megújítható.

23. *Gépjároműnyilvántartások* (250.000/1929. B. M. sz. r. 70. §).

A gépjároműkerület elsőfokú rendőrhatalmánya a kerületében kiszolgáltattott forgalmi engedélyekről a használhatósági szakvélemény adatai alapján kartotéknyilvántartást vezet.

Ezenfelül a rendőrség budapesti főkapitánysága a forgalmi engedélyekről az illetékes elsőfokú rendőrhatalmások által megküldött adatok alapján külön országos kartotéknyilvántartást vezet.

24. *A közüzemek nyilvántartásai.*

Telefonelőfizetők névsora.

A postatakarékpénztári csekkszámlatulajdonosok névsora.

Hivatalos menetrendkönyv.

Városi vízórák jegyzéke.

Városi gázórák jegyzéke.

Városi villanyórák jegyzéke stb.

Statisztikai és egyéb) források.

89. 25. *A hivatalos statisztikai szolgálat* (1929; XIX. t.-c).

A hivatalos statisztikai szolgálat feladata: az ország közállapotának és közérdekű viszonyainak nyilvántartása s e célra adatok gyűjtése, feldolgozása s közzététele oly módon, hogy azok tudományos, törvényhozási, kormányzati, igazgatási és más gyakorlati célokra

egyaránt használhatók legyenek. A hivatalos statisztikai szolgálat a nemzetközi statisztika művelésére is kiterjed.

Valamennyi állami és önkormányzati hatóság és hivatal, valamint törvény által alkotott testület és intézet által közvetlenül vagy közvetve végzett s nem belső igazgatási célú vagy nem helyi jelentőségű statisztikai tevékenység a szakszerűség, egyöntetűség és gazdaságosság, valamint a tudományos és gyakorlati szempontok összhangzatos érvényesülésének biztosítása érdekében központi irányítás és felügyelet alatt áll.

A statisztikai szolgálat központi szervei, a *m. kir. Központi Statisztikai Hivatal* és az *Országos Statisztikai Tanács*. A Statisztikai Hivatal, amely a miniszterelnök felügyelete alatt működik, az ország egész területére kiterjedő statisztikai adatgyűjtést végzi és valamennyi állami és önkormányzati szervnek statisztikai tevékenységét, amennyiben az nem belső igazgatási célú, vagy nem helyi jelentőségű, figyelemmel kíséri és nyilvántartja.

Az Országos Statisztikai Tanács a Központi Statisztikai Hivattal együtt működő testület.

Valamennyi állami és önkormányzati szervnek központi irányítás és felügyelet alá eső statisztikai adatgyűjtéséről évenként tüzetes munkatervet kell készíteni, amelyet az Országos Statisztikai Tanács meghallgatása után a minisztertanács elhatároz és az országgyűlés jóváhagy.

Magánszemélyek (jogi személyek) a jóváhagyott munkaterven alapuló statisztikai adatgyűjtésekhez szükséges, rájuk vonatkozó adatokat beszolgáltatni kötelesek. Aki tudva hamis, vagy valótlan statisztikai adatot vall be, vagy az adatszolgáltatást megtagadja, kihágást követ el. Viszont a hatóságoknak és közegeiknek az adatgyűjtés során tudomásukra jutott egyéni természetű statisztikai vagy más adatokat elbeszélni, kiszolgáltatni, vagy a törvény ellenére köztudomásra hozni tilos. Ennek a tilalomnak megszegése is kihágás. Ezek a rendelkezések nem vonatkoznak a belső igazgatási célú vagy helyi jelentőségű adatgyűjtésekre.

A Központi Statisztikai Hivatal részben rendszeresen visszatérő, részben különleges statisztikai adatgyűjtéseket végez és azok eredményeit kiadványokban közzéteszi.

Legfontosabb felvétele a *népszámlálás*. Rendszeres népszámlálások a következő években voltak: 1869, 1880, 1890, 1900, 1910, 1920, 1930 és 1941. Ezek eredményeit több kötetben közzélték. Az utolsó eddig közzélt népszámlálás, az 1930. évi, a következő kötetekben jelent meg:

a. Általános népleírás községenként. (Új sorozat. 83. kötet.)

b. A népesség foglalkozása és az ipari és kereskedelmi nagyvállalatok községenként. (Új s. 86. k.)

c. A népesség foglalkozása részletesen és a vállalati statisztika. (Új s. 94. k.)

d. A népesség foglalkozása a főbb demográfiai adatokkal egybevetve s a népesség ház- és földbirtokviszonyai. Részletes demográfia és a lakóházak és lakások adatai. (Új s. 96. k.)

e. Végeredmények összefoglalása, továbbá az 1935., 1938. és 1939. évi népszéíráások végeredményei. (Új s. 114. k.)

Ezeket kiegészíti: Az 1938. évi felvidéki nép-, föld-, birtok- és állatösszeírás. Az 1938. évi november 2-i bécsi döntés alapján visszacsatolt területen végrehajtott összeírás eredményei községek szerint. (Új s. 108. k.)

Egyéb rendszeresen megjelenő kiadványok:

Magyar Statisztikai Évkönyv. 1893-tól évenként.

Magyar Statisztikai Zsebkönyv. 1931-től évenként.

Külkereskedelmi forgalom. 1898-tól évenként.

Statisztikai Negyedévi Közlemények. 1897-től havonként, 1937-től negyedévenként.

Magyar Statisztikai Szemle. 1923-től havonként.

Külön kiadványok:

Magyarország földbirtokviszonyai 1935-ben. I. (Új s. 99. k.)

U. a. II. Birtoknagyságcsoportok szerint. (Új s. 102. k.)

Magyarország állatállománya, gazdasági felszerelése és gyümölcsfaállománya 1935-ben. (Új s. 100. k.)

Magyarország mezőgazdaságának főbb üzemi adatai 1935-ben (Új s. 105. k.)

Magyarország mezőgazdaságának főbb üzemi adatai birtoknagyságcsoportok szerint 1935-ben. (Új s. 112. k.)

Magyarország Földbirtokosai és Földbérlői (Gazdacímtár) 1935. évben.

Községi és városi statisztika:

Magyarország községeinek háztartási viszonyai az 1934. évi községi költségelőirányzatok szerint. (Új s. 93. 1.)

Magyar városok statisztikai évkönyve. A magyar városok háztartási viszonyai az 1934. évben. Kiadta Budapest székesfőváros Statisztikai Hivatala. Azóta megjelent az 1935., 1936., 1937., 1938. és 1939. évről.

A székesfőváros múltja és jelene grafikus ábrázolásban. 1933.

Budapest székesfőváros áruforgalma. 1935.

Budapest székesfőváros statisztikai havi füzetei. 1873 óta 69. évfolyam.

Társadalombiztosítási statisztika. Megjelenik 1923. évtől évenként. Kiadja a Központi Statisztikai Hivatal.

Adóstatisztika. Kiadja a m. kir. pénzügyminisztérium. Megjelent az 1913. és 1927. év összehasonlítása, 1928-31, és azóta évenként. Közli az állami és a közadók módjára behajtandó egyéb (városi, köz-

ségi, vármegyei, társadalombiztosítási, egyházi, kamarai, kéményseprési, stb.) közszolgáltatások adatait törvényhalóságokinti részletezéssel.

26. *Állami és önkormányzati költségvetések és zárószámadások.*

Az állami, vármegyei, városi, községi, társadalombiztosítási stb. költségvetések és zárószámadások (60. és 65. §) igen sok fontos adatot tartalmaznak a közigazgatás szervezetére, méreteire, személyzetére és költségeire, a kezelésükre bízott alapokra és alapítványokra nézve. Az adatok nagy része a mellékletekben és az indokolásban található.

27. *A vámtarifa (1924: XXI. t.-c.)¹*

A külfölddel lebonyolított áruforgalom után az állami vámot szedhet. Az állam e kizárólagos jogának gyakorlása alkotja a vámjövedéket. A vámigazgatás szervezetét és a vámeljárást a vámjogról szóló 1924: XIX. t.-c. szabályozza.

Viszont azt, hogy mely áruk behozatala vagy kivitele esetében kell vámot fizetni és milyen összegben, a vámtarifa határozza meg. Az autonóm magyar vámtarifát az 1924: XXI. t.-c. tartalmazza. Ez nyer alkalmazást minden állammal szemben akkor, ha azzal vámszerződésünk nincs, amely a vámtarifa tételeit a megegyezés szerinti eltérésekkel állapítja meg.

Az autonóm vámtarifának az a közigazgatási jelentősége, hogy az összes árukra ki kell terjednie, mert azok mind kerülhetnek nemzetközi forgalomba. E végből a vámtarifa kénytelen az áttekintés lehetősége végett az összes árukat rendszerbe foglalni s egyszerebb kezelés végett állandó számokkal ellátni. Ezt a rendszert törvénybe is iktatták s ezért az áruk az autonóm vámtarifa számaival jelölhetők meg a közigazgatásban és a gazdasági életben, ami azok pontos körülírását nagyon megkönnyíti. Így pl. a vámtarifa tételei szerint jelölik meg az árukat az általános forgalmi adóváltás megállapításáról szóló 500/1942. P. M. sz. r., vagy a kartellekről szóló megállapodások. Ezért van szükség a közigazgatásban a vámtarifa rendszerének ismeretére éppugy, mint az állami költségvetés rendszerére.

Vámtarifa. A magyar autonóm vámtarifa harminchét főárucsoport szerinti *tarifaosztályra* (I-XXXVII.) és azokon belül 974 *vámtarifaszámra* (főtétel) oszlik, amelyek közül többnek számos (a-r) alszáma (altétele) van. A pénzügyminiszter az érdekelt miniszterekkel egyetértőleg a vámtarifához hivatalos *áruvajstromot* bocsát ki, amely a vámtarifában kifejezetten meg nem nevezett árukat használati céljuknak és minőségüknek megfelelően, figyelembe véve a vámtarifa célzatát is, besorozza a vámtarifa egyes számai alá. Ugyanilyen elvek szerint kell eljárni az áruvajstrom módosításánál és ki-

¹ L. Az autonóm és szerződéses magyar vámtarifa. Összeállította Görög Károly. VIII. kiad. 1939.

		Tarifaszám
I. tarifaosztály.	Élő állatok	1—10
II.	„ Állati nyerstelemek élelmezési célokra	11—30
III.	„ Élő növények; levágott friss és szárított növények	31—39
IV.	„ Gyarmatárak és fűszerek	40—50
V.	„ Gabona, hüvelyesek és magvak	51—76
VI.	„ Gyümölcsök (déli gyümölcsök is), vetemények, zöldségek és más növényi nyerstelemek élelmezési és élvezeti célokra	77—123
VII.	„ Italok	124—134
VIII.	„ Az élelmezési és élvezeti ipar más termékei	135—173
IX.	„ Az italok készítésének és az élelmezési iparnak hulladéktermékei	174—182
X.	„ Állati eredetű nyersanyagok és hulladékok	183—192
XI.	„ Az erdőgazdaság termékei	193—206
XII.	„ Más növényi eredetű nyersanyagok és hulladékok	207—228
XIII.	„ Ásványok és ércek, ásványi és fémtartalmú hulladékok	229—248
XIV.	„ Savak, alkáliák, sók, cseppfolyósított gázok, mesterséges trágyák	249—298
XV.	„ Szén, tőzeg, aszfalt, ásványolaj, továbbá ezeknek, valamint a fának lepárolt és kivont termékei ..	299—330
XVI.	„ Zsírok, olajok, viaszok, gyanták és ezek termékei ..	331—376
XVII.	„ Keményítő, fehérje, enyv és termékeik, ragasztószerek	377—391
XVIII.	„ Robbantó-, gyújtó- és világítóipari készítmények; műanyagok	392—407
XIX.	„ Cserző- és csávázókészítmények; festőkészítmények és festékek	408—422
XX.	„ Illóolajok, illat- és zamatanyagok, esszenciák, illatszerek és kozmetikai készítmények	423—435
XXI.	„ Finomított vegyi készítmények és azok nyersanyagai	436—467
XXII.	„ A faipar termékei	468—489
XXIII.	„ A papíros- és sokszorosítóipar termékei	490—534
XXIV.	„ A fonás-, kefekötő- és szitakötőipar termékei ..	535—544
XXV.	„ A textilipar termékei	545—624
XXVI.	„ Textilanyagokból konfekcionált cikkek	625—640
XXVII.	„ Szőrme- és szűcsárak	641—642
XXVIII.	„ A bőr- és bőrfeldolgozóipar termékei	643—665
XXIX.	„ A kaucsukipar termékei	666—680
XXX.	„ Az üveg-, agyag-, cement- és kőipar termékei ..	681—721
XXXI.	„ A vas- és fémipar termékei	722—801
XXXII.	„ A gép- és villamosági ipar termékei	802—865
XXXIII.	„ Járóművek	866—892
XXXIV.	„ Műszerek; hangszerek; órák	893—930
XXXV.	„ A nemesfémfeldolgozás termékei; drága- és fél-drágakövek és az ezekből készült áruk	931—941
XXXVI.	„ Az eddigi tarifaosztályokban meg nem nevezett áruk	942—971
XXXVII.	„ Nemesfémek, ércpénz és más értékek	972—974

egészítésénél is. Ha a vámtarifa helyes értelmezése tekintetében kétség merül fel, a pénzügyminiszter az érdekelt miniszterekkel egyetértve *vámtarifadöntvényt* ad ki, amely a további vámkezelésekre nézve irányadó; a döntvényt a hivatalos lapban közzéteszik.

A vámtarifa osztályai, és az egyes osztályokba tartozó vámtarifaszámok a következők:

Minden árut olyan vám terhel, amilyent a vámtarifa (autonóm vám-tarifa), vagy a nemzetközi szerződés (szerződéses vámtarifa) arra a számra állapít meg, amely alá az áru tartozik. A tételek általában métermázsánként értendő súlyvámok. Ettől eltérő egységet (darab, érték) a tarifa kifejezetten megemlíti.

28. *Részletes katonai térképek.* A katonai térképészet a kiegyezés egész ideje alatt a közös hadsereghez tartozott és a Bécsben székelő cs. és kir. Katonai Földrajzi Intézet végezte. A monarchia felbomlása után a hadifelméréstől hazaérkező magyar tisztekből alakult a m. kir. pénzügyminisztérium XIII. c. osztályaként működő „Állami térképészet”, mint polgári szerv. Újabbán ismét mint katonai szerv. működik: Honvéd Térképészeti Intézet.

Osztályai: *a.* geodéziai, fotogrammetriai osztály, *b.* szerkesztő osztály, *c.* fotográfiai osztály, *d.* kartográfiai osztály. A geodéziai csoport végez háromszögelési munkákat is, topográfiai osztálya pedig részletes felvételeket. Készítenek 1: 25.000 és 1: 75.000 léptékű térképeket, de a munka az ország egész területére nincs készen.

29. *Magyarország Helységnévtára.* A ni. kir. Központi Statisztikai Hivatal kiadványa. 19-11. Előző kiadása 1937.

Két részből áll: I. Közigazgatási beosztás. Tartalmazza az összes vármegyét, az azokhoz tartozó járások és községek és azok lélekszámának teljes felsorolásával, valamint a törvényhatósági jogú városokat ugyanígy. II. Betűrendes rész. Tartalmazza az összes községeket és városokat egyenkint, közigazgatási beosztásuk és kapcsolataik, területük, lélekszámuk, posta- és vasúti összeköttetésük feltüntetésével. A korábbi kiadások az összes külterületi lakotthelyeket is közölték.

30. *Magyarország Tiszti Cím- és Névtára.* Évi kiadvány. Utolsó kiadás az 1941. évben (a visszafoglalt Délvidék adatai kivételével). Tartalmazza az állami, törvényhatósági, megyei, városi hatóságok, hivatalok, bizottságok, intézetek és üzemek, az egyházak és kamarák tisztviselőit, a különféle magyar kitüntetések tulajdonosait, a tudományos és egyéb társulatok és egyesületek tagjait, a pénzintézeteket, biztosító intézeteket és szövetkezeteket.

31. *Gazdasági helyzetjelentések.* Az ország gazdasági helyzet-változásainak és a világgazdasági helyzettel való összefüggéseinek figyelemmel kísérését lehetővé teszik az eddig felsoroltakon kívül a következő kiadványok:

a. A Magyar Nemzeti Bank Havi Közleményei. Megindultak 1926-ban.

b. Háborús gazdasági és pénzügyi intézkedések Magyarországon. Kiadja a Magyar Nemzeti Bank. Megjelenik havonta. Megindult 1940. május havában.

c. Háborús gazdasági és pénzügyi intézkedések külföldön. Kiadja a Magyar Nemzeti Bank. Megjelenik havonta. Megindult 1931. október havában.

d. A Magyar Gazdaságkutató Intézet gazdasági helyzetjelentése. Megjelenik negyedévenként. Megindult 1929-ben.

e. A Magyar Gazdaságkutató Intézet külön kiadványai. Eddig 20 szám.

f. A Pénzügyi Központ Értesítője (tagjai részére). Megjelenik negyedévenként. Megindult 1926-ban.

27. §. A jogszabályok gyűjteményei.¹

A törvények gyűjteménye.

90. *A törvények gyűjteménye.* A törvények az Országos Törvénytárban jelennek meg (1880: LIII. t.-c.). Az Országos Törvénytár kiadásáról, a törvények fordításáról és megfelelő terjesztéséről a belügyminiszter gondoskodik.

A magyar törvényhozás az 1867-1941. években összesen 2864 törvénycikket alkotott. Ezeknek tekintélyes része már nincs hatályban.

A rendeletek gyűjteményei.

91. *A rendeletek gyűjteményei.*

1. *Budapesti Közlöny.* A m. kir. kormány hivatalos lapja. Megindult 1867. március 12-én. Megjelenik naponta. A nagyobb nyilvánosságra számottartó miniszteri rendeletek közzétételi szerve, amely egyszersmind közli a végrehajtóhatalom személyi jellegű intézkedéseit s az adományozott privilégiumoknak is kihirdetési helye.

A Budapesti Közlöny az 1902. évtől csatolja az országgyűlés mindkét házának tárgyalásairól felvett gyorsírói jegyzetek alapján kiadott *Országgyűlési Értesítő* egyes számait.

A hivatalos lap kiadása a belügyminiszter feladata.

2. *Magyarországi Rendeletek Tára* (1880: LIII. t.-c.). Az általános érdekű és állandó hatályú, valamennyi minisztérium ügykörébe tartozó rendeletek hivatalos gyűjteménye. 1867-ben indult meg. Kiadásáról a belügyminiszter gondoskodik.

3. *A kormány hatóságok szakközlönyei:*

a. *Belügyi Közlöny.* Megindult 1896-ban. Tárgymutatója megjelent az 1896-1906. és 1907-1930. évfolyamokhoz.

b. *Kárpátaljai Közlöny.* Megjelenik 1939 óta magyar és ruszin nyelven. Kiadja Kárpátalja kormányzói biztosa.

c. *Csendőrségi Közlöny.* Megjelenik 1912-1918, és 1923-tól állandóan. Kiadja a belügyminiszter.

¹ L. *Székelly Miklós:* Jogszabályok közzététele. A korszerű közszolgálat útja 1938.

Valló József: A hatályos jogszabályok összegyűjtése. Tanulmány a jogszabályrendezés jogi és technikai problémái köréből. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 34. sz. 1941.

d. *Népegészségügy.* Megindult 1919-ben. Kiadja a belügy-miniszter.

e. *Társadalombiztosítási Közlöny.* Megindult 1907-ben. Kiadja a belügyminiszter.

f. *Földművelési Értesítő.* Megindult 1889-ben.

g. *Honvédségi Közlöny.* Megindult 1874-ben.

h. *Igazságügyi Közlöny.* Megindult 1891-ben. Két melléklapja van: az Igazságügyi Törvények Tára és az Igazságügyi Javaslatok Tára.

i. *Központi Értesítő.* Az 1875: XXXVII. t.-c. 8. §-a alapján a kereskedelmi cégjegyzékekben történt és a törvény értelmében kihirdetést igénylő bejegyzések közlésére létesült.

j. *Közszállítási Értesítő.* Megindult 1901-ben. Kiadja az iparügyi miniszter. Tartalmazza a közszállítási naptárt és a szakszerűen csoportosított pályázati hirdetéseket.

k. *Közgazdasági Értesítő.* Az iparügyi, valamint a kereskedelemén közlekedésügyi minisztérium hivatalos közlönye. Megjelent 1906-1918, és 1926 óta újból.

l. *Külügyi Közlöny.* A külügyminisztérium közlönye. Megindult 1921-ben. Bizalmas jellegű, kéziratként kezelendő.

m. *Hivatalos Közlöny.* A vallás- és közoktatásügyi minisztérium hivatalos közlönye. Megindult 1892-ben.

n. *Pénzügyi Közlöny.* A pénzügyminisztérium hivatalos közlönye. Megindult 1874-ben.

o. *Értesítő a m. kir. vámhivatalok részére.* Kiadja a m. kir. központi vámigazgatóság. Megindult 1922-ben.

p. *Rendeletek Tára a m. kir. Posta részére.* Kiadja a m. kir. kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter.

r. *A m. kir. államvasutak hivatalos lapja.* Kiadja a m. kir. államvasutak igazgatósága kézirat gyanánt.

A szabályrendeletek gyűjteményei.

92. *A szabályrendeletek gyűjteményei:*

a. Minden vármegyének az 1901: XX. t.-c. 33. §-a értelmében *vármegyei hivatalos lapot* kell indítania és szabályrendeleteit abban közzétennie.

b. *Fővárosi Közlöny.* Budapest székesfőváros hivatalos közlönye. Megindult 1889-ben. A székesfővárosnak szabályrendeleteit az 1930: XVIII. t.-c. 44. §-a értelmében itt kell közzétennie.

c. *Budapest Jogsabályai.* Megindult 1918-ban. Évenként folyótárgalagos sorszámú füzetekben közli a székesfőváros szabályrendeleteit, szabályzatait, szolgálati utasításait és elvi határozatait.

d. *Városi törvényhatóságok szabályrendeletei.* Közzétételük az 1886: XXI. t.-c. 7., illetve 11. §-a szerint hírlapokban és falragaszok útján történik. Hivatalos lapja csak Győr városának van.

e. *Községi (megyei városi) szabályrendeletek.* Közzétételükről a törvény nem rendelkezik. Lakbérleti szabályrendeletek hatályosságához a törvény a Budapesti Közlönyben való közzétételt kívánja meg (1912: LIV. t.-c. 102. §, 1930: XVIII. t.-c. 138. §).

Jogszabálymutató.

93. A jogszabályok nagy tömegében való eligazodás megkönnyítésére van hivatva a következő kiadvány:

A magyar törvények és egyéb jogszabályok mutatója. A m. kh\ kormány megbízásából alapították Ladik Gusztáv, néhai Térfy Gyula, Egyed István és Horváth Béla. 1939. évi kiadás. Pótfüzetei megjelentek 1940. és 1941. évben.

28. §. A közigazgatástudományi intézetek.

A közigazgatástudományi intézetek hivatása.

94. Az a nagy fejlődés, amelyen a közigazgatás a XIX. századi állam kialakulása óta átment, számos olyan problémát vetett és vet fel, amelyek mind a gyakorlat, mind az elmélet számára újak, megoldásokat azonban az élet követeli. A közigazgatásnak valahogyan cselekednie kell, de nem mindig könnyű a megfelelő, még kevésbbe a legjobb megoldást megtalálnia. Ezért kénytelen a tudomány segítségét is igénybevenni.

A tudománynak a közigazgatás működésében való közreműködésére szolgáló szervezeti forma a közigazgatástudományi intézetek létesítése. Kétségtelen, hogy a közigazgatásnak azok a szervei, amelyek napi tömegmunkát végeznek írásban, felekkel való érintkezésben, kiszállásokban, amely munka nagyrésze sürgős és időhöz kötött, nem rendelkeznek elég idővel és idegnyugalommal, sokszor kellő szaktudással sem olyan tanulmányokhoz, amelyek elmélyedést, kutatást, esetleg kiterjedt adatgyűjtést tesznek szükségessé. Ezért gyakran beérik a folyóügyek intézésével, és így elmarad a szükséges haladás, a korral való lépéstartás, a tervszerű fejlődés. Azt, hogy a közigazgatás napi munkájába a tudományos kutatást kívánó tevékenység is bekapcsolódjék, azáltal lehet biztosítani, ha az utóbbit külön szervekre bízunk, amelyek az elmélyedő munkára alkalmasan vannak megszervezve, de a gyakorlati közigazgatással szoros kapcsolatban vannak, kutatási feladataikat annak köréből veszik, sokszor annak megbízásából végzik (*recherche provoquée*). Ehhez az kell, hogy olyan anyaghoz és adatokhoz is hozzáférjenek, amelyek csak a közigazgatásnak állnak rendelkezésére, vagy hogy maguk ténymegállapító vizsgálatokat végezhesenek, a közigazgatástudományi intézetek mind a tudomány számára hasznosak, mert biztosítják az élettel való állandó kapcsolatát, mind a gyakorlati közigazgatásnak nélkülözhe-

tétlenek, mert magasabb szintre emelik a teljesítményeit és a tudomány fényével a jövő fejlődés útját is sokszor előre megvilágosítják.

A Magyar Közigazgatástudományi Intézet a kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem kötelékében az 1931. évben létesült.¹ Kutatásainak eredményeit önálló kiadványok sorozatában és a *Közigazgatástudomány* c. folyóiratban (megindult 1938-ban) teszi közzé, részben pedig nyomtatásban meg nem jelenő emlékiratokba foglalja.

Hasonló szükséglet kielégítésére szolgálnak, de konkrét szűkebb feladatkörrel, már régebben a statisztikai hivatalok, az Országos Közegészségügyi Intézet stb.

Hasonló intézetek a külföldi államokban sokfelé találhatók. Részben szűkebb feladatkörrel, pl. mint várostudományi intézetek. Legnagyobb szerepük az Amerikai Egyesült Államokban van.² A Nemzetközi Közigazgatástudományi Intézet székhelye Brüsszel.

A Nemzetközi Állam- és Közigazgatástudományi Akadémia székhelye Berlin.

¹ A Magyar Közigazgatástudományi Intézet. Közli *Magyar Zoltán*. 1934.

L'Institut Hongrois des Sciences Administratives. *Revue Internationale des Sciences Administratives*. 1939.

Bulletin No. 1. of the Hungarian Institute of Public Administration. 1939.

Das Ungarische Institut für Verwaltungswissenschaft. Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“. 1941. 289. 1.

* *Magyar Zoltán*: Amerikai államélet. 1934. 211. sk. 1.

V. FEJEZET.

A magyar közigazgatás szervezete.

29. §. A magyar állam szervezetének áttekintése.

Az állam főszervei.

95. A magyar állam szervezete az 1941. év végén egyrészt megfelel az alkotmányunk érvényben lévő rendelkezéseinek, másrészt igazodik az állam által ellátandó közfeladatokhoz.

Az alkotmány szerint az állam főszervei a következők:

1. az államfő: a király, illetve 1920. óta a kormányzó (1920: L t.c, 1937: XIX. t.-c.), aki mellett 1942. óta kormányzóhelyettes is működik (1942: II. t.-c.);

2. az országgyűlés, amely két házból áll: a képviselőházból (1848: IV., 1938: XIX. t.-c.) és a felsőházból (1926: XXII., 1937: XXVII. t.-c.);

3. a kormány, amelynek formája a felelős minisztérium (1848: III. t.-c);

4. a legfőbb állami számvevőszék, amely a kormánytól független és mint az országgyűlésnek ellenőrző szakszerve működik (1870: XVIII., 1880: LXVI. t.-c.);

5. a rendes kir. bíróságok, amelyek a közigazgatástól el vannak választva és függetlenek (1869: IV., 1871: XXXI. t.-c);

6. a m. kir. közigazgatási bíróság, mint szakbíróság (1896: XXVI. t.-c);

7. a m. kir. hatásköri bíróság (1907: LXL, 1928: XLIII. t.-c);

8. a közigazgatás nagyszámú, részben törvényekkel szabályozott szervei, amelyek közt az alkotmányjog ki szokta emelni a törvényhatóságokat (1886: XXI., 1929: XXX., 1930: XVIII., 1934: XII. t.-c) és a községeket (1886: XXII., 1929: XXX. t.-c);

9. a m. kir. honvédség (1939: II. t.-c).

A közigazgatás szervezete a közigazgatás feladatainak szaporodása és méreteinek növekedése következtében, valamint a tudomány és a technika haladásának nyomása alatt egyre fejlődik, és igen nagy a különbség a közigazgatásunknak pl. 1848., 1880., 1900., 1920. és 1940. évbéli fejlettsége között. A múlt század közepének közigazgatása még az ipari forradalom előtti, a mai az azutáni szükségletek kielégítésére alakul és a vasút, autó, repülőgép, telefon, rádió és a technika számos egyéb vívmánya áll rendelkezésére. Ezért nem lehet a közigazgatás szervezetéről általában beszélnünk, hanem csak egy meghatározott évnek, vagy legfeljebb évtizednek megfelelő szervezetét lehet bemutatni és tárgyalni.

A magyar állam szervezetének áttekintése.

96. Államunk szervezetének áttekintésére szolgálnak a következő ábrák:

1. *A magyar állam szervezetének vázlata* az 1941. év végén (7. sz. melléklet). Az ábrázolás módja az, hogy minden szerv jellel és számmal van jelölve. A fekete kör állami, a fekete kocka önkormányzati intézményt, a piros kör közüzemet, a piros kocka közintézetet jelent. A fölé és alárendeltség teljes vonallal van jelölve akként, hogy a fölé rendelt magasabb, az alárendelt alsóbb sorban van elhelyezve. Az

(ut. h.).

Az ábrát a közigazgatás vázlatának nevezzük, mert csak a fontosabb szerveket tünteti fel a szervezet tagolásának áttekintése végett. A magyar közigazgatás összes szerveinek kimerítő feltüntetése található „A magyar közigazgatás atlasza” c. kiadványban.¹

2. *A közigazgatási szervezeti egységek típusai jogi szempontból.*

Meg kell különböztetnünk:

a. közhatalmi egységeket, vagy *közintézményeket*;

b. jóléti egységeket, amelyek *közintézetek*, vagy *közttestületek*; és

c. gazdasági egységeket, vagy *közüzemeket*.

Az egyes típusok részletes kifejtését a 31-34. §-ok tartalmazzák. A 6. sz. ábra az áttekintést szolgálja. Fel kell hívnunk a figyelmet arra a körülményre, hogy ez a jogi szempontból való osztályozás nem egyezik a szervezet tagolásának a 2. §-ban tárgyalt szempontjaival, hanem azokat részben metszi. Így a közintézmények részben a cél, részben a funkció, részben a személyek, vagy a tárgyak szerinti tagolás útján, az intézetek a személyek” és a tárgyak, a közttestületek a személyek, a közüzemek a tárgyak szerinti tagolás alapján jönnek létre. A terület szerinti tagolás mind a közintézményeknél, mind a közintézeteknél, közttestületeknél és közüzemeknél előfordul.

¹ L. *A Magyar Közigazgatás Atlasza*. A magyar közigazgatás grafikai ábrázolásai, szerveinek hivatali helyzete és viszonyai szerint. Szerkesztette és kiadta a in. kir. belügyminiszter 1934.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI EGYSÉGEI

KÖZHATALMI EGYSÉGEK

KÖZINTÉZMÉNYEK

1. Az állam fizikai hatalmát gyakorló egységek. (Honvédség, csendőrség, rendőrség, pénzügyőrség stb.)
2. Az állam szellemi hatalmát gyakorló egységek. (Törvényhozás, hatóságok, hivatalok, törvényhatóságok, községek, bíróságok.)
3. Ezek segéd szervei. (Tanácsok, segédhivatalok stb.)

JÖLÉTI EGYSÉGEK

KÖZINTÉZETEK ÉS KÖZTESTÜLETEK

A. Közintézetek.

1. Kulturális intézetek és alapok.
2. Közegészségügyi intézetek és alapok.

B. Köztestületek.

1. Bevett és elismert egyházak.
2. A szellemi élet köztestülete (pl. a M. Tudományos Akadémia, Egyetemek).
3. A vitési rend.
4. A gazdasági élet fakultatív köztestületei.
 - a) Vízitársulatok.
 - b) Erdő- és legelőközösségek
 - c) Hegyközségek.
 - d) Budapesti áru- és értéktőzsde.
 - e) Budapesti nemesfém- és drágakőcsarnok.

5. Az érdekképviseletek.

- a) Képviseleti jellegűek.
 - α) Kereskedelmi és Ipar-kamarák.
 - β) Ipartestületek.
 - γ) Mezőgazdasági bizottságok.
 - δ) Mezőgazdasági kamarák.
- b) Rendi jellegűek.
 - α) Ügyvédi kamarák.
 - β) Közjegyzői kamarák.
 - γ) Mérnöki kamara.
 - δ) Orvosi kamarák.
 - ε) Sajtókamara.
 - ζ) Művészeti kamarák.

6. Társadalomjóléti köztestületek.

- a) OTI.
- b) MABI.
- c) OMBI.
- d) Orsz. Ipari és Bányászati Családpénztár.

6. sz. ábra.

GAZDASÁGI EGYSÉGEK

KÖZÜZEMEK

1. Házi műhelyek, kisüzemek.
2. Közigazgatásilag kezelt közüzemek. (Pl. Állami pénzverő, Állami nyomda, Őrhánygyárak.)
3. Elkülönített vagyonkezelésű (de közigazgatásilag kezelt) közüzemek. (Pl. Városi üzemek, állami mezőgazd. birtokok stb.)
4. Egyéni cég alakjában működő közüzemek. (Pl. MÁV., Posta-takarékpénztár.)
5. Vegyes jellegű kereskedelmi társaságok (alakjában működő közüzemek). (Pl. Magyar Nemzeti Bank, Pénzügyi Központ, Orsz. Földhitelintézet, OKH., IOKSZ., FAKSZ., Hitelintézetek Szövetsége, Ipari Munkaszervező Intézet, BSzKRt, Budapesti Kisipari Hitelintézet.)

30. §. A kormány.

Az államfő.

97. Az állam szervezetének, amely hierarchikusan van és más-ként nem is lehet felépítve, van legmagasabb főnöke. Ez az *államfő*, akinek a neve ezt a szerepét ki is fejezi. Az államfő lehet király, kormányzó, elnök, vezér stb.

Az államfő eredetileg és fogalmilag az állam megszemélyesítője, öntudatának kifejezője és ezért összes sajátos és fő-funkcióinak gyakorlását a saját személyében egyesíti. Az állam megkülönböztetője az összes társadalmi alakulatok közt a legfőbb hatalom, az impérium, amely saját földrajzi határai közt minden más akarattal és hatalomnál erősebb, amely onnan más impériumot ki tud zárni, s ezért szuverén. Az államfő ezt a főhatalmat vagy egymaga gyakorolja, akkor abszolút uralkodó, vagy a nemzettel megosztva, mint alkotmányos államban, de akkor is mindig az övé a vezető szerep. Az államfő fogalmában mindig benne van a hatalom, az irányítás, a tekintély, a főnök. Amikor az állami fő-funkciók elkülönülnek és különválnak a törvényhozás és az igazságszolgáltatás, akkor is az államfő mindig részese marad a törvényhozásnak, az ő nevében hozzák ítéleteiket a bíróságok és önmaga továbbra is megtartja a harmadik fő-funkció, a végrehajtóhatalom gyakorlását, amely mindig az állam valódi hatalmának a súlypontja volt akkor is, amikor a másik két fő-funkcióval szemben való túlsúlya még nem volt olyan nyilvánvaló, mint az állam mai szervezetében. Az állam hatalmának leggyakorlatibb kifejezője a hadereje. Ezért az államfő egyúttal a legfőbb hadúr, aki rendszerint súlyt is vet arra, hogy a hadsereg közvetlenül neki és csak neki legyen alárendelve. Ennek a kifejezését láthatjuk abban, hogy az uralkodók a legújabb időkig mindenütt katonák, és, hogy nálunk a Habsburg-család összes nagykorú férfi-tagjai a hadsereg tagjai voltak.

Az államfői funkcióban a főnöki funkció teljesen benne van, az a fő tartalma: az előrelátás, a szervezés, a parancsolás, az összhang biztosítása és az ellenőrzés. Történelmünkben is azokat az államfőinket tekintjük nagyoknak, akikben ezek a tulajdonságok kiválóan megvoltak. Az államfő *főnöke* a nemzetnek, de főleg az állam szervezetének, egész végrehajtó apparátusának: a közigazgatásnak, amelyre szüksége van, hogy hatalmát ki tudja fejteni. Ezért mind saját történelmünkben, mind külföldi államok történetében számos példa van arra, hogy a nemzet erőinek kifejlesztésére a kezdeményezés, sőt az irányítás is gyakran maguktól az államfőktől indul ki: Szent István, IV. Béla, Róbert Károly, Nagy Lajos, Mátyás, a Habsburgok közt Miksa, I. Ferdinánd, II. József, Poroszországban Nagy Frigyes, Oroszországban Nagy Péter stb.

Az államfőről azt mondták, hogy uralkodik és kormányoz. Az uralkodás azt jelenti, hogy hatalma van, és hogy másnak nincs fölötte hatalma, s ezért szuverén, aminek külső kifejezője a dísz, méltóság és a megkülönböztetett tisztelet, „Ő Felségének a királynak személye szent és sérthetetlen”. (1848: III. t.-c. 1. §).

A kormányzás pedig azt jelenti, hogy érdemlegesen és érezhetően működik, mint az állami szervezet legfőbb főnöke, és végzi mindazokat a teendőket, amelyeket egy nagy szervezetnek csak a feje végezhet.

Mindez az állam legmagasabb főnökének a definíciójához tartozik, ezért minden említett vonás a fogalomnak nélkülözhetetlen eleme.

A magyar kormány.

98. A magyar állam legmagasabb főnökére azonban ez a definíció mai tételes jogunk és gyakorlatunk szerint még sem találó. A király 1848-ig valóban uralkodott és kormányzott és a kormányzás funkciójában az egyedül neki alárendelt kormányzások: a m. kir. kancellária, a m. kir. helytartótanács és a m. kir. kamara, álltak rendelkezésre. A helyettese és távollétében helytartója: a nádor a királynak alárendelten az állami szervezet másodfőnöke volt, akiben a főnöki szerep szintén mindig tudatos volt, és jogállása úgy volt megállapítva, hogy azt sikerrel be is tölthette.

Az az alkotmányjogi átalakulás, amely a francia forradalomból kiindulva a XIX. század folyamán Európának tőlünk nyugatra eső egész részében elterjedt és hozzánk 1848-ban jutott el, ezt a 900 éves fejlődést és rendet megszakította. Az átalakulás alkotmányjogi követelménye az volt, hogy a „szabadság, egyenlőség, testvériség” biztosítása érdekében a népképviselőivé átalakuló országgyűlés befolyást és ellenőrzési jogot kapjon a végrehajtóhatalom gyakorlására. A megoldási forma pedig az volt, hogy a király, akinek szuverenitását érinteni nem akarták és ezért ellenőrzés alá nem helyezhették, azontúl csak uralkodjék, de ne kormányozzon, a kormányzást pedig végezze az akkor létesített minisztérium, amely az angol parlament mintája szerint felelős mind az országgyűlésnek, mind a királynak.

Ezt az átalakulást az 1848. évi országgyűlés a március 15-i forradalom után a következő rendelkezések törvénybeiktatása útján hajtott végre:

Az 1848: IV. t.-c. törvénybeiktatta a népképviselői országgyűlést.

Az 1848: III. t.-c. pedig felállította a „független, felelős magyar minisztériumot”. Ennek a törvénycikknek legfontosabb és mai közigazgatási szervezetünkre sarkalatos rendelkezései a következők:

„3. §. Ő Felsége a végrehajtóhatalmat a törvények értelmében független magyar minisztérium által gyakorolja, s bármely rendeletei, parancsolatai, határozatai, ki-nevezései csak úgy érvényesek, ha a Budapesten székelő miniszterek egyike által is aláíratnak.

4. §. A minisztériumnak mindegyik tagja mindennemű hivatalos eljárásáért felelős.

10. §. A minisztérium áll egy elnökből, és ha az maga tárcát nem vállal, kivülről még nyolc miniszterből.

14. §. A minisztériumnak a következő osztályai lesznek:

1. belügy;
2. országos pénzügy;
3. közmunka és közlekedési eszközök és hajózás;
4. földművelés, ipar és kereskedelem;
5. vallás- és közoktatás;
6. igazságszolgáltatás és kegyelem;
7. honvédelem osztályai;
8. Ő Felsége személye körüli miniszter. (13. §.)

14. §. Mindegyik osztálynak, valamint a hozzá tartozó és az illető osztályfőnökök vezérlete alatt állandó hivatalos személyzetének élén külön miniszter áll.

15. §. A kebelbeni ügykezelés módját a minisztérium maga határozza meg.

37. §. A minisztérium az ország jövedelmeinek és szükségének kimutatását - s a múltat nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett - évenként az alsó táblánál bemutatni köteles."

Ezek a tételes rendelkezések igen szükségesek és hézagok. Például nem mondják ki, hogy a miniszterek kinek tartoznak felelősséggel (4. §). Ezért kiegészítésükre figyelembe veendő az alkotmányos gyakorlat is. A gyakorlat szerint alakult ki az a helyzet, hogy a miniszterelnök és a miniszterek, akiket az államfő nevez ki, nemcsak neki, hanem az országgyűlésnek is felelősek. A gyakorlat hozta azt is magával, hogy mivel a minisztereknek, hogy javaslataikat az országgyűlésen keresztülvihessék, többségre van szükségük, úgy fogják fel a dolgot, hogy a miniszteri szék betöltéséhez elég is az, ha valakinek többsége van. A miniszteri állás azokhoz a kivételekhez tartozik, amelyek nincsenek képesítéshez kötve. A minisztériumok hivatalos személyzete (15. §.) számára azonban törvényes képesítés van előírva (1883:1. I.e. 1929: XXX. t.c. 55-56. §.). A gyakorlat vezetett továbbá oda, nem csak nálunk, hanem más államokban is, hogy bár jogilag nincs különbség a minisztereknek az államfővel és a parlamenttel szemben való felelőssége közt, tényleg a parlament gyakrabban idéz elő olyan helyzeteket, amelyeket az államfő kénytelen tudomásul venni és így a miniszterek nagy érzékenységgel igazodnak a parlament óhajaihoz és hangulatához. Ezt fokozza az a helyzet, hogy a miniszterek kiválasztása a parlamenti pártok erőviszonyai szerint történik, s így rendszerint úgy érzik, hogy állásukat a parlamentnek köszönhetik.

Mindez együttvéve azt jelenti, hogy a felelős miniszteri rendszerben, amit angol mintára *kabineti kormányrendszernek* is szokás nevezni, az állam legmagasabb főnöki funkciója megoszlik két tényező: az államfő és a kormány közt, a súlypont azonban az utóbbira esik. Így *a közigazgatás legmagasabb főnöke is gyakorlatilag a kormány, illetve a miniszterek.*

A törvény által el nem döntött, hanem a gyakorlat által alakított kérdés a kormány tagjainak viszonya egymáshoz. A törvény annyit

mond, hogy minden miniszter felelős, és hogy minden osztály (ma úgy mondjuk, hogy minisztérium) élén külön miniszter áll. Ez úgy alakult, hogy a minisztérium és az annak alárendelt szervek fölött a miniszter a végső, legmagasabb főnök. Azokkal szemben senki másnak, a miniszterelnöknek vagy az összkormányynak sincs rendelkezési (főnöki) joga.

A miniszterelnök elnököl a miniszterek tanácsában. Ott az a szerep illeti meg, ami minden gyülekezet elnökét: a tanácskozást vezeti, a kérdést döntésre felteszi, a határozatokat kimondja, de főnöki jogai a miniszterek fölött nincsenek, nekik nem parancsolhat, ellenükre nem dönthet, tehát csak *primus inter pares*. A minisztertanács határozatainak végrehajtása is az illetékes miniszterek hatáskörébe tartozik, afelett ellenőrzési jogot sem a miniszterelnök, sem a minisztertanács nem gyakorolhat. Csak a parlament gyakorolhat politikai ellenőrzést az interpellációk útján. Ennek a gyakorlati jelentősége azonban csekély. Hatásos a parlament által gyakorolt általános politikai ellenőrzés, a bizalom megvonása, ami a miniszter, illetve a kormány lemondásának a szükségét jelenti. A parlament bizalmának a megtartására való közös törekvés a kormány tagjai egymáshoz való kapcsolatának a legerősebb szála. A miniszterelnöknek az a lehetősége, hogy a kormány parlamenti állása érdekében bármely miniszter fölmentését kezdeményezheti, ad neki tényleges hatalmi túlsúlyt a kormányban, ami a minisztertanácsbeli helyzetét is erősíti. Jogilag a minisztereknek tehát nem főnöke, de tényleg náluk hatalmasabb. Ez sok irányban érezteti a hatását, de a hatáskörök jogi megállapításán nem változtat.

Újabb tételes törvények az 1848: III. t.-c. több rendelkezését módosították vagy kiegészítették. Így a miniszterek száma megváltozott a következő módon:

Az 1868: XXX. t.-c. 44. §-a a horvát-szlavón-dalmát miniszter kinevezését rendelte el. Állása 1918-ban szűnt meg.

Az 1889: XVIII. t.-c. óta a közmunka- és közlekedésügyi minisztert kereskedelemügyi, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztert pedig földművelésügyi miniszternek nevezik.

Az 1917: XI. t.-c. felhatalmazást adott a háborúnak és a békére való átmenetnek tartamára négy tárcanélküli miniszter kinevezésére. Ez a törvény ma is hatályban van. Az e törvény alapján kinevezett miniszterek száma és ügyköre többször változott. Ennek alapján szervezték a közellátási miniszter állását is (9200/1940. M. E. sz. r.).

Az 1920:1. t.-c. 6. §-a a külügyminiszter és a népjóléti és munkaügyi miniszter állását szervezte. A király személye körüli miniszter állását megszüntette.

Az 1932: XII. t.-c. elrendelte a népjóléti és munkaügyi miniszteri állás megszüntetését.

1935: VII. t.-c. a kereskedelemügyi miniszter hatáskörét megosztotta egyrészt az iparügyi, másrészt a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter közt.

Számos törvény állapítja meg konkrét ügyekben a minisztertanács, tehát a kormány hatáskörét. Például az 1929:XXX. t.-c. 36. §-a, az 1930: XVIII. t.-c. 99. §-a, a kormány hatáskörébe utalja a törvényhatósági bizottság feloszlatását. Más törvények a kormányt hatalmazzák fel egyes kérdések rendeleti szabályozására.

Ilyenek azok a törvények, amelyek a kormánynak felhatalmazást adnak törvényeknek kormányrendelettel való módosítására, például az 1924: IV., 1931: XXVI., 1938: XXXIV., 1939: II., 1939: VI., 1940: XXVI., 1941: XX. t.-c.

Mindez azonban nem változtat azon, hogy jogilag és tényleg minden miniszter a vezetése alatt álló minisztériumnak és az alája rendelt szerveknek legmagasabb főnöke, és így a magyar közigazgatásnak 1848 óta 8-10-12 legmagasabb főnöke van, tehát *a legfőbb vezetője egy testület: a kormány.* Ez más szóval azt jelenti, hogy a magyar közigazgatás egészének a szó igazi értelmében vett legmagasabb főnöke nincs. Ez az a tény, amely hatásai miatt a közigazgatás szervezete szempontjából a legfontosabb.

A miniszterek szerepe és jogállása.

99. A miniszterek szerepe a közigazgatásban uralkodó. A legnagyobb hatalom az ő kezükben van. Az állam legfőbb fizikai erejének a szükségszerűen latbavetése az ő elhatározásuktól és rendelkezésüktől függ. Az állam szellemi hatalmának gyakorlása is az ő tisztük. Mint a közigazgatás legmagasabb főnökei, a centralizáció révén akarataikat és felfogásukat az összes alárendeltjeikkel és az emberekkel szemben is érvényesíteni tudják. Működésükben a törvényekhez és más jogszabályokhoz kötve vannak, de hatalmuk sokkal több életviszonyra kiterjed, mint amennyit jogszabályok szabályoznak, így számos kérdés van és mindig lesz, amelyekben a miniszter szabad belátása, diszkrétója szerint járhat el. Ezt köznyelven úgy mondják, hogy sok kérdés eldöntése „függ” a minisztertől.

Azok közé az ügyek közé, amelyekben a miniszterek és a kormány szabad belátásuk szerint dönthetnek, részben a legfontosabb közügyek tartoznak: az ország belpolitikájának és külpolitikájának legfőbb elhatározásai, amelyek előbb vagy utóbb békére vagy háborúra, az emberek jólétére, elégedettségére, szabadságára vagy ellenkezőleg, nehéz helyzetére, nyugtalanságára és osztálykülönbségekre, függőségekre vezetnek, mind a kormány szabad elhatározásán múlnak. Ezeknek mikénti eldöntését sem törvény, sem más ember elő nem írhatja, azok eldöntése a mindenkori miniszterek tehetségétől, egészségétől, ítéletétől, lelkiismeretességétől fog függni.

A szabad mérlegelés területére esik a *kezdeményezés* (iniciatíva). A miniszter hatáskörében a kezdeményezésnek olyan nagyarányú lehetőségei vannak, mint senki máséban. Módjában van az ország szükségleteit és erőforrásait -teljesen áttekinteni, az eredményes cselekvés feltételeit előre lemérni, a megvalósítás pontos tervét, az intézkedések egymásutánját előkészíttetni, és azután a cselekvéshez rendelkezésre áll az állam egész közigazgatási szervezete. Az, hogy egy miniszterben mennyi az iniciatíva, függ attól, hogy mennyire ura a vezetése alatt álló apparátusnak, a neki alárendelt szerveknek, más szóval attól, hogy a miniszter milyen főnök, mennyire ért a vezetéshez?

A miniszter a feladatát nem tudja másként betölteni, mint a vezetése alatt álló különböző szervek, az alárendeltjei közreműködésével. Azoktól függ (Verwaltungsgebundenheit). Azok segítségével a maga munkaerejét sokszorosára emelheti. Hogy ezt elérhesse, ahhoz kell a már ismert főnöki funkciókban való kiválóság: 1. előrelátás, programcsinálás; 2. szervezés; 3. parancsolás; 4. az összhang biztosítása; 5. ellenőrzés. (L. 33. 1.)

Ez a körülmény olyan helyzetre mutat rá, amely újabban fejlődött ki és a minisztérium intézményének bevezetésekor, 1848-ban még nem állott fenn. Ezért rá sem a szakirodalomban, sem a gyakorlatban kellő figyelmet még nem fordítottak. Általában ugyanis úgy fogják fel, hogy a kormány, illetve a miniszterek, az ország politikájának irányítására, a parlament és a közvélemény vezetésére hivatottak. Mivel erre képesítést megállapítani nem lehet, kialakult az a felfogás, hogy a miniszteri állás betöltéséhez szakértelem nem kell. „Akinek az Isten hivatalt ad, majd ész is ad hozzá”, mondja a közmondás. Ezt némi jogosultsággal gondolhatták az 1848: III. t.-c. megalkotói, mert akkor, mint láttuk (68. 1.), a minisztereknek alárendelt szervek száma igen kevés volt, de ma már olyan nagy és komplikált az a szervezet, amelynek a miniszter a legmagasabb főnöke, hogy a miniszternek főnöki funkciója politikai funkciójával legalább is egyenlő jelentőségű. Azonkívül az is nagyfontosságú változás, hogy a közszolgalat a múlt század közepén még nem volt hivatásos és szakképzettséghez kötött, mint ma. Tiszteletbeli vagy laikus tisztviselők élén laikus miniszter inkább megállhatott. Nagyszámú szakképzett és állandó alkalmazottakból álló szervezet főnökének lenni azonban másként nem lehet, mint ha a miniszter szakértő a főnöki funkciókban.

A miniszterek a közigazgatási hiererchia csúcán állnak. A dekoncentrált szervek nekik alá vannak rendelve, az önkormányzatiak felett felügyeletet gyakorolnak. A miniszterek a legmagasabb jogorvoslati fórum olyan ügyekben, amelyek a közigazgatási vagy rendes bíróság elé nem vihetők.

A miniszterek könnyen és gyakran változnak. Régi szervezési tapasztalat, hogy jó főnök csak az lehet, aki évek során át tölti be

az állását, aki tehát állandó és alárendeltjeit és ügykörét alaposan kiismerheti. A kabinetrendszerrel ez hiányzik, s ha egy miniszter sokáig van is hivatalban, magát akkor is mindvégig ideiglenesnek érzi. Magyarországnak 1867–1940-ig 36 kormánya, s ezeknek a kormányoknak (a miniszterelnököket is beleszámítva) 398 miniszter¹ volt.¹ Ez a sűrű változás és labilitás szervezési szempontból további hátránya a kabinetrendszernek.

A kabinetrendszer gyengéi.

100. Ezzel rámutattunk több vonásra, amelyek a parlamentáris kabinetrendszernek gyenge tulajdonságai. Meg kell azonban állapítanunk, hogy az állam legfőbb vezetésének ez a rendezése, amely a XIX. század folyamán nemcsak nálunk terjedt el, több más oldalról is kritikában részesül. Ügyelni kell arra is, hogy a kabinetrendszer intézményének megítélésében ne tévesszen meg a kormány mai jogköre, amelyet külön törvényes felhatalmazások (1931: XXVI. I.e.. 1939: II. t.-c. stb.) az 1930. évi gazdasági válság, majd a most folyó világháború rendkívüli viszonyai idejére átmenetileg élvez.

Ami elsősorban feltűnik, az, hogy amikor az államok politikai legfőbb vezetését úgy átalakították, hogy a király uralkodjék és a kormány kormányozzon, a király s nálunk is I. Ferenc József, ezt a megosztást nem engedte a hadseregére is kiterjeszteni és a hadsereg fölötti közvetlen legmagasabb főnöki hatalmát, mint legfőbb hadúr, továbbra is egyedül, miniszteri ellenjegyzés nélkül gyakorolta.

A másik feltűnő körülmény, hogy a parlamentáris kabinetrendszerre áttért államok a világháború közeledtekor vagy kitörése után. a kormánynak kivételes felhatalmazásokat adtak (nálunk az 1912. évi LXIII. és újabban az 1939. évi II. t.-c.) arra, hogy a háború ideje alatt és érdekében rendeleti úton, tehát a törvényhozás közreműködése nélkül intézkedhesek számos kérdésben. Ez arra mutat, hogy a parlamentáris rendszer saját magát csak az egyszerűbb és kevésbé kritikus békés viszonyok közötti használatra tartja alkalmasnak, s azt belátja, hogy háborúban a kormánynak a parlament alá való rendelése az ország érdekének nem felel meg.

További fontos tény, hogy egyes államok a kabinetrendszer a kormánynak kettős irányú felelősségével sohasem vették át. Így az Amerikai Egyesült Államok, ahol a kormány tagjai csak az elnöknek felelősek. A második Németbirodalomban a kancellár csak a császárnak volt felelős, és csak a weimari alkotmány vezette be 1918-ban az elnöknek és a nemzetgyűlésnek való felelősséget.

Végül figyelemreméltó, hogy a fasiszta forradalom Olaszországban és a nemzetiszocialista forradalom Németországban egyaránt

¹ L. *Rudai Rezső*: A magyar kormányok szervezete (1867-1938). Közigazgatástudomány. 1938. évf. 305. 1.

megszüntették azt, hogy a kormány az államfőn kívül a parlamentnek is felelős legyen. A cél az volt, hogy azt a rendszert, amely az állam feladatainak megoldására alkalmasabb, ne csak háború idején» rögtönzötten alkalmazzák, hanem békében is, tehát mindig, s így a legnagyobb erőpróba: a háború idején ne kezdő korát élje, hanem teljes előkészítés után csúcsteljesítményre legyen képes.

A kormánynak csak az államfővel szemben való felelőssége azt a szembehelyezkedést, antagonizmust, amely a kabinetrendszerben nemcsak lehetséges, hanem rendszerint az államfő háttérbe szorítására vezet, mint az angol király vagy a francia köztársasági elnök esetében, kizárja és visszatérést jelent a régi, sok nagy történelmi siker által igazolt rendszerre, amelynek a lényege az, hogy az államnak nincs fontosabb funkciója, mint az exekutíva, és ezért annak olyan szervezetre és jogállásra van szüksége, amely feladatának betöltését legjobban biztosítja. A XIX. században elterjedt megoldás, amely az exekutívát a törvényhozás javára gyengítette, sok államban való több mint százéves kipróbálás során nem bizonyult az összes helyzetekben megfelelőnek. Hasznos arra is gondolni, hogy a római katolikus egyház nem parlamentarizmussal és kabinetrendszerrel ért meg közel kétezer évet. Ezért lehet, hogy egy idő múlva a parlamentáris kabinetrendszerre úgy fogunk visszatekinteni, mint az államszervezés bevált elveitől való eltérés nagyszerű, de rosszul sikerült kísérletére (L. 213. 1.)

Ez a megállapítás nem érinti a parlament szükségességének kérdését. A törvényhozó testületre egyrészt a törvények alkotása, másrészt a nemzeti közvélemény kifejezése céljára továbbra is szükség van, annak az ideje azonban lejárt, hogy a közigazgatás a törvényhozással szemben való eddigi alárendelt helyzete és a kormánynak ebből folyó szervezete mellett az eredményességnek ma szükséges fokát elérhesse.

31. §. A közigazgatás szervezete.

A közigazgatás szervezete fajtái.

101. A közigazgatás szervezeti egységei nem jogi okokból, de jogi formák között jönnek létre. Új szervezeti egység létesítésének az oka mindig gyakorlati: a feladat, a munka mennyisége új munkamegosztást tesz szükségessé. A szervezet létesítése a munkaerők új beosztásából, anyagi eszközökkel való ellátásából és feladatuk kijelöléséből áll. Ugyanez az eljárás bármely szervezetben: egy vállalatnál, gyárnál, egyesületnél, intézetnél stb. is és mindenütt a főnök akarati elhatározása kell hozzá. Az államnál az akaratnyilvánítás jogi hatást idéz elő: általa jog keletkezik. Az új szerv feladatkörének minőségi és mennyiségi megállapítása, azaz hatáskörének és illetékességének kijelölése, valamint azoknak a személyeknek kijelölése, közhasználati nyelven: beosztása, akiből az új szervezeti egység álljon, mindig jogi hatályú. Ha valakinek a hatásköre kizárólag diszkrecionálisan intézhető

ügyekből áll is, akkor is azt, hogy az illető személy a közigazgatás szervezetéhez tartozzék és hatásköre legyen, a j'og dönti el. Senki sem tartozhatik a közigazgatás szervezetéhez a j'og kifejezett rendelkezése nélkül, és ugyanugy senkinek sincs az államban hatásköre bármire, hanem csak az ügyeknek taxatív vagy elvileg elhatárolt részére. Még az államfő vagy a miniszterelnök sem léphetik túl a hatáskörüket és nem vonhatják magukhoz a más szervnek kijelölt hatáskört, mert hatáskörüket túllépő, azaz hatáskör nélküli intézkedéseik semmisek. Ezért mondhatjuk, hogy közigazgatás jog nélkül nincs, hogy a közigazgatás minden porcikájában van jog. De azt nem mondhatjuk, amit a közigazgatás jogi szemlélete újabban megkísérel, hogy a joggal magával a közigazgatást meg tudjuk magyarázni, ki tudjuk meríteni. A hatáskör szerint osztja a jog a szervezeti egységeket három csoportba. Ezek közül az elsőbe a *közhatalmi egységek* tartoznak, amelyeket *Ereky Istvánnal*¹ *közintézményeknek* nevezünk. A közintézmények közös vonása, hogy azoknak a közhatalom lényeges eleme. A közhatalom gyakorlása az állam kiváltsága, arra monopóliuma van, tehát az nem fakultatív feladata. A közintézmények is három osztályra válnak szét Ezek:

a. egységek, amelyekben a közhatalom gyakorlásához szükséges nyersерő testesül meg;

b. egységek, amelyek az állam szellemi hatalmának megtestesítői;

c. azok a hivatalok és intézmények, amelyek az a. és b. alá tartozó egységek mellett, mint ezeknek szükséges kiegészítő részei (belső szervezeti tagozatai vagy járulékaik) működnek.

ad a. Ide tartoznak a m. kir. rendőrség végrehajtó szervei, a m. kir. csendőrség, a m. kir. pénzügyőrség, a börtönőrség, továbbá a m. kir. koronaőrség és a képviselőházi palotaőrség. Egy ideig ide tartozott a m. kir. folyamőrség és a m. kir. vámőrség is, de ezeket az 1939: II. t.-c. beolvasztotta a m. kir. honvédségbe. Ezek a közhatalom gyakorlásához rendes körülmények közt szükséges nyersерő szervei, amelyeket a közigazgatás a mindennapi feladatainak ellátására létesít. Mindezek más szervektől egyenruha és fegyverviselés által különböznek. A magyar állam fegyveres őrtestületek tartását egyedül magának tartotta fenn, és a vármegyék által fenntartott pandúrokat a csendőrségbe (1881: III. t.-c), a városok által fenntartott rendőrséget pedig a m. kir. rendőrségbe vitték át (5047.1919. M. E. sz. r.). A m. kir. rendőrség látja el a rendőri szolgálatot a törvényhatósági és a megyei városokban, valamint azokban a községekben vagy községi csoportokban, amelyekre hatáskörét a belügyminiszter rendelettel kiterjeszti.

A magyar állam hatalmát biztosító nyersерő legfontosabb kifejezője a m. kir. honvédség. Ennek feladata az ország külső ellenség ellen

¹ L. *Ereky István*: A jogi személyek. Városi Szemle. XIV. évf. 88. sk. 1.

való megvédése, a honvédelmi határszolgálat ellátása, közreműködés egyéb határőrizeti és határellenőrzési, továbbá a folyamrendészeti szolgálatban, valamint az ország belső rendjének és biztonságának fenntartásában az erre vonatkozó külön rendelkezések szerint. (1939. évi II. t.-c. 14. §.) Közigazgatási funkciókra és a belső rend fenntartására azonban csak kivételesen, az egyébként elégtelen rendőri szervek megerősítésére vehető igénybe.

ad *b.* Az ide tartozó szervek igen nagyszámúak és különfélék. Az államfő, a törvényhozás, a miniszterek és az impériummal, jurisdikcióval felruházott összes többi közigazgatási és bírói szervek, a vádhatóságok, a közigazgatási szervek közt a törvényhatóságok és a községek is. Továbbá a dekoncentrált állami szakszervek, a m. kir. tisztiorvos, állatorvos, gazdasági felügyelő, erdőigazgató, államépítészeti hivatal, tankerületi főigazgató, tanfelügyelő, iparfelügyelő stb.

Az ide tartozó szervek közt két nagy csoportot kell megkülönböztetnünk: a *hatóságokat* és a *hivatalokat*.

Hatóságokon azokat a nem nagyszámú szerveket értjük, amelyek hatáskörében van központosítva az a jog, hogy az állam akaratát konkrét ügyekben *erga omnes*, jogi érvénnyel és végrehajtható hatállyal kifejezhessék.¹ Ezek a legfelső fokon és a közigazgatás minden ágában az államfő és a miniszterek. A közigazgatás közép- és alsófokán a hatáskör megoszlik többféle hatóság közt. Az utóbbi évszázadokban, egészen 1867-ig, a törvény végrehajtó hatóságai a törvényhatóságok: a vármegyék és azok alatt első fokon a városok voltak, kívülük más hatóságok nem voltak és a bíraskodást is a megyei törvényszéken a vármegyék látták el. A törvényhatóságokat ebben az időben valóban *általános közigazgatási hatóságoknak* kellett tekinteni. Ez a hatáskör azonban később *különös szakhatóságok* felállítására révén korlátozást szenvedett. Az I. és II. fokú pénzügyi hatóságokat az abszolútizmus állította fel és 1867 után az alkotmányos kormány és törvényhozás is fenntartotta, sőt szaporította. Az 1869: IV., illetve az 1871: XXXII. t.-c. az igazságszolgáltatást a közigazgatástól különválasztotta és a megyei bíróságok helyett kir. bíróságokat és kir. vádhatóságokat állított fel. A törvényhatósági és megyei városokban a rendőrhatalósági jogokat a m. kir. rendőrség vette át az idézett jogszabályok alapján. Továbbá vannak katonai hatóságok is, azaz hatósági jogokkal felruházott katonai szervek (hadtestparancsnokság), vannak m. kir. bányakapitányságok, mint különös bányahatóságok. Az 1877: XX. t.-c. felállította a törvényhatósági árvaszékeket, mint önkormányzati különös hatóságokat. A felsorolt *különös hatóságok* hatásköre csak a hatáskörükbe utalt szakügyekre terjed ki, de azért, mert hatóságok, ezekben az ügyekben az állami akaratát saját határozatukkal kifejezhetik és az közvetlenül végrehajtható.

¹ L. *Hauriou* i. m. 54. 1.

Ezek az ügyek tehát a különös hatóságok felállítása által megszűntek az általános közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozni. A törvényhatóságok tehát ma már csak azokra az ügyekre nézve tekinthetők általános közigazgatási hatóságoknak, amelyek nem tartoznak a felsorolt különös hatóságok valamelyikének a hatáskörébe. A külképviseleti hatóságok a külföld felé általános hatóságoknak tekinthetők.

Ha az 1876: XIV. t.-c. azt mondja ki, hogy az elsőfokú közegészségügyi hatóság a főszolgabíró, másodfokú az alispán, vagy az 1884: XVII. t.-c. azt, hogy az elsőfokú iparhatóság a főszolgabíró, másodfokú az alispán stb., ezáltal nem különös hatóságot létesít, hanem csak hangoztatja azt, ami az általános közigazgatási hatóság hatáskörében úgy is benne van.

Vannak *utalványozó hatóságok* is. Ezeken azokat a szerveket értjük, amelyek az állam, vagy valamely önkormányzati testület költségvetésének végrehajtása során kiadások elrendelésére jogosultak. Itt nem erre a célra létesített különös hatóságokról van szó, hanem a közigazgatási hatóságok egy részének külön felhatalmazásáról. Minden hatóságra nézve külön döntendő el, hogy utalványozási hatósági jogköre van-e (475. 1.).

A hatóságok elnevezése nem következetes. Nevük némelykor „hivatal”. Így a m. kir. adóhivatal, a m. kir. központi illetékkiszabási hivatal, a m. kir. központi illetményhivatal hatóságok.

A hivatalok az állam szellemi hatalmát megtestesítő szervek közt mindazok, amelyek nem hatóságok. Ezek a szervek sokfélék: statisztikai hivatal, idegenforgalmi hivatal, külkereskedelmi hivatal, konzuli hivatalok, földmérési felügyelőség, folyammérnöki hivatal, központi állampénztár, dohánybevéltőhivatal, sóhivatal, mértékhitelítő hivatal, hatósági munkaközvetítő hivatal stb. Azonkívül a fentemlített többi dekoncentrált állami szakszervek.

A hivataloknak ez a nagy száma és sokfélesége annak következtében jött létre, hogy a közigazgatás feladatai egyre szaporodnak és az új feladatok rendszerint olyanok, amelyek különös szakértelmet kívánnak és olyan méretűek, hogy munkamegosztás révén külön szervezeti egység alakítását indokoltá teszik. Az új szervek olyanok, hogy munkakörük az általános vagy valamely különös hatóság hatásköréből vált ki, vagy azt kiegészíti és az emberekkel, a közönséggel szemben az állam szellemi hatalmának érvényesítéséhez szükséges. A hivatalok a céljaiknak megfelelő tevékenységet fejtik ki és ebben ugyanolyan képzettségű szakszervek és végső fokon az illetékes miniszter irányítása alatt működnek. A hivatalok azonban egyúttal az első-, illetve másodfokú általános közigazgatási hatóság szakközegei: tanácsadói, referensei, végrehajtó szervei. Így a közegészségügyről szóló 1876: XIV. t.-c. a következőket mondja: „A főszolgabírónak, mint elsőfokú hatóságnak *szakközege* a járási orvos, kinek *véleménye* rendszerint előzetesen meghallgatandó.” (155. §.) „A járási orvos működési

köre a következő: *a.* minden közegészségügyi tárgy fölött *örkődik* és a tapasztalt hiányok elhárítása céljából az elsőfokú hatóságnak *jelentést* fész, illetőleg tisztí köréhez szabott módon *közreműködik*; *b.* *ügyel* a lakhelyek és épületek közegészségi feltételeire, az egészséget és életet veszélyeztető iparüzletek, gyárak berendezése, elhelyezése és terményeinek eladása körül szükséges óvrendszabályokat *hoz javaslatba*; *h.* himlőoltást *teljesít*; *i.* a járványos és ragályos betegségeket az elsőfokú hatóságnak azonnal *bejelenti* és ennek kiküldése folytán, sürgős esetekben pedig a nélkül, a helyszínen megjelenik és a fennálló szabályok értelmében *intézkedik*; *q.* *eljár* mindazon ügyekben, melyet valamely törvény vagy szabály reábiz. Tisztán szakügyekben a (törvényhatósági) tisztifőorvossal közvetlenül érintkezik.” (156. §.)

A járási tisztiorvos munkaköre egy részében tehát maga eljár, más részében a főszolgabíró, harmadik részében pedig a tisztifőorvos és azon keresztül a belügyminiszter szakközege. Amely ügyekben maga eljár, intézkedéseit a közönség és a közigazgatási szervek nagyrészt megfogadják, ha azonban ellenállásra talál, saját maga nem léphet fel, hanem javaslatot tesz a főszolgabírónak, aki hatóság és annak a határozata szükség esetén karhatalommal is végrehajtható.

Ez a megoldás tipikusnak tekinthető a dekoncentrált szakszervek és az általános közigazgatási hatóságok viszonyára. Azt a törekvést juttatja kifejezésre, hogy a hatósági jogkör lehetőleg egy kézben maradjon, és a különös hatóságok száma ne szaporíttassék. viszont, hogy biztosíttassék a központi szervek által az országos szükségletek ismeretében rendszerint céltudatosan képviselt különböző szakszemponatok érvényesülése is. Mivel így a különböző miniszterektől és más felső- és középfokú szervektől jövő szempontok az alsófoknál ütközhetnek és így az emberektől a közigazgatás esetleg ellentmondó vagy egymást lerontó magatartást kívánhat, az általános közigazgatási hatóság feladata, hogy a különböző szakérdekeket az emberek felé összhangolja és odahasson, hogy az emberek számára a közigazgatás működése a legnagyobb eredményű legyen.¹

ad c. Az ide tartozó szervek közt vannak: az államfő kabinetirodája, amelynek hivatása, hogy az államfőnek a többi állami szervekkel és az egyénnel való érintkezéséből származó teendőket lebonyolítsa; az országgyűlés képviselőháza és felsőháza elnöki irodái, az elnökök adminisztratív teendőinek lebonyolítására; a parlamenti gyorsiroda; az országos községi törzskönyvbizottság; az Országos Statisztikai Tanács; a Kivándorlási Tanács; az Országos Közegészségügyi Tanács; az Országos Forrás- és Fürdőügyi Bizottság; az Országos Törvénytár szerkesztősége; a Biztosítási Szaktanács; Földteherrendező Országos Bizottság; a külföldi hitelek országos bizottsága; az Országos Iparügyi Tanács; a Kartellbizottság, az Országos

¹ L. Magyary-Kiss: A közigazgatás és az emberek. I. m. 370. 1.

Középítési Tanács; az Országos Közlekedési Bizottság; a Hajózási és Kikötőügyi Tanács; az Országos Erdőgazdasági Tanács; Országos Fagazdasági Tanács; az Országos Törzskönyvezési Bizottság; Országos Állategészségügyi Tanács; Országos Közoktatásügyi Tanács; Országos Felsőoktatási Tanács; Országos Ösztöndíjtanács; az Országos Testnevelési Tanács; az Igazságügyi Orvosi Tanács; a számvevőségek; a segédhivatalok; a fogházak, fegyházak; nyilvántartó hivatalok stb.

Ezek különböznek mind az *a.*, mind a *b.* csoportbeli szervektől, de azoknak szükséges kiegészítő vagy segédszervei és azért maguk is az intézményekhez számítandók.

A bizottság vagy tanács elnevezés azonban nem irányadó a szerv minőségére, mert ilyen nevű szervek vannak a *b.* csoportbeliek közt is, például: a közigazgatási bizottság; a Fővárosi Közmunkák Tanácsa vagy a Kihágási Tanács, amelyek hatóságok.

Egyéni és testületi szervek.

102. A szervezeti egységek főnökből és alárendeltékből állnak. Lehet mondani, hogy nincs olyan szerve az államnak, akinek alárendeltjei nem volnának. Az államfőnek, a minisztereknek, minden hivataltfőnöknek vannak alárendeltjei, ha más nem, személyi titkár, gépíró és altiszt. Minden szervezeti egység tehát több fizikai személyből áll. Azt mégis *egyéni szervnek*, nevezzük, ha a főnöke, akinek az akarat a többire nézve irányadó, egy fizikai személy. Ez a helyzet a szervezeti egységek legnagyobb részénél. Így például a miniszter egyéni szerv. A vezetése alatt álló egész minisztérium neki alárendelten működik. Nem szükséges, hogy minden ügyet ő maga döntsön el. A döntés jogát átruházhatja az államtitkárokra, főosztály- vagy osztályvezetőkre. De azok sohasem a saját nevükben, hanem mindig a miniszter nevében járnak el és működésükért kifelé a miniszter viseli a felelősséget. Ez külsőleg abban jut kifejezésre, hogy az államtitkárok kötelesek aláírásuk elé mindig odatenni azt, hogy „A miniszter helyett”, a többiek pedig azt, hogy „A miniszter rendeletéből”. A miniszternek alárendelt alsóbbfokú szervezeti egységek főnökei, például a pénzügyigazgató, a tankerületi főigazgató, kir. adóhivatal főnöke, önálló hatáskörrel bírnak és ezért saját nevükben, tehát nem kiadványait és azokért kifelé is viselik a felelősséget, a politikai felelősség azonban értük is a minisztert terheli.

A szervezeti egységek egy része azonban ú. n. *testületi szerv*. Ez azt jelenti, hogy az akaratformálás nem egy fizikai személy, hanem több személy együttes hatáskörébe tartozik. Ilyenek a kormány, a bizottságok, tanácsok, a törvényhatósági kisgyűlés, a községi képviselőtestület, a társulatok stb. Minden testületnek kell elnökének lennie, aki a tárgyalást vezeti, a kérdést felteszi, a határozatot kimondja és az arról szóló kiadványt aláírja, de az abban foglalt akarat nem

az övé, hanem a testületé. Az érte való felelősség is a testületet terheli. Ha a határozat szavazattöbbséggel jön létre és név szerint szavaztak, akkor a kisebbség rendszerint nem felelős, például a törvényhatósági bizottságnál (1929: XXX. t.-c. 64. §.). De van olyan testület is, amelynek tagjai kollektíve felelősek. Így a kormány tagjai a kormány politikájáért mind felelősek, és ez alól a felelősség alól nem mentesülnek, ha a miniszertanácsban egy ügy ellen szavaztak, hanem csak akkor, ha a tárcájukról lemondanak.

Az újabb irány az, amely a testületi szerveket lehetőleg egyéni szervekké alakítja át. Erre példa az árvaszék testületi működésének megszüntetése (1923: XXXV. t.-c. 13. §.), a törvényhatósági és a rendezett tanácsú város tanácsának megszüntetése és hatáskörének a polgármesterre való átruházása (1929. évi XXX. t.-c. 44. §.), a székesfővárosi törvényhatósági tanács megszüntetése és hatáskörének jórészt a polgármesterre ruházása (1934. évi XII. t.-c. 3. §.). Ennek főoka az, hogy az egyén mindig könnyebben és gyorsabban tud határozni, mint a testület. Egyéni szerv vagy cselekszik, vagy nem, vagy jól vagy rosszul, a felelőssége sem vitás. A kormányzóhelyettről szóló 1942: II. t.-c. indokolása ugyanezt állapítja meg a legfelsőbb fokon való kormányzásról.¹ Logikusan ugyanez az álláspont vonatkoznék a kormányra is, a kormányfő jogköreinek *primus inter pares*ből hierarchikus főnökké való emelésével, mint az erős exekutíva államaiban és a hadseregnél megvan. A magyar kormányok a fenti törvények javaslatainak előterjesztésekor elmulasztották annak bizonyítását, hogy az egyéni hatósági megoldás miért egyedül a közigazgatási piramis csúcán: a kormánynál, nem előnyösebb a testületinél.

A szervezeti egységek jogi személyisége.

103. A testületi szervezeti egységek egy része egyúttal *jogi személy*. A jogi személy mindig olyan jogalany, aki nem természetes személy. De azért nem minden testületi szerv jogi személy.

Moór Gyula szerint „a természetes személy esetében a jog ugyanazon emberhez, mint pszichofizikai egységhez kapcsolja hozzá a jogalanyiságot, helyesebben ugyanazon ember cselekvéseiből építi fel a jogalanyi tevékenységet. A jogi személy esetében pedig a jogi személy ú. n. szerveinek a cselekvéseiből, vagyis a jog által meghatározott embereknek jogilag minősített cselekvéseiből létesít a jog a maga eszmei kapcsai segítségével egységes jogalanyi tevékenységet s ekként jogalanyt is”²

A jogi személyek rendszerint az erők egyesítése végett oly célok és feladatok megoldására jönnek létre, amelyeket az ember pusztán

¹ „Mind a tudományban, mind a gyakorlatban kialakultnak lehet tekinteni ait az álláspontot, hogy a legfelsőbb fokon való kormányzásra, vagyis az államfői tennivalók ellátására testületi szervezet nem alkalmas.” 598. sz. képviselőházi nyomt. 7. 1.

² L. *Moór Gyula*: A jogi személyek elmélete. 1931. 291. 1. .

a saját erejére támaszkodva megvalósítani nem tud. Tehát a jogi személyek szintén szervezeti egységek.

A jogi személy tételes jogi fogalom. A jogi személy intézménye nemcsak vagyoni jogi, illetve magánjogi, hanem a közjogban még fontosabb szerepet játszik.

Már a magánjogi jogi személyek szerkezetében is jelentős közjogi elemek vannak. Mind az egyesületek, mind az alapítványok keletkezése, működése, megszűnése általában a közhatóságok közreműködése és felügyelete mellett történik.

Az *egyesület* nem nyereszkedés céljából, hanem valamely kulturális, vagy társadalmi célra alakul. Olyan társulási forma, amely jogok és kötelezettségek alanya lehet, és amelynél a tagok változása a szervezet létét és működését nem érinti.

Az *alapítványok* oly jogi személyek, amelyek az alapító által elkülönített vagyon alanyai. Itt a kedvezményezettek aktív közreműködése teljesen hiányzik. Az alapítvány céljaira szánt vagyont sem ők, sem maga az alapító nem veszélyeztethetik.

A *kereskedelmi társaságok* közül a közkereseti és a betéti társaságoknál minden jog és kötelesség a tagokat illeti. Ha ez túl kockázatos, részvénytársaságot, korlátolt felelősségű társaságot, vagy szövetkezetet alakítanak (1875: XXXVII. t.-c). Ezeknél a fedezet egy elkülönített vagyontömeg, amely sem nem a tagok magánvagyonára, sem nem res nullius, hanem amely a jogi személy tulajdona és azzal annak jog szerint megalakított szervei rendelkeznek.

A közigazgatásnak is számos olyan feladata van, amelyek megvalósulása az embereknek egy bizonyos csoportját sokkal nagyobb mértékben és sokkal közelebről érdekli, mint a többieket. Ha a közigazgatás az ilyen feladatokat az érdekeltek bevonásával akarja megoldani, kétféleképpen járhat el: vagy passzív, vagy aktív alakulatokat létesít. Az aktív alakulatok lesznek a *közigazgatási jogi személyek*. Ilyenek az állam, a törvényhatóságok (36. §), a községek (37. §), a köztestületek (33. §), egyes közintézetek és közüzemek (34. §) is. A *passzív alakulat* célja bizonyos közfeladatnak többek együttműködésével való megoldása, amikor azonban a résztvevő személyeknek nem saját elhatározásából, vagy állandó együttműködési szándékából jött létre a társas alakulat, hanem a hatóság elhatározásából, de úgy, hogy önálló jogi személlyé való alakítását a hatóság maga sem akarja, így pl. a pénzügyi közigazgatás az általános forgalmi adó átalányozása céljára adóközösségeket létesít (1921: XXXIX. t.-c. 53. §) stb.

Az *aktív alakulatoknak* van önállóságuk, de felügyelet alatt maradnak, vannak saját jogaik és kötelességeik, saját vagyonuk, és saját ügyeik eldöntésére és ellátására alkalmas szervezetük. Az önálló jogi személyek tehát mindig rendelkeznek *önkormányzattal*. Az önkormányzati jog alanya azoknak a fizikai személyeknek összessége, akikből a jogi személy alakul. Ezeknek a kijelölése vagy terület,

vagy személyi minőség alapján történik. Az egy község, vagy egy törvényhatóság (vármegye, város) területén lakó magyar állampolgárokból alakulnak a magyar közigazgatás *területi önkormányzatai*. Az eg}7 foglalkozást űzők kamarái (ügyvédi, orvosi stb.), vagy az egy felekezethez tartozók egyházai (a bevett és az elismert egyházak) stb. a példák a *testületi önkormányzatra*. (Részletesebben 1. a 33. §-ban.)

A területi önkormányzatok a közintézmények közé tartoznak. A közintézmények közt más jogi személyek nincsenek is. A közintézetek és a közüzemek közt azonban nagyobb számban fordulnak elő.

Azt, hogy valamely szervezeti egységnek van-e jogi személyisége és önkormányzata, nem mindig könnyű eldönteni. Könnyű akkor, ha a törvény kimondja, mint az 1922: XIX. t.-c. 1. §-a kijelentette, hogy az Országos Magyar Gyűjteményegyetem „különálló önkormányzati test”. De ha nincs is jogszabályban kimondva az önálló jogi személyiség, egyes jogi ismérvek alapján, interpretáció útján is megállapítható. Erre nevezetes példa volt a Pázmány Péter Tudományegyetem, amelynek a volt Csehszlovákia ellen, ottlevő birtokaiért folytatott perében a hágai nemzetközi döntőbíróóság megállapította a jogi személyiségét. Ilyen ismérvek lehetnek: a külön vagyon, amellyel vagy amelynek jövedelmével szabad elhatározása szerint rendelkezhetik, adományokat és hagyományokat elfogadhat, saját nevében szerződést köthet, szerveit maga választja (pl. az egyetemek), bíróság előtt saját nevében felléphet stb.

32. §. A közintézetek.

A közintézet fogalma.

104. A szervezeti egységeknek az a csoportja, amely jóléti (szociális), vagy kulturális feladatok megoldására van hivatva, a közintézményektől több lényeges tekintetben különbözik.

A. Anyagi tekintetben abban van az eltérés, hogy a közintézeteknél a szervezeti egységet alkotó fizikai személyek mellett a dologi eszközök jelentősége jóval nagyobb, mint a közintézményeknél. A hatóságnál a lényeg az, hogy alkalmas vezetőnek hatásköre ellátására kellő számú alárendelt álljon rendelkezésére és ezenkívül hivatali helyiség, különös berendezés nélkül, szolgáljon az elhelyezésére. Ezzel szemben az intézeteknél a hivatalos személyzetten felül aránylag sokkal tágasabb épületek és gyakran nagy és értékes felszerelés, vagy berendezés szükséges. Így egy iskola helyiségei nem a tanerők, hanem a növendékek számához igazodnak s a tanítás szükséglete szerint torna-, rajzteremmel, laboratóriumokkal, könyvtárral, gyűjteményekkel stb. van felszerelve. Egy múzeumban (Nemzeti Múzeum, Orsz. Szépművészeti Múzeum), vagy könyvtárban a fő az értékes, részben unikumokból álló gyűjtemény és annak célszerű elhelyezése, s a személyzet száma és minősége az anyaghoz igazodik.

Egy kórház, vagy klinika kórtermekkel, vizsgálati laboratóriumokkal, műtőkkel, a tudomány és a technika minden vívmányával ellátott felszereléssel, élelmezési üzemmel, mosókonyhával, sterilizátorral, műszaki osztállyal stb. rendelkezik, s személyzete, az orvosok, ápolók, gyógyszerészek, altisztek stb. csak úgy tudják feladatukat jól ellátni, ha mindez magas színvonalon, szakadatlanul rendelkezésükre áll. További példák a természettudományi kutató intézetek, a különböző tanintézetek, gazdasági akadémiák, növénynevelő telepek, kísérleti intézetek, a haditechnikai intézetek, az Eötvös Kollégium és más kollégiumok, internátusok, sporttelepek, stadionok, színházak, gyermekmenhelyek, szegényházak stb.

B. Közhatalmi egységei, közintézményei nemcsak a közigazgatásnak, hanem a törvényhozásnak és igazságszolgáltatásnak is lehetnek, jóléti és gazdasági egységei (intézetei és üzemei) csak a közigazgatásnak.

C. Az állam fizikai, vagy szellemi hatalmának gyakorlása a közintézményeknek kizárólagos hatásköre. A jóléti, kulturális, vagy gazdasági tevékenység azonban, aminek ellátására a közintézetek és a közüzemek szolgálnak, a közigazgatásnak, illetve az államnak nem szükségképi, hanem fakultatív, és rendszerint nem is kizárólag üzött tevékenysége, amilyen tevékenységet magánosok és magánjogi társaságok is végezhetnek. Így tanintézetei nemcsak az államnak és a törvényhatóságoknak, vagy a községeknek vannak, hanem a felekezeteknek, magánosoknak, egyesületeknek és vállalatoknak is. Ugyanígy kórházai, szanatóriumai, szegényházai. Ugyanez vonatkozik a gazdasági egységekre: vízvezetéke, elektromos művei, közúti és távolsági vasútjai, autóbuszvonalai, hűtőházai, nyomdái, bányái, gyárai, pénzintézetei nemcsak az államnak, városoknak, községeknek, hanem magánosoknak, részvénytársaságoknak és más kereskedelmi társaságoknak is lehetnek.

D. A közintézetek közt különválnak a *köztestületek*, amelyekben megvan a képesség arra, hogy szervezkedjenek és kollektív érdekeik kielégítésén önmaguk is munkálkodjanak. Közintézetek és köztestületek közt *Erekly István* szerint¹ ugyanaz a különbség, mint alapítvány és egyesület közt.

E. A közintézetek, és részben a közüzemek, önálló szervezeti egységek, de az ú. n. passzív alakulatok közé tartoznak, önmaguktól sem nem keletkezhetnek, sem meg nem szűnhetnek. Mind létesítésükhöz, mind megszüntetésükhöz más tényező akarata szükséges: az állam, város, község, egyház, vagy magános alapítja. A budapesti egyetemet Pázmány Péter prímás 1635-ben Nagyszombatban, a Nemzeti Múzeumot gróf Széchenyi Ferenc 1806-ban alapította. Ahhoz, hogy valamely intézet közintézet legyen, rendszerint az állam jóváhagyása szükséges.

¹ L. *Erekly István*: A jogi személyek i. m. 91. 1.

Az állam egyúttal a felügyeletet is gyakorolja telette, egész fennállása alatt.

F. A közintézetek anyaközületei 1848-ig kizárólag az egyházak voltak. Az állam, illetve a király csak felsőbbfokú felügyeletre szorított. A XVIII. század óta az uralkodók ellenőrzőkből a közintézetek irányítói és vezetői lettek. 1867 óta az állam aktív működést is fejt ki és a közigazgatás nagy növekedése jórészt a jóléti, kulturális és gazdasági feladatok, közintézetek, vagy közüzemek segítségével való vállalása útján jött létre, mert a közhatalom gyakorlása előbb is, mindig az állam kizárólagos hatáskörébe tartozott.

A közintézetek létesítése ma vagy *a.* szabad, vagy *b.* szabályokhoz kötött (pl. tanintézetnél a tanterv betartása, a tanerők képezésének biztosítása), vagy *c.* engedélyhez kötött, ilyenkor rendszerint szabályokhoz és engedélyhez kötött.

G. Az intézetek közt jogállás szerint különböző fokozatok vannak.

a. magánintézetek, az előző bekezdésben felsorolt *a.*, *b.*, vagy *c.* szerint;

b. nyilvánossági jogú magánintézetek, pl. iskolák, amelyek érvényes vizsgákat tarthatnak és azokról bizonyítványokat állíthatnak ki;

c. nyilvánossági jogú magánintézetek, amelyek köztámogatásban részesülnek az állam, város stb. részéről vagy beosztott közalkalmazottak útján, vagy más formában;

d. közintézetek, amelyek a közigazgatásnak szervezetenként elkülönített egységei, ami munkamegosztást és specializálást jelent, de egyébként a közigazgatáson belül maradnak, sem önálló jogaik és kötelezettségeik, sem elkülönített vagyonuk nincs; ilyenek pl. az állami gimnáziumok és más iskolák;

e. elkülönített vagyonkezelésű közintézetek, amelyek a közigazgatásnak önálló jogi személyiség nélküli szervezeti egységei, de amelyeknek elkülönített vagyonkezelésük, önálló háztartásuk van. Így pl. a m. kir. Operaház, vagy a Nemzeti Színház, amelyeknek saját bevételeikből kell kiadásait minél nagyobb részben fedezniök és csak az előirányzatbeli hiány fedezésére kapnak az állami költségvetésből támogatást. Ugyanilyen elbírálás alá esnek az államsegélyben részesülő községi, vagy felekezeti iskolák, kórházak stb.

Ide sorolandók a különböző *alapok* is. Ezek vagy a költségvetésből, vagy külön járulékokból származó olyan összegek, amelyekre nem vonatkozik a számviteli törvénynek az a rendelkezése, hogy a hitelek az év végén túl nem használhatók fel és hogy a hitelmaradvány más célra átruházható (virement). Az állami költségvetésbe felvett alapok közt fontosabbak: Nemzeti önállósítási Alap, Községek Segélyezési Alapja, Országos Nép- és Családvédelmi Alap, Jövedéki Bíróság-Alap, Országos Erdei Alap, Tagosítási Állami Alap, Horthy Miklós Nemzeti Repülőalap, a különböző nyugdíjalapok, jóléti alapok, Országos Tisztviselői Betegpótlási Alap (OTBA) stb.

f. jogi személyiséggel bíró önálló közintézetek, amelyek az állam, vagy egyébanyaközület közigazgatásából kiváltak, különleges közcélú szolgáló közigazgatássá, jogok és kötelezettségek alanyaivá lettek és ezt törvény, vagy más jogszabály kifejezetten elismeri, pl. a Magyar Nemzeti Múzeum (1934: VIII. t.-c.);

g. jogi személyiséggel bíró önálló közintézetek, amelyeknek jogi személyiségét törvény, vagy más jogszabály kifejezetten ki nem mondja, de különböző tényköriülményekből megállapítható. Ilyen a budapesti kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem. Az ilyen magyarázat útján megállapítható jogi személyiségre számos példa van a köztestületek közt (1. 33. §).

A közintézetek (*d-g*) kétségtelenül a közigazgatás szervezetéhez tartoznak. A nyilvánossági jogú magánintézetek (*b-c*) szintén olyanok, amelyek közérdekű szükségletet elégítenek ki, amelyek kielégítését a közigazgatás saját szerveivel nem biztosítja, és amely célra a törvényes előírások szerint elfogadja magánosok és a magánvagyon közreműködését. Ezek működése tehát a közigazgatás működését kiegészíti és ezért a közigazgatás azok működéséért teljes felelősséggel tartozik, megnefelelő működésük esetén a közszükségletnek más úton való kielégítéséről kell gondoskodnia.

A közintézetek eloszlása.

105. Az állam a külügy, hadügy, pénzügy, igazságügy és rendszet terén főleg közhatalmát érvényesíti. Ezért ezek terén a közintézmények vannak túlsúlyban, a közintézetek és közüzemek pedig kisebb számban. A külügyminisztérium ügykörében pl. az egyetlen intézetnek tekinthető szervezeti egység a külügyi tanfolyam és a külügyi fogalmazó? vizsga. A honvédelmi minisztérium körében már több intézet van: a Ludovika Akadémia és a többi tisztképző és egyéb iskola és tanfolyam. A pénzügyi közigazgatás körében közüzemek nagyobb számban vannak: a postatakarékpénztár, az állami nyomda, a dohánygyárak.

A földművelésügyi, ipari és kereskedelmi közigazgatás terén a közintézetek száma jelentékeny és közüzemek is tartoznak ide. Így a gazdasági akadémiák és egyéb gazdasági szakiskolák, továbbá a tudományos és kísérletügyi intézetek, az iparoktatási intézetek, a központi mértékügyi intézet, a technológiai és anyagvizsgáló intézet, a báró Eötvös Lóránd geofizikai intézet. Üzemek a m. kir. posta, táviró és távbeszélő, az államvasutak, az állami vas-, acél- és gépgyárak, a bányai erőműtelep, a komlói állami szénbánya, a recski állami ércbánya, a budapesti vámmentes kikötő, az állami erdőgazdasági birtokok, az állami mezőgazdasági birtokok, az állami ménesek, a budai állami pincegazdaság, az állami selyemfonódák.

A legtöbb intézete a belügyminiszter alá tartozó szociális közigazgatásnak, valamint a vallás- és közoktatásügyi közigazgatásnak van. Ezeknél viszont közüzemek alig fordulnak elő.

A belügyminisztérium alá tartoznak az állami gyermekmenhelyek, az állami hadiárvaintézetek, az orsz. közegészségügyi intézet, a társadalomegészségügyi intézet és múzeum, az egészségvédő intézetek, a kisedóvodák, az állami és egyéb kórházak, elme- és ideggyógyintézetek, a közkórházi jelleggel felruházott intézetek, a községi közigazgatási tanfolyamok.

A vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá tartoznak az egyetemek, tanárképző-intézetek, hittudományi, művészeti főiskolák, gimnáziumok, liceumok, gazdasági középiskolák, bábaképzők, gyógypedagógiai intézetek, polgári iskolák, elemi iskolák, mezőgazdasági népiskolák, iparos- és kereskedőtanonciskolák, tudományos intézetek, közgyűjtemények, színházak.

33. §. A köztestületek.

A köztestületek fontossága.

106. A köztestület fogalmát a fentiekben (216. 1.) már megismertük. Jóléti szervezeti egységek, amelyek az intézetektől abban különböznek, hogy aktív alakulatok, a területi önkormányzatoktól pedig abban, hogy személyi alapon állanak.

A köztestületekbe való tömörülés a közigazgatás különböző ágai-
ban már aránylag régen feltűnt. És míg a közintézetek anyaközülete sokáig csak a római katolikus egyház volt, a köztestületek anyaközületei közt az állam és a városok (községek) is szerepelnek. Így régi világi köztestületek a céhek és a bányatársulások.

Annak a szervezkedésnek a célja, amely alkalmas arra, hogy köztestületté legyen, nem lehet a közhatalom gyakorlása, amelynek már előbb megvoltak a szervei, hanem kulturális, vagy szociális, ez utóbbiba beleértve a tagok gazdasági érdekeinek a szolgálatát is. A szervezkedés eredményeképpen akkor jön létre köztestület, ha az állam a szervezkedés célját olyan közcélnak ismeri el, amelyet a szervezkedés hiányában maga az állam, vagy város (község) valósítana meg. Ezt az állam tételes jogával állapítja meg és ilyenkor egyúttal megengedi és szabályozza kényszernek is kisebb-nagyobb mértékben való alkalmazását egyrészt avégből, hogy megfelelő szervezet létrejöheszen, másrészt, hogy a cél elérhető legyen. Ezáltal válik a köztestület a magánjogi egyesületektől különbözővé és közigazgatási jogi jellegűvé, egyúttal pedig a közigazgatás szervezetének részévé.

A köztestületek száma és szerepe az utóbbi évtizedekben mindenütt nagyon növekedett. Ez elsősorban a korporatív államokra vonatkozik: a fasiszta Olaszországra, a nemzeti szocialista Németországra, a salazari Portugáliára, a falangista Spanyolországra, ame-

lyek az állam szervezetében a köztestületeknek, amelyeket rendeknek, vagy korporációknak neveznek, kiváló, sőt elsőrendű szerepet adnak. De vonatkozik a többi államokra, s köztük Magyarországra is, ahol a köztestületek, főleg az érdekképviseletek terén nemcsak egyre szaporodnak, hanem rendszerint maga az állam kezdeményezi, rendszerint törvény, vagy törvényes felhatalmazás alakjában kiadott rendelet útján új köztestületek alakítását, vagy egyesületi alapon létesült érdekképviseleti alakulatoknak köztestületek irányába való fejlődését. Ez a minden államban, az ú. n. autoritár és az ú. n. demokrata államokban egyaránt jelentkező erős fejlődés arra vall, hogy a köztestület olyan új szervezési forma, amely a XX. századi állam számomra újonnan vállalt feladatának megoldására a bürokratikus és a területi önkormányzati szervezeti formák mellett szükséges és alkalmas. Ezért a köztestületek fejlődésével behatóan kell foglalkoznunk.

A köztestületek áttekintése.

107. A hazai köztestületek áttekintésére a következő csoportosítás alkalmas:

1. *A bevett és elismert egyházak.*
2. *A szellemi élet köztestületei.*
3. *A vitézi rend.*
4. *A gazdasági élet fakultatív köztestületei.*
 - a. *Vízitársulatok.*
 - b. *Legelő- és erdőközösségek.*
 - c. *Hegyközségek.*
 - d. *Bányatársulatok.*
 - e. *A budapesti áru- és értéktőzsde.*
 - f. *A budapesti nemesfém- és drágakőcsarnok.*
5. *Az érdekképviseletek.*
 - A. *Képviseleti jellegűek.*
 - a. *Kereskedelmi és iparkamarák.*
 - b. *Ipartestületek.*
 - c. *Mezőgazdasági bizottságok.*
 - d. *Mezőgazdasági kamarák.*
 - B. *Rendi jellegűek.*
 - a. *Ügyvédi kamarák.*
 - b. *Közjegyzői kamarák.*
 - c. *Mérnöki kamara.*
 - d. *Orvosi kamarák.*
 - e. *Sajtókamara.*
 - f. *Művészeti kamarák.*

6. Társadalomjóléti köztestületek.

- a. Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI).
- b. Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI).
- c. Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet (OMBI).
- d. Országos Ipari és Bányászati Családpénztár.

A bevett és elismert egyházak.

108. *A bevett és elismert egyházak* köztestületek, mert tagjaik személyes minőségük (vallásos meggyőződésük) alapján tartoznak hozzájuk és mert saját szervezeti szabályaik szerint kormányozzák önmagukat. Az egyházak az állam által biztosított különleges jogállást élveznek, amely őket a magánjogi egyesületektől nagyon megkülönbözteti. Az állam egyúttal felhasználja az egyházakat olyan közfeladatok ellátására, amelyeket egyébként magának kellene elvégeznie, így főleg iskolák, kórházak fenntartása, aggok ellátása terén, és evégből az egyházakat államsegélyben is részesíti. 1895-ig, amikor az állami anyakönyveket bevezették (1894: XXXIII. t.-c.), a közhitelű anyakönyveket is az egyházak vezették.

Az egyházaknak, főleg a bevett egyházaknak, oly sok hívőjük van, akik az ország egész területén szétszórva laknak, hogy szervezetükön belül alkalmazniok kell a szervezésnek mindazokat a módjait és elveit, amelyek nagy szervezetek felépítéséhez szükségesek. Náluk is vannak szervezeti egységek, alá- és fölrendeltség, centralizáció és legmagasabb főnök, decentralizáció és dekoncentráció, vannak intézményeik (a iurisdietiával bíró egyházi hatóságok), intézeteik (templomok, iskolák, kórházak, múzeumok, levéltárak stb.), üzemeik (mező- és erdőgazdasági birtokaik, bérházaik, iparvállalataik: szeszgyár, nyomda stb.).

A közigazgatás az egyházak alárendelt szervezeti egységeivel közvetlenül is együttműködik, pl. a felekezeti elemi iskola iskolaszékének elnöke a plébános, illetve a lelkész; a törvényhatósági bizottságnak a legnépesebb egyházközségek élén álló lelkészek hivatalból tagjai. (1929: XXX. t.-c. 4. §.)

A szellemi élet köztestületei.

109. *A szellemi élet köztestületeinek* száma nem nagy. Idetartozik: a Magyar Tudományos Akadémia (1923:1. t.-c.), a Nem Állami Tanszemélyzet Orsz. Nyugdíjintézete, az ú. n. tanyai népiskolák fenntartására kötelezett érdekeltségek (1926: VII. t.-c.) stb.

A vitézi rend.

110. *A vitézi rend.* (6650/1920. M. E. sz. r., 1920: XXXVI. t.-c. 77. §.) Vitéz lehet minden magyar állampolgár, aki az állam védelmében háborúban, vagy a forradalmak alatt a hősiességnek és nemzet-hűségnek tündöklő példáját adta. „Vitéz csak az lehet, aki magyar fájának eleje, családi életében tiszta, erkölcsében feddhetlen, múltjára

ban nyitott könyv, melynek lapjai csak erényekről szólnak; s lelkében ízig-vérig magyar. A magyar állam védelmében tanúsított vitézségének látható tanújeleivel, kitüntetésekkel kell rendelkeznie.”¹ A vitézek testülete a *vitézi rend*. A magyar állam védelmében kitünt feddhetlen honfiak részére a haza el nem múló hálája jeléül ingatlanok adományozhatók, amelyek a jogszabályban megállapított különleges jogi minőséget nyernek. Az ilyen ingatlan neve: *vitézi telek*. Az ilyen ingatlanhoz meghatározott közszolgáltatások teljesítésének kötelezettsége, továbbá elidegenítési és terhelési tilalom, s különleges öröklési rend fűződik. A vitéz a vitézi rendbe való felvétel alapján a vitézi telekre való igényjogosultságát megszerzi. De nincs annyi vitézi telek, hogy minden vitéznek jusson. A vitézi telkek, valamint azok tulajdonosai feletti felügyelet gyakorlására, a köteles közszolgáltatások irányítására és számonkérésére, a fegyelem, a hazafias érzés és az együvé tartozás ápolására hivatott szerv a *vitézi szék*, amely a rendbe való felvétel és a telkek adományozása kérdésében is határoz,

A vitézi szék elnöke a vitézek főkapitánya, akit a vitézi szék tagjai életfogytiglan választanak. A vitézi szék tagjai: 1. a miniszterelnök, a belügy-, a földművelésügyi, a honvédelmi és az igazságügyi miniszter egy-egy képviselője; 2. az Országos Földhivatal vezetője; és 3. az államfő által kinevezett nyolc tag (vitézi törzskapitányok). A kinevezett tagokat a vitézi telekkel járó jogok is megilletik.

A vitézi rend jogi személy. A vitézi rendet és az országos vitézi széket vagyoni jogi ügyeikben hatóságokkal és harmadik személyekkel szemben az ügyvezető vitézi törzskapitány képviseli.

Az ország területe nyolc vitézi törzsszékre oszlik, amelyek élén a vitézi törzskapitány áll.

Budapest székesfőváros és minden vármegye területén egy-egy vármegyei vitézi szék alakul, élén az országos vitézi szék által megbízott vitézi székkapitánnyal.

Minden járásban (nagyobb városban, Budapest székesfőváros egyes kerületeiben) lakó vitézi családok alkotják a vitézek járási (kerületi) szakaszát. Élén a járási (kerületi) vitézi hadnagy áll, akit az országos vitézi szék bíz meg.

Kis körzetben (szomszédos falvakban, esetleg körjegyzőségekben) egymáshoz közel lakó vitézi csoportok, családok élén a vitézi őrmester áll, akit az illetékes törzskapitány bíz meg.

A vitézi rendnek tehát kétségtelenül köztisztületi jellege, jogi személyisége és önkormányzata van, amelyek sajátos eltéréseit szervezetének jellege magyarázza.

A gazdasági élet fakultatív köztisztületei.

111. *A gazdasági élet fakultatív köztisztületei* közt külön csoportot alkotnak azok, amelyek nem valamely gazdasági foglalkozás üzöit.

¹ L. A vitézi rend kis kátéja. VI. kiadás. 1940. 29 1.

hanem valamely műszakilag egységes földterület tulajdonosait tömörítik szervezetbe a földterület egységes kihasználásának biztosítása végett. Ilyenkor az állam a földterület kihasználásához fűződő közérdek miatt nyúl be a háztulajdonosok egymáshoz való viszonyának rendezésébe, vagy azáltal, hogy a köztisztület létesítését ugyan tetszésükre bízza, de ha a birtokarány szerinti többség elhatározza, a kisebbséget a csatlakozásra kötelezi, vagy némelykor úgy, hogy a köztisztület létesítését is kötelezővé teszi. A létesülő köztisztület jogállására jellemző az érvényesülő kényszer, valamint a hatóságok különböző közreműködése, így a tagok járulékaiknak közadók módjára való behajtása, a meg nem szervezett legelőtársulatok adminisztrációjának a község által való ellátása, a számadások hatósági felülvizsgálása, a felügyelet, esetleg állandó miniszteri biztos révén stb. Mindez az ilyen szervezetek jogállását lényegesen megkülönbözteti a magánjogi egyesületekétől és azokat a közigazgatási jog alá tartozó testületekké teszi. Ilyen köztisztületek:

a. *A víztársulatok.* Ezek többfélék:

aa. Vízrendezésre alakult társulatok (1885: XXIII. I.e. 68-128. §). Céljuk mederszabályozás, partbiztosítás, árvédelem és ezzel kapcsolatos vízlevezetés. Vagy egyhangúlag, vagy az érdekelt birtokosoknak az ártérben bírt holdak mennyisége szerinti többségének határozata alapján, vagy közérdekből és egyöntetű árvédelem céljából a földművelésügyi miniszter által hivatalból alakíthatók.

A társulatok saját nevük alatt jogokat szerezhetnek, kötelezettségeket vállalhatnak, a bíróságok előtt pert indíthatnak és perbefoghatók, tehát jogi személyek. Az ily társulatok tagjai nemcsak az érdekelt földbirtokosok, hanem mindazon egyének, testületek és jogi személyek, amelyek a társulat működése által közvetlenül érdekelve vannak. A tagokból alakult közgyűlés választja az elnököt és a választmányt, állapítja meg az alapszabályokat, a műszaki tervet és a járulékokat.

A társulati járulékok az illető birtok dologi terhét alkotják, a társulatok kérésére közadók módjára hajtathatnak be, az elsőbbséggel bíró állami egyenesadók természetével bírnak és minden más, még a telek-könyvileg bejegyzett magánjogi követelés előtt is kielégítendőek.

A társulatok a földművelésügyi miniszter felügyelete alatt állnak, aki ezt a jogát m. kir. folyam- vagy kultúrmérnöki hivatalok főnökei közül kijelölt miniszteri megbízottak, illetve maguk a hivatalok útján gyakorolja.

Az ármentesítő (vízrendező) társulatok a Tisza és mellékfolyóinak 1846-ban megindított szabályozása után keletkeztek. A Széchenyi által alapított Tiszavölgyi Társulatot 1850-ben feloszlatták, de az 1878-ban újból megalakult. 1909-ben a dunai társulatok is szövetségbe tömörültek és megalakították a Dunavölgyi Társulatok Szövet-

ségét. Az ország ármentesítő társulatainak e két központi szerve 1924-ben „Tisza-Dunavölgyi Társulat” név alatt egyesült. Ennek tagja 38 dunai és 37 tiszai ármentesítő társulat.

bb. Vízhasználati társulatok (1885: XXIII. t.-c. 129-141. §, 1937: XX. t.-c. 7. §.) azok, amelyek öntözés, alagsövezés, lecsapolás, sáncolás, mocsárkiszáritás stb. céljára alakultak. Ide tartoznak a kisebb vízfolyások és patakok mederrendezésére alakult társulatok is. Számuk 125. Szervezetük és jogállásuk hasonló a vízrendezési társulatokéhoz.

A 75 ármentesítő és 125 egyéb vízi (főleg lecsapoló, vízhasználati) társulat együttvéve 6,320.000 kat. holdnyi árterület rendezését biztosítja, ami együttvéve az ország mai (1942) területének 21*2%-át teszi ki.

cc. Halászati társulatok (1888: XIX. t.-c. 29-47. §, 1925: XLIII. t.-c). A halászatot nyílt vizekben, ha olyan fekvésűek és kiterjedésűek, hogy rajtuk a halászat a szomszéd birtokosok érdekeinek sérelme nélkül és okszerűen üzhető, az egyes jogosítottak önállóan, ellenkező esetben csak társulattá alakulva gyakorolhatják. Halászati társulat az érdekeltek vízterület szerinti többsége által alakítható meg. Aki oly vízterületen szerez halászati jogot, amely valamely társulat kötelékébe tartozik, ezáltal a társulat tagjává válik. A társulatok alapszabályait a földművelésügyi miniszter hagyta jóvá és felettük felügyeletet is ugyanő gyakorol.

b. A legelő- és erdőközösségek:

Osztatlan közös tulajdont alkotó legelők birtokosai közbirtokosságot alkotnak, amely lehet szervezetlen és szervezett. Mindkét esetben az érdekelt birtokosok közgyűlése állapítja meg a legelőrendtartást, a legeltetést, az állattenyésztést és az apaállattartás módozatait. A közgyűlés elnöke rendszerint a községi bíró (polgármester), de ha szükségét látja, azon a főszolgabíró is elnökölhet. Ha a közbirtokosság szervezetlen, akkor a közgyűlés határozatait a községi eljáróság hajtja végre; a költségvetést a községi költségvetéssel együtt, de attól elkülönítve állapítják meg és a terhek a közbirtokosság tagjai által viselendők. A közbirtokossági közgyűlésnek azonban joga van ezeket a teendőket saját közegeire bízni, e célból alapszabályokat alkotni és külön tanácsot és végrehajtóközegeket választani. Ezt nevezik szervezett közbirtokosságnak (1894: XII. t.-c).

Az 1913: X. t.-c. azonban az osztatlan közös legelőkben részes tulajdonostársakat a közösségből folyó ügyek vitele végett a legtöbb esetben társulat alakítására kötelezi s ezekre az 1894: XII. t.-c. fenti rendelkezései nem nyernek alkalmazást. A társulási kényszer alá esnek: 1. a volt úrbéreses közös legelői, amelyeket részükre elkülönítés, vagy tagosítás útján adtak ki; 2. a közbirtokosságok közös legelői, amelyek még arányosítás alá esnek, vagy arányosítás alkalmával

közösben maradtak; 3. tagosítás alkalmával osztatlan közös tulajdonul kihasított legelők; 4. azok a közös legelők, amelyeket közbirtokossággal, a volt úrbéresek közössége, vagy más tulajdonostársaknak jogi személyiséggel nem bíró összesége állami segéllyel szerzett, létesített, vagy javított. A földművelésügyi miniszter rendeletére társulatot kell alakítaniuk a telepítés, vagy parcellázás alkalmával közös használat céljára kihasított legelők tulajdonosainak is, és az illetőségek szerinti kétharmad többség kérésére a miniszter elrendelheti a társulattá alakulást egyéb közös legelőkre nézve is. A társulat jogképes. Megalakulásával a közös legelő tulajdonát a társulat javára kell bekebelezni. A társulat tagja mindenki, akinek a társulat kötelekébe tartozó legelőben tulajdoni, vagy használati illetősége van. Más a társulat tagja nem lehet. A társulat szervei az elnök, a közgyűlés és a választmány. A társulati járulékok közadók módjára hajtandók be és végrehajtás esetén elsőbbséggel bírnak. A társulat által kiállított hátraléki kimutatás a bírósági eljárásban végrehajtható közokirat. A társulat működésével szemben a közigazgatási bizottság gazdasági albizottságát, és felsőfokon a földművelésügyi minisztert messzemenő felügyeleti, sőt szükség esetén intézkedési jog illeti meg.

A közbirtokosságoknak, a volt úrbéres birtokosságoknak, vagy ezek csoportjainak, a telepéseknek, valamint külön hatósági rendelkezéssel közös erdőhasználatra kötelezett közösségeknek közös erdőben tulajdoni, vagy használati illetőséggel bíró tulajdonostársak kötelesek erdőgazdasági és egyéb közös ügyek intézése, valamint közös érdekeik hatályosabb előmozdítása céljából az 1935: IV. t.-c. rendelkezései szerint *erdőbirtokossági társulattá* alakulni. Az erdőbirtokossági társulat is jogi személy és a közös erdő telekkönyvi tulajdonosa. A társulat szervezetére, jogviszonyaira és felügyeletére vonatkozó rendelkezések hasonlóak a legelőbirtokossági társulatokra vonatkozókhoz azzal a különbséggel, hogy sokkal terjedelmesebbek (196-211. §), működésüket közvetlenül az illetékes m. kir. erdőfelügyelőség irányítja.

c. *A hegyközségek.* Hegyközség az 1938: XXXI. t.-c. értelmében a község (város) határában fekvő szőlők és gyümölcsösök tulajdonosaiból (javadalmasaiból), mint tagokból a szőlő- és gyümölcsgazdálkodáshoz fűződő közös érdekeik előmozdítására és védelmére alakult köztestület.

Hegyközséget mindazokban a községekben, amelyek határában legalább 50 kat. hold beültetett szőlő és gyümölcsös van és az legalább öt tulajdonos közt megoszlik, kell, amelyek határában pedig az 50 holdat el nem éri, a tulajdonosok birtokarány szerinti többségének határozatával lehet alakítani. Ahol hegyközség alakítása nem kötelező, és nem is alakul, ott a hegyközségi szervezet feladatkörét a községi előjáróság, illetve a polgármester látja el.

Szervezeti és ügyviteli szabályzatát és évi költségvetését a hegyközség maga alkotja meg és a közigazgatási bizottság gazdasági albizottsága hagyja jóvá. A hegyközség ügyeit a hegyközségi elnök, a hegyközségi közgyűlés és a választmány intézi; végrehajtó közegük a hegybíró, akinek a szőlőművelés és gyümölcsstermelés terén szakértelemmel kell bírnia. A hegyközség tagjaira hegyközségi járulékot vehet ki, amelyet közadók módjára kell behajtani.

A hegyközségek működésének irányítása és ellenőrzése a hegyközségi tanácsok feladata. Ezeket törvényhatóságokint kell alakítani és jogállásuk magasabb fokon hasonló a hegyközségekéhez (1938:XXXI. t.-c. 22. §).

d. *A bányatársulatok.* A bányajog kimondja, hogy a tulajdon közösségéről szóló magánjogi szabályok a bányatulajdonnál azzal a megszorítással nyerne alkalmazást, hogy a bányatulajdon nyilvánkönyvi felosztása az egésznek egytizenhatodrészen alul a bányahatóság jóváhagyása nélkül nincs megengedve. A bányák közös tulajdonának az egytizenhatodrésznél kisebb részekre való osztása az idevonatkozó hatósági engedély hiányában csak bányatársulat alakítása útján történhetik. A bányatársulatban a részvényes (bányatárs) mind az üzleti járulékokért, mind a terhekért csak a közös vagyonban való részének erejéig (bányarész, kuxa) felelős. A bányatársulati vagyon 128 bányarésznél, egy bányarész 100 résznél többre nem osztható. A bányarész ingó dolog jogi minőségével bír. A bányatársulati vagyon a bányatelekkönyvben a bányatársulat cége alatt osztatlan összvagyonként szerepel. A bányatársulati vagyon ennél fogva nyilvánkönyvileg csak egészben terhelhető meg. A bányatársakat és a részesedési arányt feltüntető bányatársulati könyveket a bányahatóságok vezetik, illetőleg tartják nyilván. A bányatársulat megalakítását a bányahatóság jóváhagyja és annak alapítási okmányát a bányatelekkönyvi hatósággal közli. A bányatársulat szervei az igazgató és a közgyűlés.

e. *A budapesti áru- és értéktőzsde*¹ 1864-ben alakult. Mai, 1935-ben életbelépett alapszabályai szerint „a kereskedelemügyi miniszter főfelügyelete alatt álló testületi és önkormányzati jogokkal bíró intézmény (?), melynek célja megkönnyíteni és szabályozni a kereskedelmi forgalmat mindennemű áruban, értékpapírban, váltókban, ércpénz- és nemesfémekben”.

A tőzsdét, amely a külön tőzsdéket (a tanács által esetleg egyes olyan árukra, vagy árucsoportokra felállított tőzsdéket, mely áruk a tőzsde árupiacán árfolyamjegyzés tárgyát képezik) is magában foglalja, a tőzsdetagok összesége alkotja. Ezek: a. rendes tagok, akik látogathatják a tőzsde értékpia-
cát, valamint árupia-
cát, a külön tőzs-

¹ L. *Meznerics-Torday* i. m. 181.!

dék kivételével és b. külön tőzsdetagok, akik csak azt a különtőzsdét látogathatják, amelynek tagjai.

Tagok lehetnek olyan feddhetlen jellemű férfiszemélyek, akik kereskedők, iparúzők, mezőgazdák, vagy hatósági közegek, kiket az illető hatóság, tőzsdeügyletei ellátásával bíz meg. A felvétel felett a tőzsdetanács határoz.

A tőzsdetanácsnak fegyelmi joga is van, melynek alapján felelősségre vonja azokat, akik a tőzsdén magaviseletük által, vagy üzletük folytatása közben oly cselekményeket követnek el, amelyek őket kartársaik megbecsülésére érdemtelenné teszik.

A kereskedelemügyi miniszter, akinek a tőzsde minden igazgatási ügyben alá van rendelve, felügyeleti jogát az általa kinevezett egy, vagy több miniszteri tőzsdebiztos által gyakorolja.

A tőzsde összes ügyeinek vezetése a tőzsdetanácsot illeti, amelynek tagjai a tőzsdetanácsosok. A tőzsdetanácsosokat a rendes tőzsdetagok közgyűlése 3 évre választja. Számuk 70. A választás miniszteri megerősítés alá esik. A tőzsde elnökét és két alelnökét a tőzsdetanácsosok saját kebelükből választják.

A tőzsdetanács képviseli a Budapesti Áru- és Értéktőzsdét minden ügyében, kibocsátja a tőzsdei forgalmat szabályozó rendeleteket, megállapítja a tőzsdei szokásokat, az áru- és értékgyleti leszámolás rendjét, tagjai sorából alakul a tőzsdei választott bíróság, gondoskodik az árfolyamjegyzésekről stb.

f. A *Budapesti Nemesfém- és Drágakőcsarnok*.¹ 1925-ben alakult, mint a kereskedelemügyi miniszter felügyelete alatt álló testületi és önkormányzati jogú tőzsdei jellegű szerv. Alapszabályai szerint a célja, hogy megkönnyítse, előmozdítsa, szabályozza és a helyszínen lebonyolítsa a mindennemű nemesfém-, gyöngy-, drágakő-, óra- és ékszeráruban jelentkező kereskedelmi forgalmat.

A csarnokot a csarnoktagok összessége alkotja. Tagja lehet a fenti szakmákban működő iparos, kereskedő, vagy ügynök, illetve e szakmában működő kereskedelmi társaság megbízottja útján, tagjai továbbá a m. kir. főfémjelző és fémbeváltó hivatal két megbízottja, a Magyar Nemzeti Bank két megbízottja, a Pénzüntézeti Központ egy megbízottja. A felvétel felett a tanács dönt.

A kereskedelemügyi miniszter, akinek a csarnok minden igazgatási ügyében alá van rendelve, felügyeleti jogát miniszteri biztos útján gyakorolja.

Az érdekképviselések.

112. *Az érdekképviselések.* Az érdekképviselések minden korban megvoltak. Olyan szervezeteket jelentenek, amelyek segítségével valamely társadalmi csoport közös érdekeit óhajtja védeni és érvényesíteni. A liberalizmus korában kifejlődött gazdasági érdekharokban

¹ L. *Meznerics-Tardai* i. in. 185. 1.

a szervezkedés jelentősége egyre nagyobb lett. A munkavállalók után a munkaadók, a kartellek mellett a fogyasztók, a magánalkalmazottakon kívül a közalkalmazottak is szervezkedtek érdekeik védelme céljából. Ezek az érdekképviseltek túlnyomórészt magánjogi egyesületeként alakultak meg.

Az érdekképviseltek egyrésze azonban közigazgatási jogi jellegű, azaz köztestület. Ilyenek akkor jönnek létre, ha a közigazgatás az érdekképviseltek alkalmas szervezeteknek találja arra, hogy azokat valamely közfeladat megoldására felhasználja és pedig rendszerint olyan esetekben, amikor a cél elérésére a közigazgatás bürokratikus szervezeti formái nem alkalmasak. Ez rendszerint olyan gazdasági, vagy szociális feladatok esetében fordul elő, amelyek egyes foglalkozási ágak életviszonyainak, életformájának beható ismeretét teszik szükségessé, amit kívülálló nehezen tud megszerezni. Ilyenkor a közigazgatás rendszerint maga kezdeményezi a köztestület megalakítását és gondoskodik annak olyan alakban való megszervezéséről, amely mind az érdekeltek, mind a köz szempontjának megfelelő. A köztestületek alakítása, alkotmányos gyakorlatunk szerint, mindig törvénnyel történik. A törvény állapítja meg az ilyen érdekképviselő szervezetét, ruházza fel a szükségesnek látott közigazgatási jogállással, esetleg közjogi kiváltságokkal és határozza egyúttal meg, hogy milyen közfeladatok ellátását, vagy milyenek megoldásában való közreműködésüket várja tőlük.

Mai törvényes érdekképviselőink közt a legrégebbiek egyrészt a kereskedelmi és iparkamarák, amelyeket az 1868: VI. t.-c. és az ügyvédi, valamint a közjegyzői kamarák, amelyeket az 1874: XXXIV. t.-c. illetve XXXV. t.-c. létesített. Ezek egyúttal azt a kétféle szervezési típust képviselik, amelyek közt a később szervezett törvényes érdekképviseltek is megoszlanak. A kettő közti különbség lényege az érdekképviselteknek a képviseltekhez való viszonya. A kereskedelmi és iparkamaráknak a kereskedők és az iparosok, akiknek az érdekeit képviseli, nem tagjai, hanem csak választói. Ezek választásnak 80-120 tagot, akiből a kamara áll. Arra, hogy ki lehet kereskedő, vagy iparos, a kamarának nincs befolyása; a kereskedőkkel és iparosokkal szemben, ha a kari becsület, a kereskedelem és ipar jó hírneve ellen vétettek is, sem a kamara, sem más szerv nem járhat el. Ezeknek a kamaráknak a hivatása és kötelessége az érdekképviselői és önkormányzati feladatokon kívül a gazdasági élet közigazgatásában való kiterjedt részvétel.

Ezzel szemben az ügyvédi kamarák a területükön lakó és az ügyvédek lajstromába felvett ügyvédekből állnak. Ügyvéd gyakorlatot csak akkor folytathat, ha valamely ügyvédi kamarának tagja. Az ügyvédi kamarák hatásköre nemcsak az ügyvédi kar erkölcsi tekintélyének megóvására és az ügyvédek jogainak megvédésére terjed ki, hanem az ügyvédek kötelességteljesítésének ellenőrzésére is.

E végből a kamarák a lajstromukba felvett ügyvédek és jelöltek felett fegyelmi hatóságot gyakorolnak. A kamarák hatásköre kiterjed ezenfelül a jogszolgáltatás és ügyvédség terén mutatkozó hiányok orvoslása és korszerű reformok életbeléptetése iránti véleményadásra és javaslatételre. Nyilvánvaló, hogy az ügyvédi kamara és a tagjai közti viszony sokkal szorosabb, mint a kereskedők és iparosok és a kamarájuk közti viszony. Az ügyvédeknek nemcsak az érdekeiket képviseli kifelé, hanem a kar jóhírneve felett hatékonyan tud örködni az összes ügyvédek működésének állandó ellenőrzése és a meg nem felelőknek a kamarából való kizárása, azaz a pályáról való eltiltása útján. Az érdekképviseléseknek ez a formája szoros és tudatos kapcsolatot létesít a kar összes tagjai közt. őket a foglalkozás, a mindennapi kenyér, tehát a legéletbevágóbb életviszony tekintetében kapcsolja a szervezethez, amely vonatkozásban senki sem közömbös. Így tehát az önkormányzatnak olyan eleven példája és a tagok szolidaritásának olyan magas fokát jön létre, amely a területi önkormányzatoknál nem érhető el. Ez teszi lehetővé a kari becsület fölötti eredményes örökösödést, amit a hatóságok rendőri eszközökkel nem tudnának megvalósítani. Az ilyen érdekképviseléseket *rendi* szervezeteknek nevezzük.

A rendi jellegű érdekképviseléseknek az a tulajdonsága, hogy hígiáikat a legéletbevágóbb vonatkozásban, a kenyérkereső foglalkozás tekintetében tudják megragadni, alkalmassá teszi őket arra, hogy mivel a mai világban mindenkinek van foglalkozása, a társadalom teljes megszervezésének új formájává legyenek. A területi önkormányzati forma (város, község, vármegye), amely a múltban az állami szervezés uralkodó formája, nem alkalmas a kapitalizmus mai fejlettségében legnagyobb szerepet játszó gazdasági és osztályellen-tétek áthidalására és összehangolására. Ezért a korporatív alapon újjászervezett államok: Olaszország, Portugália s részben Németország, a rendeket, a korporációkat használják fel a nemzet politikai megszervezésére. A parlamentáris demokráciában a politikai szervezés arra szorítkozik, hogy az emberek ötévenként egyszer adják le a szavazatukat olyan pártok egyikére, amelyek programját nehéz egymástól megkülönböztetni. Ezzel szemben a korporációk a mindennapi foglalkozással kapcsolatos érdekképviselést úgy megszervezik, hogy az, pl. a német *Reichsnährstand*, a földművelők minden rétegének termelésére, értékesítésére, a mezőgazdasági iparokra és kereskedelemre kiterjed, és az egyének egész magatartását a mi ügyvédi kamaránkéhoz hasonló fegyelmi ellenőrzés és ösztönzés alatt tartja, úgy, hogy kialakul köztük a teljes érdekközösség és összetartás és kiemelkednek közülük a természetes vezetőik, a valódi főnökök. Mivel a XX. század államában a súlypont a törvényhozásról áttolódott a végrehajtó hatalomra, a korporációk a nemzetnek a parlamenti választójoggal a legiszlatívába való laza bekapcsolása helyett az exekutívába való intenzív bekapcsolását jelentik.

A mi eddigi törvényes érdekképviselőinknek egy része a rendi szervezésnek azt a két főkövetelményét, hogy a tagságuk kötelező és tagjaik fölött fegyelmi jogokat gyakorolhatnak, megvalósítja, bár olyan súllyal, mint a korporatív államokban, nem rendelkezik. Másik részük azonban kötelező tagság nélkül, képviselői alapon, választás útján alakul, s ezek természetesen tagjaik fölött fegyelmi jogot nem gyakorolhatnak. Törvényes érdekképviselőinket ennek megfelelően osztjuk két alcsoportra.

A. Képviselői jellegű érdekképviselések.

a. *A kereskedelmi és iparkamarák.*¹ Az ilyen kamarák, mint a kereskedelem és ipar újkori érdekképviselői, először Franciaországban alakultak 1700 és 1710 között, mert az ipar és kereskedelem központi, állami irányítása a merkantilista politika szellemében először ott jelentkezett. Németországban 1802-ben, a francia uralom alatt álló Mainzban francia kormányrendelet hívta életre az első kereskedelmi kamarát, amelyet több más követett. Ezek nyomán terjedt el ez a szervezet Németország után Olaszország északi tartományaiban, Hollandiában, Belgiumban és nálunk is.

Magyarország területén az első kereskedelmi kamara 1811-ben Fiumében, szintén a megszálló franciák rendeletére alakult, de működése a francia uralom megszűnése után, 1814-ben megszűnt. Az első felelős magyar kormány minisztere, Klauzál Gábor, 1848. május 16-án felhívta a kereskedő testületeket, hogy tegyenek javaslatot a kereskedelmi kamarai szervezet létesítésére, de a megvalósításra már nem kerülhetett sor. Az abszolutizmus sietett már 1850. március 26-án császári rendelettel kereskedelmi és iparkamarák felállítását elrendelni. Az alkotmányosság helyreállítása után az 1868: VI. t.-c. szabályozta a kamarákat annak a két elvnek fenntartásával, amelyek az 1850. évi császári rendeletnek is alapjául szolgáltak: 1. a kamara a kereskedelem és ipar együttes érdekképviselője; 2. a kamarák hálózata kiterjed az állam egész területére és az ország minden kereskedőjét, iparosát, illetve kereskedelmi és ipari vállalatai valamely kereskedelmi és iparkamara kötelékébe kapcsolja. 1868. június 29-én Ausztriában is új kamarai törvényt hoztak. Ez és a magyar kamarai törvény közt a főkülönbség a magyar törvény rovására az volt, hogy az utóbbi nem gondoskodott arról, hogy a kamarában az érdekeltség minden rétege biztosított képviselőt nyerjen. Emiatt nyomban reformmozgalmak indultak meg, amelyek különböző alakban megújultak mindaddig, amíg az 1934: XX. t.-c. öt választói csoport alakítását elő nem írta és más részleges reformokat is keresztül nem vitt. A kereskedelmi és iparkamarák mai szervezete és hatásköre a következő:

¹ L. *Radó-Diczig*: A kereskedelmi és iparkamarák hazánkban és külföldön. Debrecen. 1928. 640 l.

A kamarák számát, székhelyeit, kerületeit időről-időre a kormány határozza meg. Ezidőszert tizenegy kereskedelmi és iparkamara van: Budapest, Debrecen, Győr, Kassa, Kolozsvár, Marosvásárhely, Miskolc, Nagyvárad, Pécs, Sopron, Szeged székhellyel. Két osztályra: ipari és kereskedelmi osztályra tagozódnak. Tagjaik rendes és levelező tagok. A budapesti kamara 120, a vidéki kamarák mindegyike 80 rendes tagból áll. A rendes tagok felét azok közül kell választani, akiknek a telepe a kamara székhelyén, a másik felét azok közül, akiké a kamarai kerületben, de a kamara székhelyén kívül van. Mindkét osztályban öt-öt választói csoportot kell alakítani, és a rendes tagokat csoportonként egyenlő számban titkos választással kell választani. A választói csoportokat az egyes választók által fizetett és a kamarai illeték kivetésénél számításba vett adó összegének, illetőleg egyes csoportoknál az adón kívül esetleg más ismérveknek alapulvételével kell megalakítani. A levelező tagokat a kamara közgyűlése választja. Számuk nem haladhatja meg a rendes tagokét. Az összes tagok választása öt évre szól.

Választó minden bennszülött, vagy megtelepült iparos és kereskedő, aki a kamara területén lakik és legalább egy év óta kereskedést, vagy ipart önállóan és jogosítottan üz, vagy ilyen vállalatnál, mint nyilvános társ vagy kereskedelmi és technikai fővezető működik, valamint a kamara területén levő kereskedelmi vagy iparos részvénytársaságok, amelyek a választási jogot igazgatóik, vagy más megbízottaik által gyakorolhatják.

A kamara élén az elnök, az osztályok élén a kamara egy-egy alnöke áll, akiket a rendes tagok a maguk soraiból választanak, őket állásukban a kereskedelemügyi miniszter erősíti meg. A kamara adminisztrációját a főtitkár és az egyéb személyzet végzi. A kamara maga állapítja meg a költségvetését, amelyet szintén a kereskedelemügyi miniszter hagy jóvá. A kerületben mindazok a kereskedők és iparosok, akik választói joggal bírnak, kamarai illetéket fizetnek az általános kereseti, társulati és tantiemadójuk után a költségvetési hiánynak megfelelő kulcs szerint. Az illetéket az állami adók módjára hajtják be.

A kamarák szükség szerint, évente azonban legalább négyszer közgyűlést tartanak. Hivatásuk a kereskedelem és ipar érdekeinek együttes előmozdítása. Amit evégből tesznek, az nemcsak a kamaráról szóló, hanem számos más törvényben és jogszabályban van megállapítva és folyton fejlődik. A XX. század eleje óta, de főleg a világháború után az állam beavatkozása a gazdasági életbe egyre növekedik és ennek során a kamarák munkásságát is erősebben veszi igénybe. A kamarák sokoldalú tevékenységét négy főcsoportra oszthatjuk:

aa. Mint érdekképviselői intézmények javaslatokat készítenek és véleményt adnak a kormány és a törvényhatóságok számára.

Érintkeznek közhatóságokkal, magánosokkal és egyéb törvényes és szabad érdekképviselőkkel, különösen az ipartestületekkel és az Ipartestületek Országos Központjával (IPOK).

A kamarák érdekképviselési szerepének fontos része az, amelyet az országgyűlés felsőházában, a törvényhatósági bizottságban és más hatóságokban érdekképviselő címen helyetfoglaló képviselők gyakorolnak.

A kereskedelmi és iparkamarák a felsőházba együttesen négy tagot választanak (1928: XIII. t.-c). A törvényhatósági bizottságokban az 1929: XXX. t.-c. (4. § 3. bek.) és az 1930: XVIII. t.-c. (18. §) alapján foglalnak helyet. Ezenfelül a kamarák képviselve vannak az IPOK választmányában, az Országos Iparügyi Tanácsban, a Külkereskedelmi Tanácsban, az adófelszólamlási bizottságokban, az egyszeri beruházási hozzájárulás döntőbizottságaiban (1938: XX. t.-c. 10. §) stb.

bb. A kamarák a gazdasági élet közigazgatásában kétféle módon vesznek részt: vagy a közigazgatási hatóságok munkáját támogatják, vagy maguk végeznek közigazgatási jellegű munkát. Így résztvesznek az ipartörvény (1884: XVII., 1922: XII., 1936: VII. t.-c.) és az iparfejlesztési törvény (1931: XXI. t.-c), a közszállítási szabályzat (50.000/1934. K. M. sz. r.) végrehajtásában, szerepük van a behozatal és- a kivitel körül (véleményezés, származási bizonyítványok kiállítása, útlevelelizálás), közreműködnek a Magyar Nemzeti Bank váltóbírálnak kinevezésénél, a kisipari és kiskereskedelmi hitelakció lebonyolításánál, véleményeznek önállósítási kölesönöket, tagjai a MÁV állandó vasúti díjszabási bizottságának stb. A kamarák végzik a védjegylajstromozást (1890: II. t.-c. 13. §) és a mintalajstromozást (107.709/1907. K. M. sz. r.).

cc. A kamarák önkormányzati hatáskörükben érdekeltységüket felvilágosítással és tanáccsal támogatják, előmozdítják a tanoncoktatást, ipari továbbképző tanfolyamokat, mestervizsgákra előkészítő ipari tanfolyamokat rendeznek, létesítették a Vámpolitikai Központot és a Kisipari Kiviteli Intézetet, rendezik a Budapesti Nemzetközi Vásárt, stb.

dd. A kamarák tevékenysége a jogszolgáltatásban abból áll, hogy közreműködnek a tisztességtelen verseny elleni küzdelemben (1923: V. t.-c. 41, 43, 44. §), az árrombolás elleni küzdelemben (1936: VII. t.-c. 28. §), tanúsítják a szokásjogot (1868: VI. t.-c. 3. §) stb.

Mindebből kitűnik, hogy a kereskedelmi és iparkamarák fontos köztestületek önkormányzattal és a közigazgatás szervezetének részei. A kamarákat összefogó közös, országos szerv nincs.

b. Az *ipartestületek*. (1932: VIII. t.-c, 1936: VII. t.-c 25–32. §, 1884:XVII. t.-c 127. §, 1922: XII. t.-c)

Németországban a kereskedelmi és iparkamarák mellett kézműipari kamarák is alakultak. Nálunk az előbbieken a kézműiparosok

is benn vannak, de e mellett az ipartestületekben külön szervezetük is van, amelyet az 1884: XVII. t.-c. vezetett be, miután a régebbi céheket az 1872: VIII. t.-c. megszüntette. Kézműipari kamara létesítése iránt nálunk is volt mozgalom, amelyet azzal igyekeztek ellensúlyozni, hogy az 1932: VIII. t.-c. az ipartestületeket kifejlesztette és csúcs-szervezetül az Ipartestületek Országos Központját (IPOK) állította fel.

Minden képesítéshez kötött ipart űző iparosnak valamely ipartestület kötelékébe kell tartoznia. Új ipartestület alakításához szükséges, hogy Budapesten legalább 100, vidéken legalább 200 tagja legyen. Budapesten az ipartestületeket iparágak vagy iparcsoportok szerint kell alakítani, vidéken valamennyi iparost ugyanegy ipartestületbe kell egyesíteni. Ha egy községben nincs önálló ipartestület alakításához elegendő számú iparos, akkor rendszerint az iparhatóság egész területére (járás) kiterjedő ipartestületet kell alakítani. Új ipartestületek alakítását, valamint meglévők területének megváltoztatását az iparügyi miniszter állapítja meg. Új ipartestület alakítása iránt az elsőfokú iparhatóság intézkedik.

Az ipartestület feladata tagjai gazdasági, művelődési és emberbaráti érdekeinek felkarolása és szolgálata, szakmabeli és általános továbbképzésük előmozdítása, a tökéletesebb termelési eljárások meghonosításának, szövetkezetek létesítésének előmozdítása, az ipar békéjének ápolása, tagjai és azok alkalmazottai munkaviszonyában felmerülő vitás kérdésekben békéltetés, az ipart érintő szakkérdésekben a hatóságok tájékoztatása, inségbe jutott tagjainak, valamint azok özvegyeinek és árváinak segítése.

A tagok felvételi és tagsági díjat kötelesek fizetni, amelyet évről-évre az ipartestületi előjáróság vet ki. A díjak a közadók módjára hajthatók be.

Az ipartestületeknek önálló jogi személyiségük és önkormányzatuk van. Szervezetüket az iparügyi miniszter által kiadott alapszabály-minta figyelembevételével az alakuló közgyűlésen megalkotott alapszabályok állapítják meg. Az ipartestület önkormányzati szervei a közgyűlés, az előjáróság, az elnök (alelnökök), és a külön célokra alakított szakosztályok.

Az ipartestületek felett a hatósági felügyeletet Budapesten a polgármester, vidéken az elsőfokú iparhatóság gyakorolja. A felügyelő hatóság minden ipartestülethez, annak közvetlen támogatása és ellenőrzése céljából iparhatósági biztost rendel ki.

Ha az ipartestület a reá háramló feladatokat ellátni nem tudja, a kereskedelemügyi miniszter a közgyűlés kérelmére vagy hivatalból feloszlathatja és tagjait más ipartestületekbe osztja be, ami következik az ipartestületi tagság kötelező voltából.

Az ipartestületeknek és az ezekbe tömörült kézműves iparosság-nak közös szerve az *Ipartestületek Országos Központja*. Ennek feladata a kézműves iparosok egyetemes érdekeinek gondozása, de a

kereskedelmi és iparkamarák működési körét ez nem érinti. Az IPOK-nak minden ipartestület a törvénynél fogva tagja és tagdíjat is köteles fizetni tagjai számának arányában. Ez a tagdíj is a közadók módjára hajtható be. Az IPOK-nak is önálló jogi személyisége és önkormányzata van, közgyűlése 120 kiküldöttből, választmánya az elnökön és alelnökön kívül 15 tagból áll, akiknek megbízatása hat évre terjed.

c. A mezőgazdasági bizottságok. A mai mezőgazdasági érdekképviseletet az 1920: XVIII. t.-c. létesítette. Ezt a törvényt az 1937: XVII. t.-c. módosította. Az érdekképviseleti szervek egyrészt mezőgazdasági bizottságok, másrészt mezőgazdasági kamarák. Az 1894: XII. t.-c. már ismert járási és vármegyei mezőgazdasági bizottságokat.

Minden vármegyében vármegyei, minden járásban járási, minden törvényhatósági joggal felruházott és minden megyei városban városi és azokban a községekben, amelyekre nézve a vármegyei közigazgatási bizottság elrendeli, községi mezőgazdasági bizottságot kell alakítani.

A községi mezőgazdasági bizottsági tagok választására jogosult, aki mezőgazdasági művelés alatt álló föld tulajdonosa, haszonélvezője, haszonbérelője, vagy azok 24 évet betöltött férfi segítő családtagja, továbbá a mezőgazdaságban, mint gazdatiszt, gazdasági cseléd vagy gazdasági munkás állandóan dolgozik, illetve alkalmazásban van. Mindezeket a birtok területe szerint hat csoportba kell beosztani:

1. 3 kat. holdat meg nem haladó birtokok tulajdonosai, továbbá a cselédek és munkások;

2. 3-10 hold közti;

3. 10-30 hold közti;

4. 30-100 hold közti;

5. 100-500 hold közti;

6. 500 holdon felüli birtokok tulajdonosai.

A segítő családtagok és gazdatisztek a birtoknagyságnak megfelelő csoportba sorolandók.

A községi mezőgazdasági bizottságba, ha a választók száma 500-nál nem több, 12, ha 500-nál több, de 1000-nél kevesebb, 18, ha 1000-nél több, 24 tagot és ugyanannyi pótagot kell akként választania, hogy mind a hat csoport saját kebeléből a tagok egyhatodát választja. Több községben vagy csoportban választói jogot gyakorolni nem lehet.

A járási mezőgazdasági bizottság tagjait a községi, a vármegyei mezőgazdasági bizottság tagjait a járási és megyei városi mezőgazdasági bizottságok saját tagjaik sorából választják. Minden bizottság két rendes és ugyanannyi pótagot küld a magasabb bizottságba. Mind a községi, mind a magasabbfokú bizottságoknak vannak hivatalból is tagjai, de csak tanácskozási joggal. A választott tagok megbízatása hat évre szól.

A mezőgazdasági bizottságok működésük területén a mezőgazdaság, a mezőgazdasági lakosság és mezőgazdasági munkásság egyetemes érdekeinek képviselőjére jogosultak. Ennélfogva jogosítva vannak tárgyalás alá venni mindazokat a kérdéseket, amelyek területükön a mezőgazdasági termelést, a gazdasági rendet, a mezőgazdasággal kapcsolatos beszerzést, hitelügyet, közlekedést, továbbá a gazdák, mezőgazdasági munkások és cselédek helyzetét, egymáshoz való viszonyukat, valamint a gazdatársadalmi és népjóléti viszonyokat érintik. Minden mezőgazdasági bizottság működési területén köteles figyelemmel kísérni a közigazgatási hatóságoknak azokat az intézkedéseit, amelyek a mezőgazdaságra vonatkoznak. Tapasztalataikhoz képest megkereséseket, javaslatokat intézhetnek az illető hatóságokhoz és azok határozatait meg is fellebbezhetik.

Minden mezőgazdasági bizottság saját tagjai közül elnököt, al-elnököt és jegyzőt, a járási és törvényhatósági bizottságok ezenkívül intézőtanácsot és szakbizottságokat választhatnak. A bizottságok, ha működésük közérdeket sért, feloszthatók.

A mezőgazdasági bizottságoknak sem alapszabályaik, sem saját bevételeik nincsenek. Önálló jogi személyiségük nincs, vagyont nem szerezhhetnek, szerződést nem köthetnek.

d. A mezőgazdasági kamarák. A mezőgazdasági kamarák feladata a mezőgazdaság fejlesztése és irányítása, valamint a mezőgazdasági lakosság különleges érdekeinek egyetemes előmozdítása és képviselése, tehát igen magas igényűen van megállapítva.

Számukat, székhelyüket és működési kerületüket a földművelésügyi miniszter állapítja meg. Ezidőszerint az Országos Mezőgazdasági Kamarán kívül hét körzeti mezőgazdasági kamara van. Székhelyük: Debrecen, Kaposvár, Kecskemét, Komárom, Miskolc, Szombathely, Ungvár; Erdélyben a kamara szerepét az Erdélyi Magyar Gazdasági Egyesület (EMGE) tölti be.

A mezőgazdasági kamara rendes és kültagokból áll. A rendes tagok részben választás, részben hivatali tisztjük alapján tagjai a kamarának. A választott rendes és póttagok számát a kamara alapszabályai állapítják meg. Azokat a vármegyei és törvényhatósági városok mezőgazdasági bizottságai saját tagjaik sorából titkosan választják. A választott kamarai tagok közt a mezőgazdasági bizottságokra megállapított birtokcsoportok, valamint hetedik csoportként a gazdaszettek képviselőinek egyenlő számban kell lenniök. A választás hat évre szól. A kültagok a rendes tagok egynegyed részéig választhatók, csak tanácskozási joguk van. Hivatalból rendes tagjai a kamarának a törvényhatóságok első tisztviselői, a vitézi törzsszékek kiküldöttei és a törvényhatósági gazdasági felügyelőségek vezetői, továbbá a fontosabb mezőgazdasági és munkásegységek két-két kiküldöttje.

A mezőgazdasági kamara jogképes, saját neve alatt jogokat szerzhet, kötelelességeket vállalhat, a bíróságok előtt pert indíthat és

perbe fogható. Tehát jogi személyisége van. (1920: XVIII. t.-c. 49. §.)

A kamara elnökét (három évre), alelnökeit és választmányát (28 tag) maga választja. Alapszabályait a földművelésügyi miniszter hagyja jóvá.

A földművelésügyi miniszter a mezőgazdasági kamarát a hatóságok törvényes jogkörének sérelme nélkül a mezőgazdaság körébe tartozó bármely gazdasági feladat keresztülvitelével is megbízhatja. Ilyen esetben a kamara közhivatali minőségben és közhivatali felelősséggel jár el. (1920: XVIII. t.-c. 36. §.)

A mezőgazdasági kamara a területén lévő vármegyei mezőgazdasági bizottságok közvetlen felügyelő hatósága, irányítja és támogatja azok működését. A kamarák feletti felügyeletet az országos mezőgazdasági kamara és a földművelésügyi miniszter gyakorolja.

A mezőgazdasági kamara kiadásainak fedezésére kamarai illetéket vehet ki, amelyet a kamara kerületében földadó alá eső mezőgazdasági földbirtokok, adóköteles mezőgazdasági melléküzemek és földbirtokok haszonbérlete után kell fizetni. Alapja a föld-, illetve a kereseti adó, szövetkezetek esetében a társulati adó; kulcsa az állami adók négy százalékánál több nem lehet. Az illetéket közadók módjára kell behajtani.

A mezőgazdasági érdekképviseltek csúcsszerve az *(Országos Mezőgazdasági Kamara*. A mezőgazdasági kamarák által választott tagokból akként alakul, hogy minden kamara tagjai sorából 28 rendes és 14 póttagot választ, akik közt a hét csoportnak egyenlő számmal kell képviselve lennie. Vannak hivatalból is tagjai.

Az országos kamara feladata, hogy országos szempontból tárgyalva a magyar mezőgazdaságot érintő kérdéseket, a kormánynak a mezőgazdaság irányításában segédkezet nyújtson. Költségeit felerészben a mezőgazdasági kamarák, felerészben az állam viselik.

Az országos kamarának is van jogi személyisége és önkormányzata. (1937: XVII. t.-c. 18. §.)

B. *A rendi jellegű érdekképviseltek.*

a. *Az ügyvédi kamarák* (1937: IV. t.-c. Előző törvény az 1874 r XXXIV. t.-c).

Az ügyvédi kamara a területén működő és az ügyvédek névjegyzékébe fölvetett ügyvédek önkormányzati szerve. A kamara közjogi testület és vagyonjogi személy. A kamarák számát, székhelyét és területét az igazságügyminiszter állapítja meg. Ezidőszert 23 kamara van.

Az ügyvédi kamara hatáskörébe tartozik: az ügyvédi kar erkölcsi tekintélyének megóvása, az ügyvédi kar testületi érdekeinek képviselése, az ügyvédség gyakorlásával járó jogok védelme s a köteleességek teljesítésének ellenőrzése, fegyelmi hatóság gyakorlása az ügyvédek, helyettes ügyvédek és ügyvédjelöltek felett, állásfoglalás és javaslat-tétel az igazságszolgáltatásra és jogalkotásra vonatkozó kérdésekben.

Ez a rendi szervezet ismérveinek igen világos felsorolása: kötelező tagság, érdekképviselő, de a kari becsületnek is hatékony védelme fegyelmi eljárással.

Bíróságnál és más hatóságnál ügyfél képviseletében, mint ügyvéd csak az járhat el, aki valamely ügyvédi kamarában az ügyvédek névjegyzékébe fel van véve.

Az ügyvédi kamara önkormányzati szervei: a közgyűlés, a választmány, a tisztkar és a helyi bizottság. Fegyelmi hatóságok a kamara fegyelmi választmánya és a kir. kúria fegyelmi bírósága.

A közgyűlés, ha a kamara tagjainak száma 1000-nél több, képviseleti alapon jön létre, 501-1000 közt képviseleti rendszerű lehet, 500-on alul a tagok közvetlen részvételéből áll.

Országos ügyvédi kamara nincs, hanem az ügyvédi kamarák közös szerve az *ügyvédi kamarák országos bizottsága*, amely a kamarák elnökeiből, titkáraiból és kamaránként legfeljebb 10 választmányi kiküldöttjéből áll. Az országos bizottság feladata állásfoglalás és javaslatétel az igazságszolgáltatásra és a jogalkotásra vonatkozó kérdésekben, továbbá eljárás olyan ügyekben, amelyekben a törvény az országos bizottság közreműködését rendeli.

Az ügyvédi kamara költségeinek fedezésére a tagok tagdíjat kötelesek fizetni. Aki a tagsági díjat nem fizeti meg, azt az ügyvédek névjegyzékéből törölni kell.

Az ügyvédi kamarák feletti főfelügyeletet az igazságügyminiszter gyakorolja.

Az ügyvédi működést és az ügyvéd felelősségét az 1937:IV. t.-c.-be iktatott ügyvédi rendtartás szabályozza.

b. *A közjegyzői kamarák.* (1874:XXXV. t.-c. 26-32. §. 1925:VIII. t.-c. 41. §).

Minden közjegyzőnek közjegyzői kamarához kell tartoznia. A kamarák számát és kerületét az igazságügyminiszter állapítja meg. Ezidőszerint hét kamara van.

A kamara feladata, hogy a közjegyzők, helyetteseik vagy segéd-személyzetük, valamint a közjegyzők és ügyfeleik közt a vitás kérdésekben vagy panasz alapján közvetítsen, a közjegyzőket, mint testület képviselje és tagjai felett fegyelmi jogot gyakoroljon.

A közjegyzői kamarák önálló személyiséggel és önkormányzattal bírnak. Minden kamara elnökből, négy rendes és két póttagból áll, akiket a közgyűlés választ.

Minden kamara székhelyén fegyelmi bíróságot kell alakítani. A bíróság a helybeli törvényszéki elnök elnöklete alatt a törvényszék két bírójából és a közjegyzői karaara két tagjából áll. Másodfokon a kir. kúria fegyelmi bírósága ítélkezik.

A közjegyzői kamara az igazságügyminiszter felügyelete alatt áll.

c. *A mérnöki kamara* (1923: XVII, t.-c).

A mérnökök részére Budapesten egyetlen kamara létesült. Vidéken kamarák létesítését a törvény megengedi, de az érdekelt mérnökök többségének kívánságától teszi függővé. Eddig egy sem létesült.

A mérnöki kamara rendeltetése, hogy a mérnöki kar erkölcsi tekintélye és hazafisága felett őrködjék; a kamara tagjainak jogait és érdekeit védje; a mérnökök működésének jog- és szabályszerűségét ellenőrizze; tagjai, valamint a mérnökhelyettesek felett a fegyelmi hatóságot gyakorolja; a kar erkölcsi színvonalának emelését és érdekeinek fejlesztését véleményadás és javaslatétel útján előmozdítja (5. §).

A mérnöki rendtartásról szóló fenti törvény szabályozza a mérnöki cím használatát, de nem teszi a mérnöki működés feltételévé a kamara tagságát.

A kamara tagjai mérnöki magánygyakorlatukat illetően a kamara fegyelmi hatósága alá tartoznak akkor is, ha rájuk köz- vagy magánalkalmazásuknál fogva más fegyelmi hatóság hatásköre is kiterjed (35. §).

A mérnöki kamarának önálló jogi személyisége és önkormányzata van. Működése felett a felügyeleti jogot az iparügyi miniszter gyakorolja. Ha a kamara a miniszternek valamely rendeletét önkormányzati jogköre szempontjából sérelmesnek vagy jogszerűtlennek tartja, az ellen birtokon kívül a közigazgatási bíróságnál panasszal élhet (28. §).

d. *Az orvosi kamarák* (1936:1. t.-c).

Az orvosok érdekképviselője az orvosi kamara. Feladata, hogy az orvosi kar hazafias magatartása és erkölcsi tekintélye felett őrködjék, az orvosok erkölcsi és anyagi érdekeit a közérdekkel összhangban érvényesítse, az orvosi gyakorlat szabályszerűségét ellenőrizze, tagjai felett a fegyelmi bíraskodást gyakorolja, orvoskari és közegészségügyi vonatkozású kérdésekben javaslatot készítsen (1. §). Vannak kerületi kamarák, ezidőszerint 14 és országos orvosi kamara.

Olyan tevékenységet, amelynek végzése orvosi oklevélhez van kötve, csak az folytathat, aki valamely kerületi kamara tagja.

A kamaráknak jogi személyiségük és önkormányzatuk van.

A kamarák önkormányzatának szervei a közgyűlés, a választmány és a tisztikar. A kamarának saját költségvetése van és tagjai tagsági díjat kötelesek fizetni. A tagsági díjat a tag orvosi tevékenységéből származó keresete alapján kell kiróni és be nem fizetés esetén közadók módjára kell behajtani.

A kamarai tag fegyelmi ügyében első fokon a kerületi kamara fegyelmi választmánya, másodfokon a közigazgatási bíróság orvosi tanácsa határoz (44. §). A kamarák feletti felügyeletet a belügyminiszter gyakorolja.

Az orvosi gyakorlatot a törvénybe iktatott orvosi rendtartás szabályozza. Az országos kamara állapítja meg az orvosi gyakorlatra vonatkozó részletes szabályzatot.

e. A sajtókamara (1938: XV. t.-c. 2. §, 6070/1938. M. E. sz. r.).

A fenti törvény utasította a minisztériumot, hogy akár időszaki, akár nem időszaki lap kiadója, szerkesztője vagy a lapnak állandó munkaviszonyban álló munkatársai részére sajtókamara felállításáról gondoskodják. Az idevágó rendelet szerint a sajtókamara feladata: az újságírás és a lapkiadás körében a nemzeti szellem és keresztény erkölcs követelményeinek érvényrejuttatása és biztosítása, a kamara kötelékébe tartozók testületi és szociális érdekeinek képviselése, hivatásuk erkölcsi színvonalának és tekintélyének megóvása, a hivatásuk gyakorlásával járó jogok védelme és kötelességeik teljesítésének ellenőrzése, felettük fegyelmi hatóság gyakorlása, állásfoglalás és javaslat-tétel az újságírásra és a lapkiadásra vonatkozó kérdésekben. A sajtókamara gondoskodik a munkaközvetítés megszervezéséről és a tagoknak a sajtó közérdekű szolgálatában való békés együttműködéséről.

Akár időszaki, akár nem időszaki lap kiadója, szerkesztője vagy a lapnak állandó munkaviszonyban álló munkatársa csak az lehet, aki a sajtókamara valamelyik főosztályának névjegyzékébe fel van véve, vagy akinek a névjegyzékbe felvételét a kamara alkalmaztatása esetére kilátásba helyezte.

A sajtókamarának jogi személyisége és önkormányzata van. Működését külön újságírói és külön lapkiadói főosztályban fejtik ki. Az újságírói főosztály négy, a lapkiadói főosztály három szakosztályra tagozódik. Mindkét főosztálynak külön közgyűlése van.

A fegyelmi bíráskodást a sajtókamara tagjai felett elsőfokon a sajtókamara fegyelmi bírósága, másodfokon az országos sajtótanács gyakorolja. A sajtótanács tagjai felerészben közigazgatási bírák, felelő részben a sajtókamara tagjai. Elnökét és elnökhelyetteseit a miniszterelnök nevezi ki, aki a sajtókamara feletti felügyeletet is gyakorolja.

f. Művészeti kamarák (1940: XIX. t.-c.).

Az 1938: XV. t.-c. (az ú. n. I. zsidótörvény) utasította a minisztériumot, hogy színművészek, filmszínészek, színházi és filmrendezők, ugyancsak színművészeti és filmművészeti ügyvezetők és ügykezelők, valamint színházaknál és a filmiparban alkalmazott művészi segéd-személyzet (karszemélyzet) részére színművészeti és filmművészeti kamara felállításáról gondoskodják (2. §). Az 1940: XIX. t.-c. viszont felhatalmazta a vallás- és közoktatásügyi minisztert, hogy a színművészeti és filmművészeti kamarát rendelettel megszüntesse és e helyett színházi kamara és filmkamara, továbbá ezeken felül zenekamara, valamint más művészeti kamarák és a szükséghez képest e kamarák részére összefoglaló szerv felállításáról és szervezetének megállapításáról gondoskodják.

A társadalomjóléti köztestületek.

113. *Társadalomjóléti köztestületek:*

a. *Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI).* (1925: XXXIV., 1927:XXI, 1928: XL. t.-c.)

b. *Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI).* (1925: XXXIV., 1927: XXI, 1928: XL. t.-c.)

c. *Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet (OMBI).* (1900:XXVI, 1902: XIV., 1912: VIII., 1913: XX., 1936: XXXVI, 1938: XII., 1939: XVI. t.-c.)

d. *Országos Ipari és Bányászati Családpénztár.* (1938: XXXVI t.-c.)

A társadalomjóléti támogatást az állam már a világháború előtt kezdte saját alkalmazottain felül más társadalmi rétegek számára is biztosítani. Így az 1900: XVI. t.-c. a mezőgazdasági munkások és cselédek, az 1907: XIX. t.-c. az ipari és kereskedelmi alkalmazottak biztosítását szervezte meg baleset és az utóbbi törvény betegség esetére is. Az állam saját alkalmazottai részére 1912-ben új, előnyösebb nyugdíjtörvényt alkotott (1912: LXV. t.-c.) és bevezette a családi pótlék intézményét (1912: XXXV. t.-c.). A világháború után külföldi államok példájára a társadalomnak további rétegeire terjesztettük ki a biztosítás újabb ágazatait. Így az 1928: XL. t.-c. a betegség és a baleset elleni biztosítást kiterjesztette az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság elleni biztosításra is, a biztosítottak körét pedig az 1927: XXI. t.-c. az ipari és kereskedelmi alkalmazottakról azokra, akik a törvényben felsorolt belföldi vállalatok, magán- és közüzemek, (állami, törvényhatósági és községi) hivatalok, köztestületek, egyesületek és társulatok, alapok, alapítványok és foglalkozások körében, mint munkavállalók munkabér fejében szolgálatot teljesítenek. Ezért az Országos Államalkalmazottak Biztosító Intézet nevét Társadalombiztosító Intézetre kellett megváltoztatni (1928: XL. t.-c. 101. §). Nem terjed azonban ki ennek az intézetnek a hatásköre a mezőgazdaságra és az erdei termelésre, az állattenyésztésre, a halászatra, a kert- és szőlőművelésre, a selymeszetre és a méhészetre. Ez utóbbiak biztosítását viszont az Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet látja el, amely az 1900. évi XVI. t.-c. által létesített és az 1913: XX. t.-c. által átszervezett Országos Gazdasági Munkáspénztárból alakult akkor, amikor annak feladatkörét a gazdasági munkavállalóknak is kiterjesztették (1936: XXXVI t.-c.). Az OMBI feladatköre a gazdasági munkavállalóknak (munkás, segédmunkás, napszámos, cseléd, 1. 1938: XII. t.-c. 2. §), valamint a gazdasági munkavállalóknak öregség, rokkantság és özvegység esetére való biztosítására terjed ki. Betegség esetén a cselédek elhelyezéséről a gazda tartozik gondoskodni. (V. ö. alább, c. alatt.)

Legújabbban az iparban (kereskedelemben), valamint a bányászatban és a kohászatban foglalkoztatott munkások (munkás, napszámos, szolga, altiszt, továbbá a kereskedősegéd kivételével iparossegéd és

más hasonló alkalmazott) gyermekei után gyermeknevelési pótlék rendszeresítése tágította a szociális támogatás körét olyan irányban, amely eddig csak a közszolgálatban volt kiépítve. Ennek fizetésére a szakmai családpénztárak és az Országos Ipari és Bányászati Családpénztár vannak hivatva (1938: XXXVI. t.-c). (V. ö. alább, *d.* alatt.)

Mindezeknek a szolgáltatásoknak igazgatása nem bürokratikus szervekre, hanem az érdekeltek részvételével alakult köztestületekre van bízva.

a. Az *Országos Társadalombiztosító Intézet* tagjai egyrészt a biztosításra kötelezettek, másrészt mindazok a munkaadók, akik ezeket foglalkoztatják.

Az OTI, mint tagjaiból alakult testület, jogi személy. Jogokat szerzhet és kötelezettségeket vállalhat és a törvény és az alapszabályok értelmében hatáskörébe utalt ügyeket önkormányzati alapon intézi. Az önkormányzatban a biztosításra kötelezettek és a munkaadók egyenlő számú képviselő útján vesznek részt (1927: XXI. t.-c. 97. §).

Az OTI részint központja, részint helyi szervei útján látja el feladatait. Helyi szervei az intézet kerületi és vállalati pénztárai, továbbá a Debreceni Kereskedelmi Betegsegélyző Pénztár. A kerületi szék-helyeken kívül kirendeltségek létesíthetők.

Az OTI alá tartozó vállalati pénztárt alakíthat az a munkaadó, - aki vállalatában vagy üzemében legalább ezer biztosításra kötelezettet foglalkoztat, ha ezeknek legalább kétharmad része hozzájárul a vállalati pénztár alakításához.

A betegségi biztosítást különállóan teljesítik a következő intézetek:

1. a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI);
2. a m. kir. Posta Betegségi Biztosító Intézete;
3. a m. kir. Államvasutak Betegségi Biztosító Intézete;
4. a közforgalmi magánvasutak betegségi biztosító intézetei;
5. a m. kir. Postatakarékpénztár Betegségi Biztosító Intézete;
6. a m. kir. Dohányjövedék Betegségi Biztosító Intézete;
7. a bányatárspénztárak, ideértve a diósgyőri m. kir. állami vas- és acélgyár, valamint a komlói m. kir. kincstári köszénbánya társ-pénztárát is;
8. a Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézet;
9. a Rabmunkások Biztosító Alapja.

Akiknek biztosítását ezek az intézetek teljesítik, azok az OTI-nak nem tagjai.

Az OTI önkormányzatát részint központi, részint helyi önkormányzati szervei útján gyakorolja.

Az önkormányzat központi szervei: a közgyűlés, az igazgatóság, az elnökség, a kártalanító bizottságok és az alapokat ellenőrző bizottság.

Az önkormányzat helyi szervei: a kerületi pénztári választmányok, a vállalati pénztári választmányok és a Debreceni Kereskedelmi Betegségélyező Pénztár választmánya.

A közgyűlés tagjait és póttagjait az OTI-nak a választói jog gyakorlására jogosult, biztosításra kötelezett és munkaadó tagjai mindkét érdekeltségből egyenlő számban választják meg. A választást mindkét érdekeltségen belül, külön-külön választócsoporthoz saját kebelükben gyakorolják, mégpedig a munkaadó-érdekeltségen belül a gyári, kézműipari, a kereskedelmi és a háztartási munkaadók, a biztosításra kötelezettek érdekeltségén belül pedig a munkások, a tisztviselők és a háztartási alkalmazottak csoportjában. A szavazás titkos.

Az OTI önkormányzata széleskörű: kiterjed az alapszabályok és a költségvetés megállapítására, az igazgatóság és bizottságok megválasztására, a szolgáltatásokkal kapcsolatos kérdések szabályozására, amennyiben azokról a törvény nem rendelkezik, a tartalékalapok gyűjtésére és felhasználására.

A köztestületi jelleget bizonyító vonások a következők:

1. Az intézet elnökét és alelnökeit a minisztérium előterjesztésére az államfő nevezi ki; bármikor felmenthetők. Tisztségük nem fizetéses, de az állami költségvetés terhére tiszteletdíjban részesülnek. Az elnök az önkormányzat minden központi szervének elnöke és a központi szervek érvényes határozatot csak az elnöknek vagy helyettesének elnöklete alatt hozhatnak.

2. Az OTI kinevezett, illetőleg felvett alkalmazottai intézeti alkalmazottak, de közhivatalnokok. Képesítésükre, jogaikra, kedvezményeikre és kötelezettségeikre, fizetési osztályaikra és szolgálati viszonyukra, valamint az alkalmazottaknak és özvegyeiknek és árváiknak ellátására, ideértve a Közigazgatási Bíróság hatáskörét is, az állami tisztviselőkre és egyéb állami alkalmazottakra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. Az OTI alkalmazottait az államfő, illetve a belügyminiszter nevezi ki éppugy, mint az állami alkalmazottakat. Az OTI alkalmazottainak illetményei és az alkalmazottaknak, valamint özvegyeiknek és árváiknak nyugellátási díjai az intézetet terhelik. Központi vagy kerületi szolgálati beosztásuk iránt a belügyminiszter intézkedik. Az alkalmazottak az önkormányzati szervek határozatait a törvényes korlátok közt foganatosítani kötelesek.

Az OTI a biztosítottak orvosi ellátását az erre szerződéssel vállalkozó orvosok útján teljesíti (1927: XXI. t.-c. 92-117. §).

Az alkalmazottak tekintetében az OTI helyzete tehát fordított, mint a vármegyéké. A vármegyék maguk választják alkalmazottaikat, de azok fizetésüket az állami költségvetés terhére élvezik. Az OTI alkalmazottait, az orvosok kivételével, az állam nevezi ki, de illetményeik az intézetet terhelik. Mégis mindkét esetben joggal beszélünk önkormányzatról, mert annak nem az a lényeges követelménye, hogy az autonóm testület alkalmazottait maga válassza és maga fizesse,

hanem az, hogy legyenek alkalmazottak, akikkel az önkormányzat rendelkezhetik és akik a határozatait végrehajtják. Ez pedig mindkét esetben biztosítva van, többek közt azáltal is, hogy az önkormányzat az alkalmazottak ellen fegyelmi eljárást rendelhet el és abban alsó-fokon saját szerveivel bíraskodik.

3. Az OTI-nak a törvény alapján járó szolgáltatások közadók módjára behajthatók. A törvények megsértése számos esetben kihágásnak minősül.

b. A Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI, 1. 1927: XXI. t.-c. 180-182. §, 1928: XL. t.-c. 101. §) önkormányzatára, elnöksége és alkalmazottai jogállására és a felette gyakorolt miniszteri felügyeletre az OTI-ra vonatkozókhöz hasonló rendelkezések érvényesek. A MABI biztosításra kötelezett tagjai azok, akik Budapest, Budafok, Kispest, Pestszenterzsébet, Rákospalota és Újpest területén levő vállalatokban, üzemekben, hivatalokban és foglalkozásokban, mint munkavállalók dolgoznak.

c. Az Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet (OMBI).

Az OMBI önálló jogi személy, amelynek önkormányzata van. Központi igazgatósága 12 tagból áll. Az Országos Mezőgazdasági Kamara a tíz kataszteri holdat meghaladó birtokkal rendelkező birtokosok érdekeltségi csoportjaiból együttvéve két tagot, a munkavállalói érdekeltségi (első) csoportból négy tagot, az Országos Magyar Gazdasági Egyesület és a Magyar Földbérlek Országos Szövetsége tagjaik sorából egy-egy tagot, végül a Magyar Gazdatisztek és Erdőtisztek Országos Egyesülete tagjai sorából négy tagot küld az igazgatóságba (1936: XXXVI. t.-c. 22. §). A kiküldetés három évre szól. A központi igazgatóság elnökét a földművelésügyi miniszter szintén három évre nevezi ki. Az intézet ügyvitele élén a vezérigazgató áll, akit szintén a földművelésügyi miniszter nevez ki.

Az intézet az összes állami, törvényhatósági és községi adók alól mentes. Bélyeg- és illetékmentességet is élvez.

Az intézet bevételei: *a.* a biztosított munkavállalók járulékai; *b.* a munkaadók járulékai (1900: XVI. t.-c. 8. §), illetve a földadó alá eső ingatlanok tulajdonosainak (haszonélvezőinek, javadalmasainak) hozzájárulása (1938: XII. t.-c. 18. §, 1939: XVI. t.-c. 6. §); *c.* az állam hozzájárulása; *d.* a törvényhatóságok hozzájárulása; *e.* adományok és büntetéspénzek. Az *a.* és *b.* alatti járulékok közadók módjára hajthatók be.

Az intézet ügykezelése a földművelésügyi miniszter felügyelete és ellenőrzése alatt áll.

Az intézethez a földművelésügyi miniszter kormánybiztost nevez ki, aki az üléseken résztvesz és a határozatok ellen óvást emelhet. Az intézet ügyrendjét a földművelésügyi miniszter állapítja meg.

Ad *a.-c.* Minden olyan per, amely a fenti társadalombiztosító intézetek valamelyike és a munkaadó vagy a biztosított közt, akár a munkaadó és a munkavállaló közt, vagy két munkavállaló közt keletkezik, a társadalombiztosítási bíraskodás útjára tartozik. A társadalombiztosítási ügyekben elsőfokon a kir. járásbíróságok, második és végsőfokon a budapesti kir. ítélőtábla járnak el (1932: IV. t.-c.).

d. Az *Országos Ipari és Bányászati Családpénztár* (1938. évi XXXVI. t.-c.).

Az iparban, kereskedelemben, valamint a bányászatban és kohászatban foglalkoztatott munkások gyermekei után fizetendő gyermeknevelési pótlék minden gyermek után havi öt pengő. Ennek fedezésére a munkaadók kötelesek alkalmazottaik számával arányos járulékot fizetni. A gyermeknevelési pótlékre való igényjogosultság megállapításával, valamint a gyermeknevelési járulék befizetésével és a pótlék kifizetésével járó teendőket a szakmai családpénztárak látják el. Nyolc szakmai családpénztár van, amelyek a következők: I. sz. a vas-, fém- és gépiparra; II. sz. a kő-, föld-, agyag-, aszbeszt-, üveg- és építőiparra; III. sz. a fa-, csont-, papír- és sokszorosító iparra; IV. sz. a bőr-, sörte-, szőr-, toll- és vegyészeti iparra; V. sz. a fonó-, szövő- és ruházati iparra; VI. sz. az ételmezési iparra; VII. sz. a bányászatra, kohászatra és közhasznú villamosüzemekre; VIII. sz. a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter hatáskörébe utalt ipari (kereskedelmi) szakmákra.

A szakmai pénztárak jogi személyek (1938: XXXVI. t.-c. 13. §). Felállításuk és igazgatásuk költségét a munkaadók viselik. Az egyes szakmai pénztárak élén az igazgatóság áll, amelynek tagjait az iparügyi miniszter az érdekelt munkaadók és munkavállalók, valamint ezeknek a körén kívülálló szakférfiak sorából egyharmad-egyharmad arányban három év tartamára nevezi ki. Az alkalmazottakat az igazgatóság meghallgatásával a miniszter nevezi ki. Ugyanő állapítja meg az ügyviteli szabályzatot.

A szakmai pénztárak működésének ellenőrzésére az Országos Ipari és Bányászati Családpénztár van hivatva, amelynek ügyvitelét állami és egyéb alkalmazottak az állami költségvetés terhére látják el. Az ügyvitel élén az igazgató áll. A 21 tagú felügyelőbizottság elnökét a kormány, tagjait az iparügyi miniszter három évre nevezi ki.

Mind az országos, mind a szakmai családpénztárak közadók és illetékek alól mentesek. A törvény megsértése több esetben kihágást alkot.

A törvény alapján felmerülő vitás ügyekben elsőfokon az illetékes szakmai családpénztár, másod- és végsőfokon az Országos Családpénztár igazgatója jár el.

Ad *a.-d.* A társadalomjóléti köztestületek áttekintésére az alábbi összeállítás szolgál:

A társadalomjóléti köztestületek áttekintése.

<i>Biztosítási ágak :</i>			
1. Betegségi.	2. Baleseti.	3. Bányanyugbér.	4. Öregégi, rokkantsági, özvegységi, árvasági.
<i>Törvények :</i>			
1927 : XXI.	1927 : XXI.	1925 : XXXVI.	1928 : XL.
<i>Szervek :</i>			
OTI	OTI	OTI	OTI MABI
Általános üzletág Kerületi pénztárak (28)	Bányatárspénz- tárak (17)	Bányatárspénz- tárak (17)	Elismert vállalati nyugdíj- pénztárak (84)
Vállalati pénztárak (17)			
Háztartási üzletág Ónálló biztosító intézetek :			
MABI			
Közlekedési, Be- tegségi, Biztosító Intézetek (7)			
MÁV BBI,			
Posta BBI			
Dohányjövődék BBI			
Postatakarékpénz- tár BBI			
Bányatárspénz- tárak BBI (17)			
MEZŐGAZDASÁGI BIZTOSÍTÁS.			
<i>Biztosítási ágai :</i>			
1. Gazdasági munkavállalók			
2. Gazdatisztek			
3. Öregség, özvegység			
1900 : XVI.			
1913 : XX.			
1936 : XXXVI.			
1938 : XII.			
1939 : XVI.			
OMBI			
			CSALÁDPÉNZTÁRAK.
			Gyermeknevelési pótlék
			1938 : XXXVI. t.-c.
			Orsz. Ipari és Bányászati Család- pénztár
			Szakmai családpénztárak (8)

7. számú ábra.

Azérdekképviseltek átmeneti formái.

114. Az eddigiekben tárgyaltuk a magyar jog által már ilyenekül elismert köztestületeket. Meg kell azonban emlékeznünk arról, hogy számos újabb törvény és rendelet egyes magánjogi egyesület alakjában létesült érdekképviselőket olyan jogokkal ruház fel, amelyek a köztestületeket illetik meg és így a köztestületek felé az átmenet különböző fokait létesítik. Ez arra vall, hogy a közigazgatásnak számos olyan feladata van, amelyeknek tökéletesebb megoldása végett az érdekeltek testületeinek bevonását szükségesnek tartja.

Az ilyen, magánjogi egyesület alakjában létesült, érdekképviselőeknek köztestületi jogokkal való felruházására példák a következők:

A *Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége* (GYOSZ) két taggal a felsőházban képviselve van (1928: XIII. t.-c), igazgatóságának két tagja a székesfőváros közgyűlésének érdekképviselő címén tagja (1930: XVIII. t.-c. 18. §), tagokat küld továbbá a Kivándorlási Tanácsba (1909: II. t.-c. 19. §), a Nemzeti önállósítási Tanácsba (4600/1937. M. E.), az Országos Iparügyi Tanácsba (1936: VII. t.-c), a kartelbizottságba (5382/1931. M. E.), a külföldi hitelek országos bizottságába (10.000/1939. M. E.), a társulati adóügyekben harmadfokon eljáró döntőbizottságba (1940: VII. t.-c. 39. §).

Az *Országos Magyar Gazdasági Egyesület* (OMGE) két taggal képviselve van a felsőházban (1930: XLII. t.-c), tagjai vannak a Kivándorlási Tanácsban (1909: II. t.-c. 19. §), a Nemzeti önállósítási Tanácsban (4600/1937. M. E.), a kartelbizottságban (5382/1931. M. E.), az Országos Erdőgazdasági Tanácsban (1935: IV. t.-c), tagja az OMBI igazgatóságának (1936: XXXVI. t.-c).

A *Takarékpénztárak és Bankok Egyesülete* (TÉBE) tagja az Országos Hitelügyi Tanácsnak (5610/1931. M. E.), a Nemzeti Önállósítási Tanácsnak (4600/1937. M. E.), a külföldi hitelek országos bizottságának (6370/1931. M. E., 1600/1932. M. E.), a Biztosítási Szaktanácsnak (199/1923. M. E., 10.080/1927. M. E.), a társulati adóügyekben harmadfokon eljáró döntőbizottságnak (1940: VII. t.-c. 39. §).

Jelentősége van annak is, hogy például az *Országos Fagazdasági Tanácsnak* a következő egyesületek a tagjai: Országos Erdészeti Egyesület, Baross Szövetség, Magyar Fatermelők, Fakereskedők és Faiparosok Országos Egyesülete, Tűzifakereskedők és Gőzfavágók Országos Egyesülete stb. (970/1933. M. E., 3260/1934. M. E., 8190/1934. M. E., 410/1936. M. E.), az Országos Szőlő- és Borgazdasági Tanácsnak tagjai a Magyar Szőlőgazdák Országos Egyesülete, az OMGE, a Magyar Bőrkereskedők Országos Egyesülete, a Budapesti Szállodások és Vendéglősök Ipartestülete stb. (1936: V., 1938: XXXI. t.-c).

Ezek a tagságok az egyesületek számára kétségtelenül emelt jogállást, a közigazgatás szervezetéhez tartozást jelentenek, ami őket a többi egyesületekétől lényegesen megkülönbözteti.

A 8. számú melléklet áttekintést nyújt arról, hogy az érdekképviselői alakulatok a legtöbb iparágban magánegyesület alakjában már megvannak és hogy köztük már jelentékeny rész élvez többé-kevésbé emelt jogállást.

A külföldi fejlődés iránya arra mutat, hogy a munkaadók és munkavállalók egyesületeit, amelyek nálunk eddig mind magánjogi egyesületek (pl. a szakszervezetek), köztestületekké emelik, és általuk az egész gazdasági termelői gépezetet a közigazgatás szervezetébe beiktatják (korporációk, hivatásrendek).

34. §. A közüzemek.

A közüzemek fogalma

115. A közüzemek a közigazgatásnak olyan szervezeti egységei, amelyek munkaerőket és anyagi eszközöket állandóan egyesítenek termelési, vagy kereseti tevékenységnek különböző technikai eljárások felhasználásával való végzésére. A termelő, vagy kereseti tevékenység az üzemnek fogalmi kelléke, amely hiányzik, vagy alárendelt az intézeteknél, pl. magkísérleti intézetnél, városi színháznál, kórháznál, amelyeknél a kulturális, vagy szociális szempont az uralkodó. Az állandóság kritériuma hiányozni fog az egyszeri gazdasági vállalkozásoknál, amelyek a kereskedelmi jog alkalmi egyesülésének felelnek meg, pl. ha egy község a közmunka felhasználásával utait rendbehozza, vagy ideiglenes termelési akcióknál, mint pl., ha egy város inségakciója keretében a téli hónapokra szabó- vagy cipésműhelyt állít fel. A technikai eljárások alkalmazása is lényeges kritérium, mert a tisztán szellemi eszközökkel végzett kereseti tevékenységet, pl. tervezést, üzemnek nem nevezhetjük. Így a földművelésügyi minisztérium vízügyi szolgálata, amely a Tiszaszabályozás, s más vízrendezések megtervezésével és lebonyolításával nagy anyagi előnyöket termel, a közüzemek közé szintén nem tartozik. Az pedig, hogy a közigazgatás szervezeti egységeiről van szó, azt jelenti, hogy a termelési, vagy kereseti tevékenység a köz érdekében folyik, és a közüzem anyaközülete az állam, törvényhatóság, város, község, vagy valamely köztestület.

A közüzemeknek ez a szerepe a posztindusztriális kor jelensége. A gazdasági élet és a technika nagy fejlődése nemcsak azt tette szükségessé, hogy az állam a gazdasági élet irányítására egyre nagyobb befolyást gyakoroljon, hanem azt is, hogy a gazdasági tevékenységben résztvegyen. Egyrészt maga az állam, másrészt a városok jutottak többször abba a helyzetbe, hogy üzemek köztulajdonba vétele útján gondoskodjanak az emberek valamely nélkülözhetetlen tömegszükségletének (víz, csatorna, villany, közlekedés, vágóhíd stb.) biztos és olcsó kielégítéséről, majd pedig valamely katonai, pénzügyi, vagy más állami érdek biztosításáról (hadianyaggyár, pénzverő, posta, rádió, táviró, telefon, villanyvasút, budapesti kereskedelmi és ipari kikötő, repülés stb.). De vannak olyan közüzemek is, amelyek célja monopólium kimondásával nyereség biztosítása az államháztartás javára (dohányjövedék, só-, lottó- stb. jövedékek). Később az állam és a nagyvárosok pénz- és hitelműveletek lebonyolításával foglalkozó üzemekre is kiterjesztették befolyásukat, hogy azokat közérdekű feladatok megoldásában felhasználhassák. További fejlődés volt az, amikor a közületek, felismerve a gazdasági élet szervezési formáinak előnyeit (nagyobb mozgékonyág, kettős könyvvitel stb.), gazdasági jellegű közfeladatok megoldására hatósági, bürokratikus szervezeti egységek helyett közüzemek alakjában létesítettek új alakulatokat.

Különböző okok és megfontolások vezettek tehát a közüzemek gyors elszaporodására.

Közüzemi törvényünk még nincs. Nincsenek tisztázva a közüzemek fogalma és típusai sem. Újabban több törvény tartalmaz már egyes töredékes rendelkezéseket, azok azonban különböző miniszterek kezdeményezésére jöttek létre, rendelkezéseik teljes összhangban nincsenek egymással és nagy hézagokat hagynak szabályozatlanul.

A legkimerítőbb rendelkezések a székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930: XVIII., illetve 1934: XII. t.-c.-ben vannak, de természetesen csak a főváros üzemekre vonatkoznak. Az 1930: XVIII. t.-c. (87. §-a) szerint „ebben a törvényben (!) üzem alatt érteni kell a székesfővárosnak azokat az üzleteit, vállalatait és telepeit, amelyeket a székesfőváros vagy kizárólag saját szükségleteinek ellátására, vagy más fogyasztók szükségleteinek kielégítésére is szervezett, vagy jövőre szervez.” Az üzemeknek elsősorban a szükségletek kedvezőbb, jobb és olcsóbb kielégítését, másodsorban a székesfőváros háztartásának könnyítését kell szolgálniok. „Üzemet csak a közérdek által indokolt szükség esetében lehet létesíteni.”

Az iparfejlesztésről szóló 1931: XXI. t.-c. (34. §) szerint „minden törvényhatósági, vagy községi önálló vagyonkezelésű, közigazgatásilag kezelt, vagy kereskedelmi jogi formában megalakult közüzemnek, vagy vállalatnak létesítéséhez, illetőleg kibővítéséhez a belügyminiszternek a kereskedelemügyi (ma iparügyi), illetőleg a pénzügyi miniszterrel egyetértve kiadott engedélyre van szükség.”

Az 1930: XVIII. t.-c. szerint a székesfőváros üzeminek létesítésére, egyesítésére, vagy megszüntetésére vonatkozó törvényhatósági határozat „az illetékes miniszter” jóváhagyására szorul (42. és 93. §).

A *Közérdekeltségek Felügyelő Hatósága* felállításáról szóló 4600/1933. M. E. sz. r. állami felügyelet alá helyezi a „köztámogatásban részesülő” részvénytársaságokat, szövetkezeteket, ha a köztámogatás összege legalább 100.000 pengő, vagy az állam, törvényhatóság, község, vagy közalapítvány érdekeltsége az alaptőke 20%-át meghaladja (2. §). A rendelet szerint (24. §) a köztámogatásban részesülő társaságokra meghatározott szabályokat megfelelően alkalmazni kell az állam vállalatára, üzemére, vagy intézetére, bármilyen alakban működik is; kivétel az állami költségvetésben felsorolt állami üzemek. Az állami felügyeletet a pénzügyminiszter gyakorolja, akinek a Közérdekeltségek Felügyelő Hatósága alá van rendelve.

Amint látjuk, a jogszabályoknak a közüzemekre vonatkozó rendelkezései túlnyomórészt csak a törvényhatósági és községi üzemekre vonatkoznak, s alig az államiakra. A legfontosabb általános rendelkezés az, hogy a nem állami közüzemek engedélyezése és ellenőrzése terén különböző miniszterek hatásköre van megállapítva. Így a közüzemek ügye általános közüzemi törvény alkotása nélkül a miniszteriumok kazuisztikus intézkedései és joggyakorlata által való fejlesztés

útjára van terelve. A kormányzati üzempolitika szempontjai így még az alakulás és gyakori változás stádiumában vannak és megismerésük az intézkedések közzé nem tétele miatt nem könnyű.

A közüzemek fajai.

116. A közüzemek fogalmának fenn történt meghatározása után szükség van a közüzemek fajainak tisztázására. Ez elméleti szempontok figyelembevétele és egyúttal az eddigi magyar alakulatok osztályozásából nyert indukció útján a következő öt típus felállítására vezet:

A. *Házi műhelyek, illetőleg kisüzemek.* Ezek a közigazgatás házi kezelésében rendszerint a közszolgálat zavartalan ellátásának biztosítása érdekében működnek (pl. szerelőműhelyre van szükség egy kórházban a fűtés, világítás, vízellátás, különböző motorok üzembizavaráinak haladéktalan kiküszöbölésére, ami a betegek érdeke; műhelyre van szükség a honvédség, vagy rendőrség laktanyáiban a fegyverek javítására, mivel azok közbiztonsági okból a magániparnak ki nem adhatók; egy-egy hivatal, vagy minisztérium házi étkezője lehetővé teszi, hogy az alkalmazottak kisebb idővesztéssel étkezessenek stb.). Ezeknél a kisüzemknél az elérhető megtakarítás, szóval a gazdasági érdek mindig alárendelt. Annak a közintézménynek, amelyhez tartoznak, csak belső szervezeti tagosulását alkotják. De külön közüzemi típusként való elismerésükre szükség van, hogy a közigazgatás szervezetében kellőképpen megkülönböztethetők legyenek.

B. *A közigazgatás által kezelt közüzemek.* Vannak közüzemek, amelyek termelési vagy kereseti tevékenységet végeznek és méretük miatt önálló szervezeti egységet alkotnak. Pl. az állami nyomda, az állami pénzverő, az állami művégtaggyár, az állami dohánygyárak, a sok községi szeszfőzde stb. A közigazgatás szervezetéhez tartozó egységek, külön főnök (igazgató) vezetése alatt, de sem külön jogi személyiségük, sem önálló vagyonkezelésük nincs. Ezeket a közigazgatás által kezelt közüzemeknek nevezzük. Az állami, törvényhatósági, illetve községi költségvetésben kiadásaik és bevételeik külön címen, vagy rovaton lehetnek előirányozva, de ez önálló vagyonkezelést nem jelent. Mivel a közigazgatás részei, magától értetődik, hogy a közigazgatásra vonatkozó általános szabályok, és így többek közt az állami költségvetésre, zárószámadásra és számviteli ellenőrzésre vonatkozó jogszabályok rájuk is kiterjednek. Nem kereskedők és ügyleteik nem kereskedelmi ügyletek.

C. *Az elkülönített vagyonkezelésű (de közigazgatásilag kezelt) közüzemek.* A közüzemek gazdaságos működésének megítélése csak akkor lehetséges, ha azokat hasonló, magánkézben levő vállalatokkal összehasonlítjuk. Az összehasonlítás azonban csak akkor történik egyenlő alapon, ha a közüzem sem működik és számol más feltételek mellett, mint magánüzem. Hogy azonos feltételek biztosíthatók legye-

nek, szükség van a közüzem vagyonának legalább könyvelésig való elkülönítésére akkor is, ha az egyébként a közigazgatás kezelésében van. Az 1930: XVIII. t.-c. (87. §) ezt a székesfőváros üzemekre nézve kivétel nélkül kötelezővé teszi és részletesen szabályozza. Egyéb közüzemekre (az állam és más város tulajdonában lévőkre) ez még nincs előírva.

A vagyonkezelés elkülönítése a székesfőváros üzemeinél a következőkből áll:

a. Az üzem céljaira szolgáló vagyont a székesfőváros többi vagyonától egyenként el kell különíteni, az üzem kezelésébe átadni és ott a kereskedelmi üzleteknél szokásos szabályok szerint nyilvántartani és kezelni.

b. Az üzem céljaira esetleg engedélyezett beruházási és forgótőkét a székesfőváros csak kölcsönként folyósíthatja. Az üzem a kezelésébe átadott vagyon értékét és a kölcsönként kapott beruházási és forgótőkét törleszteni és azok után megfelelő kamatot fizetni köteles.

c. Az üzem a székesfőváros által az üzem céljaira adott szolgáltatásokért (terület, helyiség, berendezés, villany, víz, fűtés stb.) megfelelő ellenértéket (bér, vízdíj, vételár stb.) köteles fizetni.

d. Az üzem köteles a természetéhez és berendezései átlagos élettartamához viszonyított mértékű újítási tartalékalap létesítéséről és évről-évre való gyarapításáról gondoskodni.

e. Az üzemek az általuk fizetendő közszolgáltatásokat (társulati adó, illetékek stb.) viselni tartoznak.

f. Az elkülönített vagyonkezelésű közüzemeknek kettős könyvitelt kell vezetniök, az üzleti eredmény kimutatása végett.

Ezekből a rendelkezésekből láthatjuk azt a törekvést, hogy az ilyen üzemek gazdálkodásában mindazok a terhek szerepeljenek, amelyek magánvállalatoknál rendszerint előfordulnak és így működésüknek eredményesség szempontjából való elbírálása állandóan lehetséges legyen. Ez az elkülönített vagyonkezelés azonban nem jelent jogi értelemben véve (sem közigazgatási, sem magánjogi szempontból) önálló vagyonkezelést, mert az elkülönített vagyonkezelésű közüzemek gesztiójáéit való felelősség nem korlátozódik az azok kezelésében levő vagyorra. Ez világosan kitűnik az 1930: XVIII. t.-c. következő rendelkezéséből is (87. § ut. bek.): „Az a nyereséget, amely az üzemek zárószámadásai szerint az üzemi szabályzatnak megfelelő tartalékolások levonása után mutatkozik, a székesfőváros háztartási szükségleteinek fedezésére kell fordítani és azt a háztartási zárószámadásban bevételként, az esetleges hiányt pedig annak terhére kiadás-ként kell elszámolni.”

Ezeknek a közüzemeknek tehát nincs saját vagyonuk és saját tartozásuk. Ezért önálló jogi személyiségük sem lehet.

D. Az egyéni cég alakjában működő közüzemek. Az egyéni cégként való bejegyzés azt jelenti, hogy az illető közüzem a kereske-

delmi cégek jegyzékébe fel van véve. Ez azért előnyös, mert ezáltal üzletfeleinek a közüzemhez való jogviszonya szabatos meghatározást nyer, ami azokat az üzleti kapcsolatok kötésében batorítja. A bejegyzett közüzem saját cége alatt kereskedelmi ügyleteket köthet, amelyekből magánjogilag érvényesíthető jogai és kötelezettségei származnak. Ennek következtében egész gesztiójában számolnia kell a kereskedelmi törvény előírásaival. Kettős könyvvitelt kell alkalmaznia. De azért rendszerint nincs önálló jogi személyisége és a cégbejegyzés csak kifelé, üzletfeleihez való viszonyát határozza meg. A közigazgatáshoz való viszonya lehet a B. vagy a C. alattinak megfelelő. A székesfőváros üzemeire nézve az önálló vagyonkezelés a fent idézett rendelkezésekből kényszerítően következik, mégpedig minden esetben, akár be vannak egyéni cég alakjában jegyezve, akár nem. Sem az állam, sem a többi törvényhatóságok, községek, vagy más anyaközületek közüzemeire nézve azonban a székesfővárosi törvényhez hasonló jogszabályok mindaddig nincsenek. Ezért számos példa van arra, amikor egyéni cég alakjában bejegyzett városi, vagy községi üzem csak kifelé, harmadik személyekkel szemben látszik önállónak, befelé azonban sem vagyona nincs a tulajdonos anyaközület vagyonától elkülönítve, sem beruházási és forgótőkét nem kölcsönképen kapja és utána kamatot nem fizet, az üzem céljaira adott szolgáltatásokért ellenértéket nem fizet, felújítási tartalékalapot nem létesít stb. Tehát eredményességének megítélése sem lehetséges.

Az egyéni cég alakjában megalakult közüzemek nagyszámúak. Ilyenek részben az állam közüzemei: a m. kir. államvasutak, a m. kir. posta, az állami vas- és gépgyárak, a m. kir. postatakarékpénztár, a m. kir. budapesti vámmentes kikötő stb. (4490/1928. M. E. sz. r.). Mindezek elkülönített vagyonkezelésűek is a rájuk vonatkozó konkrét jogszabályok rendelkezésénél fogva. A m. kir. államvasutakra nézve pl. kimondja ezt a 8022/1924. M. K. sz. r. További példák Budapest székesfőváros elektromos művei, gázművei, vízművei, Gyöngyös megyei város villamos műve, Székesfehérvár sz. kir. város közművei, Debrecen város téglá- és cserépgyára, Pécs városi villamostelep, hajdúböszörményi városi takarékpénztár, tiszaszentimrei községi takarékpénztár stb.

Az ilyen közüzemek felruházhatók önálló jogi személyiséggel. Pl. a Külföldi Hitelek Pénztára (1960/1935. M. E. sz. r.).

E. *Vegyes jellegű kereskedelmi társaságok.* Amint az egyéni cég alakjában működő közüzemek nagy része, pl. a MÁV, a postatakarékpénztár stb., őket az egyszerű kereskedőktől nagyon is megkülönböztető közigazgatási jogállással bír, éppugy a kereskedelmi társaságok alakjában működő közüzemek is lényegesen különböznek közigazgatási vonatkozásaiknál és közigazgatási jogi elemeiknél fogva a tulajdonképeni kereskedelmi társaságoktól. A BSZKRT, a Magyar Dunántúli Villamossági r.-t. (Bánhidai erőmű), a Magyar Nemzeti Bank r.-t.

vagy az Országos Földhitelintézet, mint szövetkezet, nemcsak közszükséglet ellátása és gazdasági támasz tekintetében különböznek más kereskedelmi társaságoktól, hanem alapításuk, ellenőrzésük és a közönséghez való viszonyuk tekintetében egyaránt olyan kiváltságokkal rendelkeznek (pl. a villamoskalauz hatósági közeg), amelyek gyakran külön törvényeken vagy más jogszabályokon alapulnak. Ezek a kereskedelmi társaságok ritkábban betéti, vagy korlátolt felelősségű társulatok, többnyire részvénytársaságok vagy szövetkezetek, Önálló jogi személyiségük és anyagi felelősségüknek az egészben vagy részben tulajdonos állam, vagy önkormányzati testület egyéb vagyoniától való elkülönítése jogilag kétségtelen. Ha a tulajdonos állam, vagy önkormányzati testület az alaptőkén, illetve üzletrészek jegyzésén túlmenő kötelezettségeket is vállal, ez nem jogi, hanem közigazgatási, vagy gazdaságpolitikai okokból történik. A közigazgatás a gazdasági élet széles köreivel való érintkezést kívánó feladatok megoldására a kereskedelmi társaságok szervezeti formáját, közismert számos előnyük miatt egyre gyakrabban használja, de a rájuk vonatkozó jogszabályok részleges, speciális módosítása útján igyekszik biztosítani, hogy azok a közigazgatási cél elérésére alkalmasak legyenek, így létesítésüket többnyire maga kezdeményezi, s létesítésükben sokszor maga is résztvesz, sőt esetleg az egész alaptőkét az állam, vagy a főváros maga jegyzi. Egyúttal szervezetükben magának különös befolyást biztosít, hogy működésük a kitűzött közigazgatási célt szem előtt tartsa. Ezeknek a kereskedelmi társaságoknak a jogállása és jogviszonyai tehát a rájuk vonatkozó külön törvények folytán eltérnek a kereskedelmi törvénytől (1875: XXXVII. t.-c). Kereskedelmi jogi jellegük kétségtelenül van, de az nem kizárólagos, hanem közigazgatási jogi jelleggel kisebb, vagy nagyobb mértékben kevert. Ezért ezeket *vegyes jellegű vállalatoknak* nevezzük. A lényeg azonban az, hogy vegyes jellegük miatt is egészen, nem pedig félig tartoznak a közigazgatás szervezetéhez és a közigazgatás felelőssége a rájuk bízott köztőkék megmaradásáért és az eléjük kitűzött közigazgatási cél megvalósításáért teljes. A kereskedelmi jogi jelleg nem akadályozza annak, hogy a közigazgatás szervezetéhez számíttassanak, hiszen a közigazgatás egyébként is sokszor lép magánjogi jogviszonyra, pl. a közszállítások esetében.¹

A vegyes jellegű kereskedelmi társaságok már a magyar jogban is nagyszámúak és változatosak. A fontosak közé tartoznak a következők:

a. A *Magyar Nemzeti Bank r.-t.*,² korábban Osztrák-Magyar Bank r.-t. Létesítéséről és szabadalmáról az 1924: V. t.-c. (módosítva az 1925: XXXII., 1933: XVIII., 1938: XXV. t.-c. által) rendelkezik, amely becikkelyezi a részvénytársaság alapszabályát és egyúttal tartalmazza

¹ A németek az ilyen vállalatokat nem is vegyes, hanem kifejezetten közigazgatási jogi jellegűeknek nevezik. L. *Hippel*: Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. 1927.

a kereskedelmi törvénytől szükséges eltéréseket. Az állam egyelőre 1963. december 31-éig a bankra ruházta a bankjegyek kibocsátásának kizárólagos jogát. „A Magyar Nemzeti Bank közérdekű feladata, hogy az ország területén a pénzforgalmat szabályozza, a fizetések lebonyolítását megkönnyítse, a hitelforgalmat a pénzpiac és tőkepiac gondozása és irányítása útján is szabályozza és ellenőrizze, hogy a nemzetközi fizetések céljára, különösen pedig a fizetési mérlegben időnként előálló hiány kiegyenlítése végett aranyból és devizából készletet gyűjtson, továbbá, hogy felkészüljön arra, hogy a külfölddel való fizetési forgalom korlátozásainak megszűnése után a kibocsátott bankjegyek ellenében, a törvényhozás által megállapítandó módok szerint, aranyat vagy devizát szolgáltatthasson ki. Mindezeknek a feladatoknak az ellátásában egyforma gondot kell fordítani egyfelől arra, hogy a pénzforgalom és a hitelforgalom mindenkor a gazdasági közérdeknek megfelelően, egészségesen alakuljon, másfelől arra, hogy a bankjegyeknek más, állandósult értékű valutákhoz viszonyított értéke állandó maradjon.” (1938: XXV. t.-c, melléklet 1. §.) E vonatkozások miatt az árukivittel és behozatallal, a külföldi követelésekkel és tartozásokkal, az értékpapír- és az aranyforgalommal, valamint a külföldi fizetőeszközök forgalmával kapcsolatban igen sok jogügylet és egyéb cselekmény van a bank engedélyéhez kötve.

Az egyéb részvénytársaságoktól eltérő szervezeti rendelkezések a következők: A bank elnökét a pénzügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki. Az államfő erősíti meg a főtanács által választott két alelnököt. Az elnökök az államfő kezébe fogadalmat tesznek. A kormányt a banknál az államfő által a pénzügyminiszter előterjesztésére kirendelt kormánybiztos képviseli, akinek feladata felügyelni arra, hogy a bank a törvényeknek és az alapszabályoknak megfelelően járjon el. A legfőbb intéző szerv a főtanács, amely az elnökből és 13 tagból áll. A N. B. titkainak elárulása vétségnek minősül (1938: XXV. t.-c. 8. §).

h. A *Pénzügyintézet*, amely az egyik legfontosabb vegyes jellegű pénzügyintézet, szövetkezet alakjában létesült. A rávonatkozó 1916: XIV. t.-c. illetve az annak helyébe lépett 1920: XXXVII. t.-c. szerint „célja a Magyarország területén működő pénzügyintézetek és ezek révén a közgazdaság érdekeinek ápolása és előmozdítása”. A törvény a szövetkezet alapszabályait is becikkelyezi.

A törvény és az alapszabályok számos pontban juttatják kifejezésre a P. K.-nak azt a hivatását, hogy kimondottan közigazgatási feladatokat lásson el. Így tagjainál és a pénzügyminiszter utasítására a bank- és pénzváltó üzlettel foglalkozó kereskedelmi cégeknél, valamint értékpapírkereskedőknél közhiteli szempontból felülvizsgálatot, revíziót tart. „Közreműködik oly állami hitelműveletek végrehajtásában, amelyeket a pénzügyminiszter törvényes felhatalmazás alapján foganatosít és ellátja az államadóssággal kapcsolatosan azokat a

tennivalókat, amelyekkel a pénzügyminiszter megbízza.” „A pénzügyminiszter megbízásából gondoskodik az állami osztálysorsjáték rendezéséről; a tényleges szolgálatban álló és nyugdíjas közszolgálati alkalmazottaknak kölcsönöket nyújt.” (1918: XXII. t.-c.)

A P. K. tagjai a pénzügyintézetek, az alapítványi pénztárak és maga az államkincstár, amely különsorozatú üzletrészeket kap. A P. K. elnökét a pénzügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki. Igazgatóságában négy minisztérium kiküldöttje foglal helyet és a pénzügyminiszter kiküldöttjét az intézet bármely szervének minden határozata és cselekménye ellen óvási jog illeti meg. Az óvásnak a pénzügyminiszter döntéséig, amelynek legfeljebb 15 nap alatt be kell következnie, felfüggesztő hatálya van. Fontos szabály, hogy betétkönyvre befizetést csak olyan pénzügyintézetek fogadhatnak el, amelyek a P. K. tagjai és ennek a rendelkezésnek megszegése vétségnek van nyilvánítva, továbbá, hogy állami, törvényhatósági és községi pénzeket, valamint gyámhatósági és egyéb közhatósági kezelésben álló pénzeket betétkönyvre és folyószámlára csak olyan pénzügyintézetnél szabad elhelyezni, amely a P. K. tagja. Pénzügyintézet székhelyén kívül fiókot, vagy képviselőseget csak a P. K. hozzájárulásával létesíthet.

c. *Az Országos Földhitelintézet.* Az 1936: XVI. t.-c. alapján, mint szövetkezet alakult a Magyar Földhitelintézet (1871: XXXIV. t.-c), a Kisbirtokosok Országos Földhitelintézete (1879: XXXIX. t.-c.) és a Magyar Földhitelintézetek Országos Szövetsége (ú. n. Altruista Bank, 1911: XV. t.-c.) egyesüléséből. Elnökét és alelnökét az intézet igazgatósági tagjai sorából választja és az államfő erősíti meg. Az igazgatóság egy-egy tagját, illetve helyettesüket a pénzügyminiszter, illetve a földművelésügyi miniszter rendeli ki. Vezérigazgatóját az intézet igazgatósága választja és a pénzügyminiszter erősíti meg. Az alapszabályok megtartásának ellenőrzésére a pénzügyminiszter az intézethez kormánybiztost nevez ki. A törvény az intézetnek illetékkedvezményt és azt a jogot biztosítja, hogy kölcsönjárdékai a közadók módjára hajtassanak be. (1889: XXX. t.-c. 28. §.)

d. *Az Országos Központi Hitelszövetkezet* számára az 1898:XXIII. t.-c. állapított meg a kereskedelmi törvénytől eltérő szabályokat, amelyeket az 1920: XXX. t.-c. továbbfejleszt. Az OKH azt a privilégiumot kapta, hogy gazdasági és ipari hitelszövetkezet csak az ő közreműködésével és csak oly feltétellel alakítható, hogy az alakuló szövetkezet az OKH-ba rendes tagként belép. Hivatása, hogy gondoskodjék mindazoknak a hitelszükségleteknek a kielégítéséről, melyek kisebb mezőgazdaságok létesítésére, termelésük biztosítására és fejlesztésére szükségesek. Feladata továbbá a szövetkezeti eszmének terjesztése és népszerűsítése, valamint a szövetkezeti rendszer tökéletesítése. Közérdekű feladatköre szintén jelentékeny állami kedvezményeket biztosít a számára, s viszont szervezetében az állam hasonló befolyást tart fenn magának, mint a c. alattinál.

e. Az *Iparosok Országos Központi Szövetkezete* az 1924: XVIII. t.-c. alapján létesült. Iparfejlesztési célokat szolgál, és pedig azzal, hogy a kisiparosok szövetkezeti mozgalmát felkarolja. Az IOKSZ a kötelekébe tartozó szövetkezetek ügykezelése felett ellenőrzést és felügyeletet gyakorol. Az államtól szintén különböző kedvezményekben részesül. Elnökét az iparügyi miniszter előterjesztésére az államfő nevezi ki. Ügykezelése felett a kormány a c. alattihoz hasonló módon gyakorol felügyeletet.

I. Az *Országos Falusi Kislakásépítési Szövetkezet* (FAKSZ). A közigazgatási feladatot legvilágosabban ezzel kapcsolatban mondja ki a törvény (1927: XIX. t.-c.): „A földbirtok helyesebb megosztását szabályozó rendelkezések (1920:XXIX., 1920:XXXVL., 1924:VII. t.-c.) végrehajtása során kiosztott házhelyeknél az építkezést megkönnyítő *állami tevékenység* lebonyolításával megbízott, vagy megbízandó szervnek az általa nyújtott építkezési hitelből származó követelése telekkönyvi bejegyzés nélkül is dologi teherként terheli a felülepítményekkel együtt az ingatlant.” A szervnek ezt a követelését közadók módjára kell beszedni és behajtani. A pénzügyminiszter a szerv részére adó- és illetékmentességet és egyéb kedvezményeket rendelettel biztosít. Jellemző a tételes jogi rendezés következetlenségére, hogy a FAKSZ-nál sem a rávonatkozó törvényben, sem alapszabályaiban a kormány ellenőrzése, vagy különös befolyása kimondva, és e célra különleges szabályok megállapítva nincsenek.

g. A *Magyar Jelzálogintézetek Szövetkezete* az 1925: XV. t.-c. 1. §-a alapján létesült a mezőgazdasági hitel megszerzésének könnyítésére a tagintézetek jelzálogos követeléseinek értékesítése útján.

h. A *Magyar Szavatossági Bank* a 4570/1931. M. E. sz. r. szerint alakult, mint szövetkezet. Célja az, hogy a pénzintézetek részére kötelezettségeik teljesítésének, különösen a náluk elhelyezett takaré- és folyószámlabetétek kifizetésének, elősegítése céljából, továbbá pénzintézetek útján iparvállalatok részére átmenetileg váltóhiteleket folyósítson.

i. Az *Ipari Munkaszervező Intézetet* az 1931: XXVI. t.-c.-ben kapott felhatalmazás alapján kibocsátott 2200/1933. M. E. sz. r. szervezte. Célja: hitelnyújtás útján ipari munkaalkalmak teremtésének előmozdítása, az ipari hitelszükségletek kielégítésében és egyéb közcélú hitelműveletekben való részvétel. Szövetkezet, de alapszabályai a szövetkezetekre vonatkozó jogszabályokban foglalt rendelkezésektől eltérhetnek.

j. A *Hitelintézetek Szövetkezete* szintén a 2200/1933. M. E. sz. r. alapján alakult. Célja a kölcsönösség alapján, közös üzletkezelés mel' lett az Ipari Munkaszervező Intézet, továbbá a mezőgazdák, valamint mezőgazdák valamely testülete, vagy más gazdasági tényező közcélú hitelműveletében való részvétel.

Ezek az utóbbi hitelintézetek (g-j) szintén mind közfeladatok, megoldására, a kormány állandó ellenőrzése mellett működnek.

k. A Magyar Pénz- és Tőkepiac Szabályozására Alakult Intézet R.-T.-ot az 1938: XXV. t.-c. 4. §-a alapján a Magyar Nemzeti Bank létesítette. Különböző adó- és illetékkedvezményekben részesült. Könyveinek és az azokból vett kivonatoknak olyan bizonyító erejük van, mint a közokiratoknak (3136/1938. P. M. sz. r.).

l. A Földbirtokrendezés Pénzügyi Lebonyolítására Alakult Szövetkezet. (1928: XLI. t.-c, 8000/1928. P. M. sz. r.)

m. Magyar Investment Társaság. (1931: XVII. t.-c, 2600/1933. M. E. sz. r. 6. §.)

n. Magyar Pénzintézetek Záloglevélkibocsátó Szövetkezte. (1925: XV. t.-c)

o. Magyar Pénzügyi Szindikátus. (1922: XVII. t.-c. 17. §.)

p. Országos Lakásépítő Hitelszövetkezet. (1930: XLI., 1931: XXXIV. t.-c)

r. Országos Magyar Ipari Jelzálogintézet. (1928: XXI. t.-c)

Vegyés jellegű kereskedelmi társaságok azonban nemcsak a hitel-szükségletek közérdekű kielégítése, hanem termelési, közlekedési, kereskedelmi, áruelosztási és más gazdasági célok ellátására is létesültek. Fontosabb példák:

s. A Magyar Dunántúli Villamossági r.-t. villamos energia előállítására 1930-ban Bánhidán létesült, állami kezdeményezésre, főleg külföldi kölcsönből. A kölcsön törlesztésére a MÁV bevételeit kötötték le. A villamos energiát a MÁV-nak, a BSZKRT-nak és a gyári ipartelepeknek adja át. A részvénytársaság részvényei az állam kezében vannak. Igazgatóságát a minisztérium jelöli ki.

t. A Magyar Folyam- és Tengerhajózási r.-t. az 1894: XXXVI. t.-c. alapján létesült, amely felhatalmazta a kereskedelemügyi minisztert, hogy az alapítandó részvénytársasággal az állam nevében kösse meg azt a szerződést, amelyet a törvény becikkelyezett. A részvénytársaság elnökeinek, igazgatóinak, igazgatósági és felügyelőbizottsági tagjainak megválasztása a kereskedelemügyi miniszter megerősítésére szorul. A MFTR a miniszter fennhatósága, oltalma és felügyelete alatt áll, aki e jogait miniszteri biztos által gyakorolja. A részvénytársaság az államtól állandó évi segélyben részesül. A miniszternek a járatok megállapítására és a díjszabásra befolyása van.

u. A Tejtermelők Országos Szövetsége szövetkezet, amelyet az 1931: XXVI. t.-c. alapján kibocsátott 6860/1935. M. E. sz. r. a tejtermelők termelési és értékesítési érdekeinek védelmére alakított. Tagjai falusi szövetkezetek (tejszövetkezetek), továbbá tejtermelő gazdák. A szövetség szervezeti szabályzatát a földművelésügyi miniszter állapította meg (83.400/1935. F. M. sz. r.).

v. A különböző egykezek. Az utolsó évtized „rendkívüli gazdálkodási” feladatainak megoldására az állam gyakran használ fel kereskedelmi társaságokat akként, hogy azokat kizárólagossági joggal ruházza fel valamely cikknek felvásárlására, elosztására vagy

exportálására. Ezek rendszerint a közellátás, vagy a termelés folytonossága szempontjából fontos cikkek. Így a *Futura*, Magyar Szövetkezeti Központok Áruforgalmi részvénytársasága gabonát, tengerit és lisztet egyedül vásárolhat és hozhat forgalomba. A Futura gabonagyűjtési csoportja a *Hombár*. A *Magyar Mezőgazdák Szövetsége* az egy kéz az erő takarmányban, az *Országos Magyar Tejszövetkezeti Központ* (OMTK), mint szövetkezet, a tej és tejtermékekre nézve, a *Magyar Állat- és Állati Termékek Kiviteli Szövetsége* (MÁSz) a sertésre nézve stb.

z. *Budapest székesfőváros* részvénytársasági formában a következő üzemeket tartja fenn: Budapest Székesfővárosi Közlekedési r.-t. (BSZKRT), Budapest Székesfővárosi Községi Takarékpénztár r.-t., Budapesti Kisipari Hitelintézet r.-t., Magyar Sertéshizláló és Húsipari r.-t. (Nagytétény).

Ezekre vonatkozólag az 1934: XII. t.-c. (23. §-a) tartalmazza a különleges rendelkezéseket: a székesfővárosnak a részvénytársaságban felénél nagyobb érdekeltiségének kell lennie, a részvényesi jogokat a törvényhatósági bizottság által kiküldött megbízottak útján gyakorolja, a részvénytársaság igazgatóságában és felügyelőbizottságában ugyanilyen tagok képviselik, egy-egy tag a polgármester jelölése alapján. Az üzemek vezetése tekintetében a törvényhatósági bizottság megállapítja az elvi szempontokat s ezek keretei közt a polgármester a megbízottaknak, igazgatósági és felügyelőbizottsági tagoknak állásfoglalásukra nézve általánosságban vagy esetenként utasítást adhat. A belügyminiszter az üzemekhez felügyeleti jogkörének hatékonyabb gyakorlása céljából miniszteri biztost küldhet ki. A székesfővárosi számszéki igazgató ellenőrzése ezekre az üzemekre is kiterjed (1930: XVIII. t.-c. 51. §).

Köztámogatásban részesített magánvállalatok.

117. A 116. alatt felsorolt közüzemek közé nem tartoznak azok az esetek, amikor az állam, törvényhatóság vagy község valamely kereskedelmi vállalatot az általa szolgált cél előmozdítása érdekében *köztámogatásban* részesít. Egy olyan kereskedelmi vállalat, amely tisztán gazdasági célt szolgál és más előnyben a többi részvénytársaságokkal vagy szövetkezetekkel szemben sokszor nem is részesül, mint az állam, törvényhatóság, vagy község anyagi érdekeltiségében, esetleg csak kezesség, kamatbiztosítás, szavatosság, hitelnyújtás vagy segély (szubvenció) alakjában, ezáltal még nem válik közüzemmé. A 4600/1933. M. E. sz. r. 2. §-a állapítja meg a köztámogatásnak azt a fokát, amely elegendő ahhoz, hogy rájuk az állami felügyelet^ amelyet a pénzügyminiszter a *Közérdekeltiségek Felügyelő Hatósága* útján gyakorol, kiterjedjen (100.000 pengő, illetve az alaptőke 20%-át meghaladó összeg). Példák: a Győri Ipartelepek r.-t., Nemzeti Hitelintézet r.-t., Latorca erdőgazdasági r.-t. stb. L. erről 115i alatt is.

35. §. A hatóságok.

A magyar közigazgatási hatóságok.

118. A hatóságok fogalmát, valamint az általános és különös hatóság közti különbséget fentebb (209. 1.) már tisztáztuk.

A közigazgatás hierarchikus szervezete az alacsonyabb és magasabbfokú szervek különböző fokozataiból áll. A hatóságok minden fokon előfordulnak. A legmagasabb fokon levő szervek mind hatóságok.

A magyar közigazgatási hatóságok a következők:

1. Az *államfő* és a *kormány* hatásköre a közigazgatás minden ágára, a miniszterek hatásköre csak egy-egy ágra terjed ki, de akként, hogy egymást kiegészítve, a közigazgatás egész területét átfogja. (L. 30. §.)

2. Az *általános közigazgatási hatóságokon* a törvényhatóságokat: a vármegyét altagozataival: a járásokkal és a megyei városokkal, és a törvényhatósági jogú városokat értjük. Az általános közigazgatási hatósági hatáskör a törvényhatóságok egyéni szerveit illeti meg, nevezetesen a vármegyében az alispánt, a járásban a főszolgabíró, a törvényhatósági jogú és a megyei városban a polgármestert.

Hatósági jogköre van meghatározott hatáskörben a törvényhatósági bizottságnak, a kiségyülésnek és a közigazgatási bizottságnak is. Részletesen l. 36. §.

3. A *helyhatóságok* a községek: a kis- és nagyközségek, valamint a megyei és a törvényhatósági jogú városok, ideértve Budapest székesfővárost is. Részletesen l. 316. l.

4. A *kárpátaljai terület hatóságai* (1939: VI. t.-c, 6200/1939. M. E. sz. r.). A kárpátaljai terület közigazgatása élén a kormányzói biztos áll, akit a miniszterelnök előterjesztésére az államfő nevez ki. Székhelye Ungvár.

A kormányzói biztost mindazok a jogok megilletik, amelyeket a jogszabályok a főispán hatáskörébe utalnak. Ezenfelül ő gyakorolja a jogszabályok szerint a vármegyei törvényhatóságokat megillető szabályrendeletalkotási jogkört, továbbá a tanügyi közigazgatási és iskolai ügyekben mindazoknak a tennivalóknak ellátását, amelyekben a jogszabályok szerint a tankerületi kir. főigazgató jár el.

A kormányzói biztos mellett vele egyenlő rangban főtanácsadó működik, aki őt a kárpátaljai területet érintő általános érdekű kérdésekben tájékoztatja.

A kárpátaljai területen három közigazgatási kirendeltség működik Ungvár, Munkács és Huszt székhellyel. A kirendeltség vezetője közvetlenül a kormányzói biztosnak van alárendelve. A kirendeltség vezetője működési területén a közigazgatás vezetője és hatósági jogokat gyakorol azokban az ügyekben, amelyeket a jogszabályok az *a.* alispánnak, *b.* a törvényhatósági kiségyülésnek, *c.* az adóügyi bizott-

ság kivételével a közigazgatási bizottság alakulatainak és *d.* a kir. tanfelügyelőnek hatáskörébe utalnak. A járások, városok és községek szervezetére vonatkozólag a magyar jogszabályok az irányadók.

A kárpátaljai területen az állam hivatalos nyelve a magyar és a magyar-oroszl. A kárpátaljai terület hatóságai tehát általános hatóságok, amelyek a vármegyétől főleg abban különböznek, hogy a közigazgatási kirendeltségeknek önkormányzatuk nincs.

5. *Különös állami közigazgatási hatóság a m. kir. rendőrség.* (Kifejlődését 1. 110. 1., hatáskörét 81. §.) A rendőrség polgári intézmény. Szervezete a következő: minden törvényhatósági jogú és minden megyei városban m. kir. rendőrkapitányságot kell szervezni. Rendszerint ugyanez áll azokra a községekre vagy községi csoportokra is, amelyekre a belügyminiszter a m. kir. rendőrség hatáskörét kiterjeszti. Kivételesen több megyei város, vagy község is egy rendőrkapitányság működési körébe utalható, viszont Budapesten minden kerületben külön rendőrkapitányság működik. A rendőrkapitányságok működési területükön I. fokú rendőrhatalósági hatáskört töltenek be.

A m. kir. rendőrkapitányságok fölött a II. fokú rendőrhatalóságot, valamint működésük felett a felügyeletet és ellenőrzést a m. kir. rendőrfőkapitányságok gyakorolják: a fővárosi rendőrkapitányságok fölött a m. kir. rendőrség budapesti főkapitánya, az összes vidéki rendőrkapitányságok fölött pedig a m. kir. rendőrség vidéki főkapitánya (székhelye szintén Budapest). A vidéki főkapitány alá tartozó kapitányságok felügyeleti körzetekbe vannak osztva.

A budapesti főkapitány alá 14, a vidéki főkapitány alá 90 rendőrkapitányság tartozik, amelyek 8 felügyeleti körzetbe vannak beosztva.

Rendőri hatóság az Idegeneket Ellenőrző Központi Hatóság is, Budapesten (1. 179. 1.), amelynek 7 kirendeltsége van.

A m. kir. rendőrség személyzete a következő módon tagozódik:

a. egyenruha- és fegyverviselésre jogosított személyzet, amely a következő csoportokból áll: *aa.* fogalmazói kar, *bb.* felügyelői kar, *cc.* őrségi személyzet;

b. polgári ruhás és fegyverviselésre nem jogosított személyzet, amely a következő csoportokból áll: *aa.* a rendőrség működését kiegészítő detektívszemélyzet, *bb.* a rendőrség működését támogató: *a.* főiskolai képzettségű szakszemélyzet (orvosok stb.), *β.* középiskolai képzettségű számvevőségi szakszemélyzet, *γ.* kezelési szakszemélyzet, *δ.* kézbesítők és szolgák.

A m. kir. rendőrség hatósági hatáskörét a fogalmazói kar látja el. Az őrszemélyzet feladata a felügyelői kar vezetése alatt a végrehajtási teendők végzése.

6. Különös állami hatóságok a *pénzügyi közigazgatási hatóságok* is. Köztük legszélesebb hatáskörűek középfokon a pénzügyigazgatóságok, alsófokon a m. kir. adóhivatalok.

a. *A pénzügy igazgatóságok* száma 41. Van Budapest-székesfővárosi és Budapest-vidéki pénzügyigazgatóság, azután van pénzügyigazgatóság majdnem minden vármegyében; ez utóbbiak illetékessége a törvényhatóságok területén levő törvényhatósági jogú városokra is kiterjed. A pénzügyigazgatóságok a vonatkozó jogszabályok által megállapított keretek közt, mint ellenőrző, felügyeleti és mint első-, illetve másodfokú pénzügyi hatóságok eljárnak, illetőleg közreműködnek az egyenesadók, forgalmi adók és illetékek kivetésénél (kiszabásánál, megállapításánál), az egyenesadók, forgalmi adók, fogyasztási adók, illetékek, valamint a közadók módjára behajtandó kincstári követelések kezelésénél, könyvelésénél, nyilvántartásánál, beszédésénél, leírásánál, elengedésénél, biztosításánál és behajtásánál; végül pedig hatáskörükbe tartozik az összes említett közszolgáltatások tekintetében a jövedéki ellenőrzés, a jövedéki büntetőeljárás és az ennek kapcsán fizetendő adók és illetékek biztosítása.

b. A m. kir. *adóhivatalok* a pénzügyigazgatóságoknak vannak alárendelve. Majdnem minden járásnak külön adóhivatala van. Számuk 232. Ha a járási székhely valamely törvényhatósági, vagy megyei városban van, a járásnak és az illető városnak együttesen csak egy adóhivatala van. A székesfőváros területén a m. kir. adóhivatalok teendőit a kerületi *m. kir. adófelügyelőségek* végzik (18 van). Az adóhivatalok hatásköre kiterjed az egyenesadók, illetékek és a forgalmi adók kivetése s az említeti közszolgáltatásoknak, valamint a fogyasztási adóknak és a közadók módjára behajtandó kincstári követeléseknek kezelése, könyvelése, nyilvántartása, beszédése, biztosítása és behajtása körüli teendőkre. Mivel Budapesten az illetékek és az értékpapírforgalmi adó kiszabását és kezelését külön hatóság, a központi illetékkiszabási hivatal végzi, itt az adófelügyelőségeknek ezekkel a közszolgáltatásokkal nincs dolguk.

c. A *m. kir. illetékkiszabási hivatal* közvetlenül a pénzügyminiszternek alárendelt sajátos hatóság, mert részben elsőfokú teendőket végez, részben pedig a pénzügyigazgatósággal koordinált szerv. A székesfővárost, némely tekintetben az egész országot illetően el látja az illetékgazgatást. Országos hatáskörben végzi a díjak kiszabását, a kartellilletékek előírását, a márkázott árukat érintő illetékek ügyében való döntést és a vasúti vállalatok konverziós és némely más illetékeinek előírását. Budapestre vonatkozólag az egyéb illetékek és az értékpapírforgalmi adó kiszabása és kezelése terén mindazokat a teendőket teljesíti, amelyeket vidéken a m. kir. adóhivatalok és pénzügyigazgatóságok látnak el. Az adóhivataloktól főleg kiszabási, a pénzügyigazgatóságoktól főleg kezelési teendőket vesz át.¹

¹ *Takács György*: A m. kir. illetékkiszabási hivatal egyszerűsítési eredményei, Közigazgatástudomány. 1940. 105. sk. I.

d. *A ni. kir. központi illetmény hivatal*, (L. 476. 1.)

e. *A dohány jövedéki központi igazgatósága*. A dohányegyedárúság az államnak azt a jogát jelenti, hogy dohányt csak az állam engedélyével szabad termelni és csak neki eladni. Dohánygyártmányok előállításával csak az állam foglalkozhatik és azokat kizárólag az állam hozhatja, a verseny kizárásával megállapított áron (monopólium) forgalomba. A dohánygyártmányok önköltsége és eladási ára közti különbözetből az államnak jelentékeny nyeresége van, amely a költségvetési bevételek közt szerepei. A dohányegyedárúság ügyeinek ellátására külön hatósági szervezet szolgál. Élén a dohányjövődék központi igazgatósága áll. Közvetlenül a pénzügyminiszternek alárendelve intézi a dohány termelése, beváltása, a nyersanyagok és dohánygyártmányok előállítása és raktározása körüli összes teendőket.

f. *A szeszegyedárúsági igazgatóság* (1938: XX. t-c). A szeszegyedárúság az államnak azt a jogát jelenti, hogy a szesz (etilalkoholtartalmú anyag) előállítása, finomítása, víztelenítése, külföldről való behozatala és értékesítése felett kizárólag rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy a fenti műveletekkel csak az foglalkozhatik, aki erre a pénzügyminisztertől engedélyt nyert, és hogy a szeszfőzde vállalkozója köteles az általa előállított szeszt a pénzügyminiszter által megállapított beváltási árért a szeszegyedárúsági igazgatóság rendelkezésére bocsátani, amely azt értékesíti. A szeszegyedárúsági igazgatóság gyakorolja a szeszegyedárúságból folyó azokat a jogokat, amelyeket a pénzügyminiszter magának nem tart fenn.

g. *A vámhatóságok*. A vámjövődéki ügyek ellátására, nevezetesen az áruk behozatali, kiviteli vagy átviteli vámkezelésére és az azzal összefüggő mindennemű tennivaló elvégzésére külön vámhatóságok működnek. Ezek: a. elsőfokon a vámhivatalok, amelyek jogosítványaik terjedelméhez képest vagy fővámhivatalok, vag}- mellékvámhivatalok. A határszéli vámhivatalok kiegészítő szerve gyanánt működnek a vámbemondóórsők; b. középfokon a m. kir. központi vámigazgatóság, amely közvetlenül a pénzügyminiszternek alárendelten végzi a vámügyek szakszerű és egységes vezetését.

7. *A bányászati hatóságok*. A bányászati közigazgatás elsőfokú szakhatóságai a m. kir. bányakapitányságok. Számuk 7. Az iparügyi miniszternek alárendelve végzik a tétéles bányajognak ma is főforrását alkotó 1854. évi ausztriai általános bányatörvény és az újabb rendelkezések alapján a bányajogosítványok kiszolgáltatását és nyilvántartását, a jogbiztonság fenntartását és védelmét, amíg ez bírói hatáskört nem érint, a bányarendészet gyakorlását, a bányaműveléshez fűződő közgazdasági érdekek istápolását, a munkaügy kezelését (munkásvédelem, munkásbiztosítás) stb.

8. *Az árvaszékek*. Az elsőfokú gyámhatóságot az árvaszék gyakorolja. Árvaszékek vannak a vármegyékben, városi törvényhatóságokban, megyei városokban és végül kivételesen, belügyminiszteri

engedéllyel egyes községek is felruházhatók elsőfokú gyámhatósággal. Az árvaszékek önkormányzati szakhatóságok (1877: XX. t.-c. 191. §). A törvényhatósági árvaszék vezetője az árvaszéki elnök, tagjai pedig az árvaszéki ülnökök és jegyzők. Megyei városban az árvaszék elnöke a polgármester.

A gyámhatóság feladata kiskorúakkal szemben a személyükre és vagyonukra vonatkozó jogi védelem ellátása (*gyámság*); nagykorúakkal szemben abban az esetben jutnak szerephez, ha azok testi vagy szellemi fogyatkozásuknál fogva magukkal tehetetlenek, s így a kiskorúakkal hasonló elbírálást igénylő egyének (*gondnokság*).

A törvényes és törvényesített kiskorúak, ha atyjuk életben van, atyai hatalom alatt állanak. A kiskorúság nálunk a 24. életév betöltéséig tart. A nők 24. életévük betöltése előtt is férjhezmenésük által teljeskorúakká válnak. A 18. életévét betöltött kiskorú gyámhatósági eljárással nagykorúsítható.

Az atyai hatalom felöleli a kiskorú összes ügyeinek és érdekeinek védelmét. Az atya némely ténykedése gyámhatósági jóváhagyást igényel.

Ha az atyai hatalom hiányzik (az atya halála, vagy atyai hatalmától való megfosztása következtében), az atya hatáskörét a kiskorúval szemben a gyám veszi át, akit a gyámhatóság ellenőriz. A gyámság többféle lehet: *a.* nevezett gyám, akit az atya végrendeletben, vagy közjegyzői okiratban rendelhet a gyermeke számára; *b.* természetes és törvényes gyám. Ha az atya nem nevezett gyámot, a gyámi tisztelet törvényes alapon az anya tölti be; *c.* törvényes gyám, akit a gyámhatóság jelöl ki a legközelebbi rokonok köréből; *d.* kirendelt gyám, akit a gyámhatóság nem a rokonok közül, hanem az általános honpolgári kötelesség alapján rendel ki.

A gyám az atyánál fokozottabb gyámhatósági ellenőrzés alatt áll és ténykedése több esetben igényel gyámhatósági jóváhagyást, mint az atyáé. A gyám nem kezeli gyámoltja tőkepénzét, értékpapírjait, ékszereit, amelyek a gyámhatóság kezelésében vannak.

Községekben a gyámoltak és gondnokoltak személyes és vagyoni viszonyaira vonatkozó általános felügyelet céljából *közgyámot* kell választani, aki a gyámok és gondnokok mellett működik, s ha kell, a számadások elkészítésében nekik segít is. A közgyám senkinek sem gyámja, hanem felügyelő és ellenőrző szerv.

9. A *m. kir. kincstári jogügyi igazgatóság* (48.000/1940. I. M. sz. rendelet). Az igazságügyminiszter hatósága alá tartozik. Az államot mindazokban a peres ügyekben képviseli, amelyekben akár mint alperes, akár mint felperes, érdekelt van. Olyan eseteket kivéve, amelyekben a késedelem veszéllyel jár, a kincstári jogügyi igazgatóság csakis az illetékes miniszter, vagy^r az érdekelt más állami hatóság felhatalmazása és utasítása alapján léphet fel felperes gyanánt, vagy bocsátkozhatik perbe alperesként, illetőleg köthet bírói egyezséget.

A peres ügyek vitelén kívül a kincstári jogügyi igazgatóság jogi véleményyt ad a miniszterek vagy más állami hatóságok felhívására és szükség esetében közreműködik az államot érdeklő jogügyletek és okmányok létesítésénél (1897: XX. t.-c. 40. §). Külön jogi képvisellete van a m. kir. államvasutaknak, a m. kir. postának és a postatakarék-pénztárnak.

A közadók behajtása során előforduló egyes peres ügyekben az államot a törvényhatósági tisztii főügyészek képviselik (KKHÖ. 65, 79. §).

10. *A katonai hatóságok.*

11. *A külképviseleti hatóságok.* Magyarország a külföldi államokban követségeket és konzulátusokat tart fenn. Jogállásukat a nemzetközi jog szabályozza. A követek az államfő által az államfőhöz, az állandó ügyvivők a külügyminiszter által a külügyminiszterhez intézett megbízólevéllel láttatnak el.

A követek főbb feladatai: idegen államokkal való tárgyalások folytatása, jelentéstétel, s hatósági hatáskör a követségekhez tartozó egyének és a külföldi államban tartózkodó magyar állampolgárok irányában.

A konzulátusok főhivatása a kerületükben levő összes gazdasági, de főképp a hazai ipart, kereskedelmet, mezőgazdaságot érintő tényeket figyelni és azokról jelentést tenni; perenkívüli ügyekben fontos teendőkre vannak jogosítva; hitelesítéseket végeznek, bizonyítványokat állítanak ki. Kötelesek azonban a kerületükben előforduló politikai eseményekről is jelentést tenni. A konzulátusok az illető államban levő követnek alá vannak rendelve.

12. *Az utalványozó hatóságok.* L. 210. 1. és 61. §.

13. *Tisztán jogorvoslati hatóságok:* a Kihágási Tanács, a Fegyelmi Bíróság, az adófelszólamlási bizottságok, az Országos Döntőbizottság stb. Ezekről a 42. §-ban lesz részletesen szó.

A hatósági közegek.

119. A hatóságoktól meg kell különböztetnünk a *hatósági közegeket*. A hatósági közegek a közigazgatás szervezetének azok a tagjai, akik a hatóságok által létrehozott és kimondott állami akaratnak (parancsnak), szükség esetén az állam kényszerítő hatalmával való végrehajtására vannak hivatva, evégből fegyverrel vannak ellátva és külön szervezeti egységeket alkotnak.

A közigazgatás fegyveres őrtestületei a következők:

1. *A m. kir. rendőrség őrszemélyzete*, amely a felügyelői kar vezetése alatt áll (1. 259. 1.). Hivatása, hogy a városokban és azokban a nagyközségekben, melyekre a rendőrség hatásköre kiterjed, a közbiztonsági szolgálatot ellássa és feljebbvalói (a rendőrfőkapitány, vagy a rendőrkapitányok) rendelkezéseit végrehajtsa.

A rendőri őrség a karhatalom alkalmazása és kifejtése végett más hatóságok és hivatalos közegek segédletére is kirendelhető a főkapitány, vagy a kerületi kapitányok által. Ebben az esetben az őrség kirendelt tagjai csakis a nyert utasításuk foganatosításáért, valamint a törvény és saját szabályaik által előírt eljárásukért, de nem az utasítások tartalmáért felelősek.

2. *A m. kir. csendőrség.* A csendőrséget, mint katonailag szervezett őrtestületet, nyugati mintára az abszolút kormány 1849-ben szervezte. 1867-ben a cs. kir. csendőrezredeket feloszlatták s a közbiztonsági szolgálatot az egyes törvényhatóságok a polgári őrségekkel (pandúrok) látták el. Erdélyben és Horvát-Szlavonországban azonban a csendőrezredek ezután is, cs. és kir. országos csendőrpáncsnokság név alatt megmaradtak. Személyi és fegyelmi tekintetben a cs. és kir. közös hadügyminiszter, egyebekben a m. kir. belügyminiszter, illetve a horvát bán fennhatósága alá tartoztak. A közös hadügyminiszter hatáskörét 1876-ban a m. kir. honvédelmi miniszter vette át. Minthogy a csendőrség Erdélyben kiválóan bevált, az 1881: III. t.-c. a közbiztonsági szolgálat ellátására az egész országban megszervezte a m. kir. csendőrséget, amely továbbra is katonailag szervezett őrtestület és a belügyi és a honvédelmi miniszternek van alárendelve. Az 5047/1919. M. E. sz. r. óta a közbiztonsági szolgálatot az ország területének mindazon részein, amelyekre a m. kir. rendőrség hatásköre nem terjed ki, a csendőrség látja el. A felsőbb hatóságok a törvényhatóság első tisztviselője és a belügyminiszter. A csendőrség a végrehajtó szerv feladatát tölti be. A csendőrtisztek sem rendőri hatóságnak, sem rendőri közegnek nem tekinthetők. A tisztek feladata a közbiztonsági szolgálat kezelése felett való őrködés, illetőleg a szolgálat teljesítés ellenőrzése és irányítása, a legénység hivatászerű kiképzésének vezetése és a katonai fegyelem fenntartása.

A csendőrség szervezetének katonai jellegéből következik, hogy a csendőregyének által elkövetett bűncselekmények elbírálása a katonai büntetőtörvények alapján, a katonai bűnvádi perrendtartás szerint történik, hogy a csendőrség egyéneire a honvédség szolgálati szabályzatának I. Rész, III. fejezetében foglalt fegyelmi fenytő hatalom rendelkezései éppugy érvényesek, mint a honvédség tagjaira, és hogy a csendőrtisztek becsületügyeinek intézése a honvédségi becsületügyi szabályzat alapján történik.

A csendőrség szolgálata közbiztonsági és belső szolgálatra tagozódik. A közbiztonsági szolgálat: *a.* államrendészeti, *b.* közrendészeti, *c.* igazságügyi rendészeti és *d.* karhatalmi szolgálatra oszlik.

A közbiztonsági szolgálat a szolgálatkezelés szempontjából „rendes”, „felszólított” és „ellenőrző” szolgálatra tagozódik. Azt a szolgálatot, amelyet a csendőrség felhívás, vagy megkeresés folytán teljesít, felszólított szolgálatnak nevezzük. „Csendőrségi karhatalom”-nak azt a csendőrtábor vagy csapatot nevezzük, amely a közhatalmú hatóságok

vagy hatósági személyek támogatására olyan célból van kirendelve, hogy azoknak hivatalos eljárásukban esetleges erőszakos ellenállás, vagy támadás leküzdése végett a szükséges erő rendelkezésükre álljon.

Helyi rendészeti ügyekben a csendőrség csakis felügyelő és a (nagy- és kis-) községi közegeket támogató segédkezésre hivatott. Helyi rendészeti ügyön azt az ügyet kell érteni, amelyben törvény, rendelet, vagy szabályrendelet értelmében a rendészeti, intézkedési, végrehajtási és ellenőrzési jog, illetőleg kötelesség a helyhatóságot (községi előljárást) illeti meg. Így az 1886: XXII. t.-c. 21. § g. pontja szerint a község kezeli a mezei, tűz- és közrendőrséget. A község rendőri közegei: a mezőőr, hajdú, éjjeli őr, esküdt stb.¹

A csendőrség szervezete a következő: központi szerve a m. kir. csendőrfelügyelő, akinek hatáskörébe az egyöntetű kiképzés, a fegyelem és a rend egyöntetűségének biztosítása tartozik. A csendőrség tisztii parancsnokságai: a csendőrkerületi parancsnokságok a hadtestparancsnokságokkal egyenlő számban, a csendőrszázalparancsnokságok kb. a vármegyékkel egyenlő számban, a csendőrszázalparancsnokságok egy vármegyében több, de kevesebb, mint ahány járás van. Ezek alatt vannak a csendőrörök, amelyek azonban nem állnak tiszt parancsnoksága alatt. Egy Örs hatásköre több-kevesebb község terület téré terjed ki. A járási székhelyen csendőrör mindig van. Azonkívül is számos községben. A csendőrörök a közbiztonsági szolgálatot állandó portyázásokkal látják el. Minden községben kell csendőrpihenő helyiségnek lennie.

Vannak csendőrnnyomozóosztályok és nyomozóalosztályok, csendőrlovasalosztályok és csendőrtanosztályok is.

3. A m. kir. pénzügyőrség. Az abszolút kormány a régi harmincad és sófelügyeleti intézmény egyidejű megszüntetése mellett az osztrák pénzügyőrség 1843. évi szervezeti szabályzata alapján Magyarországon is cs. kir. pénzügyőrséget szervezett. A m. kir. kormány a pénzügyőrséget fenntartotta, csak 1868-ban új egyenruhával és új szolgálati utasítással látta el. A pénzügyőrség szervezeti és szolgálati szabályzata egy 1868-ban kibocsátott és azóta sokszor módosított rendeleten alapszik.

A pénzügyőrség a pénzügyi közigazgatás fegyveres őrtestülete, amelynek feladata a csempészetnek és általában a fogyasztási adók,

¹ Szervezeti és szolgálati utasítás a in. kir. csendőrség számára (Szut.). (120.40.3/1927. B. M. ein. sz. r.)

Pinczés Zoltán: Csendőrség és a közigazgatás. A mai magyar közigazgatás, A korszerű közszolgalat útja. 1930. 407. 1.

vitéz *Sellyey Vilihos:* A csendőr nyomozó alakulatok szervezete és szolgálata. U. o. 421. 1.

Szöllősy Alfréd: A község rendészeli feladatai. A mai magyar község. A korszerű közszolgalat útja. 1938. 3(3). I.

Pinczés Zoltán: A község közbiztonsága. LF. o. 372. 1.

jövedékek és egyedáruságok iránt rendelkező törvények és szabályok áthágásának a megakadályozása, jövedéki kihágások és szabályellenességek felderítése, felfedezésük esetében tényleírás felvétele, jövedéki vizsgálatok vezetése; köteles a pénzügyi hivatalokat és közegeket hivatalos eljárásukban támogatni és a törvényhatóság által meghatározott esetekben közbiztonsági intézkedések foganatosításában segédkezni.

Személyzete tisztviselőkből és altisztvekből áll. Tisztviselők: a pénzügyőri I. és II. oszt. felügyelők, főbiztosok, és biztosok; altisztek: a pénzügyőri íőszmlészek, szmlészek, fővgyázók. I. és II. oszt. vgyázók.

A pénzügyőrség a területileg illetékes pénzügyigazgatóság alá van rendelve. Egy-egy pénzügyigazgatóság, egy, vagy több pénzügyőri biztosi kerületből áll, amelyet pénzügyőri főbiztos, vagy biztos vezet. A biztosi kerületben több pénzügyőri szakasz működik egy főszmlész, vagy szmlész vezetése alatt.

Minden pénzügyigazgatósághoz egy-egy pénzügyőri felügyelő vagy főbiztos, mint pénzügyőri előadó van beosztva.

4. A *in. kir. börtönőrség*. Feladata a felügyelet és kényszeralkalmazás a letartóztató intézetekben. Személyzete börtönügyi tisztviselőkből és őrszemélyzetből áll.

5. A *képviselőházi őrség* (1912: LXVII. t.-c). A képviselőház és a felsőház elnökének rendelkezésére álló karhatalmi szerv, a házszabályokon alapuló joguknál és kötelességüknél fogva tett intézkedéseik foganatosítására.

6. A *m. kir. koronaőrség* és a *in. kir. testőrség* is funkciója szerint a közigazgatás fegyveres őrtestületei közé sorolható. Mivel azonban a honvédség kötelékébe tartoznak, velük itt nem foglalkozunk.

36. §. A vármegye.

A vármegyék kialakulása és száma.

120. A magyar közigazgatás szervezeti egységei közt a vármegye fontos szerepet játszik. A területi tagolás szüksége hozta létre, amikor a községi szervezet még általánosan ki nem alakult. A vármegye nagyszámú község területét és lakosságát magában foglaló egység, amely a helyhatóság és a központi kormány közt van és így középfokú hatóság. Hatásköre nem speciális, hanem általános közigazgatási hatóság. A vármegye történeti alakulat. Ez erősen látszik a vármegyéknek mind a területi beosztásán, mind a szervezetén és hatáskörén. A közigazgatás számára a vármegye éppugy, mint bármely más szervezeti egység, annyit ér, mint amennyi a mai eredményessége. A történeti fejlődést azonban a vármegye mai helyzetének és sajátosságának megítélésében figyelembe kell venni.

Az ország ma, Kárpátját nem számítva, 41 vármegyére oszlik.

8. sz. ábra. A vármegyék fontosabb adatai.

Vármegyék	Lélekszám ¹	Terület (hektár) ²	Megyei váro- sok száma ³	Járások száma ⁴	Közigyelősé- gek száma ⁵	Községek száma ⁶	Lakóházak száma
1. Abauj vm.	161.370	285.000	—	6	59	220	31.016
2. Bács-Bodrog vm.	695.412	866.800	10	14	1	132	158.769
3. Baranya vm.	305.561	517.600	1	8	83	338	61.859
4. Bars- és Hont k. e. e. vm.	146.028	198.100	1	4	44	146	29.926
5. Békés vm.	338.737	367.000	10	6	—	29	64.402
6. Bereg vm.	142.388	132.500	12	3	18	72	17.599
7. Beszterce-Naszód vm.	149.862	426.800	1	4	27	100	30.464
8. Bihar vm.	446.656	651.100	1	12	50	256	98.823
9. Borsod vm.	304.785	365.000	—	7	45	176	61.730
10. Csanád, Arad és Torontál k. e. e. vm.	177.471	198.800	1	5*	2	42	33.439
11. Csík vm.	171.996	623.600	2	5	11	62	36.050
12. Csongrád vm.	161.893	199.200	2	3*	2	19	23.710
13. Esztergom vm.	115.415	112.100	1	2	10	51	19.730
14. Fejér vm.	247.977	398.500	—	5	6	100	52.830
15. Gümér és Kishont vm.	107.181	199.300	2	4	34	149	21.000
16. Győr, Moson és Pozsony k. e. e. vm.	160.186	230.200	1	4*	24	96	23.192
17. Hajdú vm.	188.246	238.400	3	2	—	16	23.553
18. Háromszék vm.	139.497	303.200	2	4	27	97	30.290
19. Heves vm.	325.124	375.800	2	6*	13	113	61.070
20. Jász-Nagykun-Szolnok vm.	424.498	523.500	6	6	—	47	64.803
21. Kolozs vm.	156.426	257.100	1	5	45	152	31.891
22. Komárom vm.	263.202	351.500	—	6	32	158	43.115
23. Máramaros vm.	213.665	400.900	1	5	14	61	41.334
24. Maros-Torda vm.	255.878	457.400	1	8*	69	233	56.849
25. Nógrád vm.	260.506	311.100	3	6	61	190	43.780
26. Nyitra és Pozsony k. e. e. vm.	180.886	154.300	1	3*	21	82	31.522
27. Pest-Pilis-Solt ⁴ Kiskun vm.	1,535,761	1,182.000	13	17	5	217	227.956
28. Somogy vm.	391.390	667.300	1	9	84	301	76.127
29. Sopron vm.	141.821	182.000	—	4	30	110	27.746
30. Szabolcs vm.	423.619	459.100	1	9*	30	128	66.332
31. Szatmár vm.	430.255	616.800	3	11	91	303	83.890
32. Szilágys vm.	283.169	407.100	2	7	73	251	58.990
33. Szolnok-Doboka vm.	240.421	406.700	2	6	63	261	48.943
34. Tolna vm.	273.073	358.500	1	6*	11	107	55.943
35. Udvarhely vm.	120.554	259.000	1	4	29	111	26.149
36. Ugocsa vm.	81.035	89.400	—	2	12	43	16.464
37. Ung vm.	45.459	68.700	—	2	13	58	8.879
38. Vas vm.	326.431	389.600	2	8	85	319	53.902
39. Veszprém vm.	266.867	398.100	2	5	40	174	44.329
40. Zala vm.	510.583	597.000	2	13*	136	500	94.747
41. Zemplén vm.	201.998	237.000	1	5	34	127	34.058
1. Beregi k. k.	217.711	305.900	—	4	36	191	40.096
2. Máramarosi k. k.	271.215	552.900	—	4*	33	98	56.296
3. Ungi k. k.	132.990	299.500	—	4*	34	155	23.542
Összesen:	12,154.571	16,523.600	70	264	1537	6596	2,253.020

¹ Stat. Szemle 1941. 3-4.² Stat. Szemle 1941. 9.³ Magyarország Helységnevtára 1941.⁴ Az 1930. évi XVIII. t.-c. alapján Budapest Székesfővárosához csatolt „Budakeszi erdő”⁵ Csepeli kikötő” adataival együtt (az átcsatolás még nem fogantatosított).

* +1 szolgabírói kirendeltség.

Területüket, népességüket és fontosabb szervezeti adataikat a 8. számú ábra mutatja.

A vármegyék mai jogállása az 1848. évi alkotmányjogi reformok következményeként 1867 után alakult ki a köztörvényhatóságokról szóló 1870.:XLII. t.-c. és az azt hatályon kívül helyező 1886: XXII. t.-c. (a törvényhatóságokról) útján, mely utóbbit az 1929: XXX. t.-c. jelentékenyen módosította. A vármegyék mai területi beosztása az 1876: XX. és XXXII., 1877:1. t.-c. és 1882: XL, t.-c. által jött létre. Figyelembe kell azonban vennünk a trianoni békeszerződés által okozott helyzetre nézve az 1923:XXXV. t.-c.-et; a Felvidék visszacsatolása utáni helyzetre nézve az 1938:XXXIV. t.-c. és a 1930-1938. M. E. sz. r., a Kárpátaljára nézve az 1939: VI. t.-c., Erdélyre nézve az 1940: XXVI. t.-c, a Délvidékre nézve pedig az 1941: XX. t.-c, illetőleg az ezek alapján kiadott kormányrendeletek rendelkezéseit.

A vármegyék nevét és területét a törvény állapítja meg. A vármegye területe akkora, mint a hatásköre alá tartozó nagy- és községek és megyei városok területe együttvéve.

A nemesi vármegye jellege.

121. A vármegye a nemesi előjogok idején, egészen 1848-ig, a kiváltságos társadalmi osztály szervezete volt. A régi vármegye jogaiban és kötelességeiben a nemesség minden egyes önjogú férfitagja osztozott saját jogán és személyesen, nem pedig bizalom vagy választás alapján. A közügyek intézésében való részvétel alapja tehát egyedül a kiváltságos osztályhoz való tartozáson nyugodott. A nemesség, bár a száma Magyarországon nagyobb volt, mint a nyugati államokban, aránylag csekély töredéke volt az állam összes lakosságának. 1847-ben az anyaországban (Erdély nélkül) a nemesség összes száma 576.627 volt, ebből önjogú férfi 129.740.¹ Ez a nemesség, amelynek a száma a korábbi évszázadokban, különösen a vármegye egy részében, még alacsonyabb volt, ügyeinek intézését ösgyűlés jellegű *universalis congregatiók* közigyeléseken intézte. A vármegyék tehát nemesekből, és pedig túlnyomórésztükben földbirtokosokból állottak, s „ennél fogva egyetlenegy társadalmi osztály érdekeit képviselték, s egyetlenegy társadalmi osztály uralmára vezettek”.²

A nagyobb földbirtoknak nagyobb súlya is érvényesült, s amikor 1608-ban az országgyűlés két táblára oszlása bekövetkezett, a felső tábla ösgyűlés jellege megmaradt és csak az alsó tábla nyert képviselői jelleget annyiban, hogy a nemesek universitas választotta a köveit, de lehetőleg mindig csak „rég magyar gyökeres törzsből származó és jómódú földesurak” sorából.³ Ugyanez vonatkozott a megyei

¹ L. Ereky István: A magyar helyhatósági önkormányzat. A vármegyék T. k. 2. kiadás. 1910. 10. I.

² L. Ereky i. m. 8. 1.

³ L. Ereky i. m. 9. 1.

tisztikar tagjaira is, amelyet „lehetőleg birtokos nemesek rendjéből kellett megalakítani”.¹ A nemesek zömét azonban nem a bene possessionati nemesek, azaz jómódú földbirtokosok alkották, hanem a curialis községek és a földbirtokkal nem bíró taksás és armalista nemesek. Mivel ezek követekké és megyei tisztviselőkké nem voltak választhatók, nyilvánvaló, hogy egyes családok tartották a legtöbb vármegyében kezükben a hatalmat s így a vármegye nemcsak az osztályuralomnak, hanem ezenfelül nem egyszer egyesek családi politikájának eszközévé is vált.

„A dolog természetéből folyt tehát – mondja Ereký István –, hogy a régi magyar vármegyék előjogaikra és kiváltságaikra féltékeny arisztokratikus testületek voltak, amelyek egészen a legújabb időkig (1848-ig) felvették utasításaikban azt, hogy követjeik »az ország alaptörvényeit, szabadságait, mentességeit, előjogait és kiváltságait«, amelyek mind a földbirtokos osztálynak kedveztek, tárgyalatni, »a vármegyék szervezetét«, amely szintén a földbirtokos osztály kezébe adott minden hatalmat, »kérdézetni, vagy pláne tájékoztatni«, s az országgyűlésen, melyen ők voltak többségben, az ülésel és szavazattal bíró törvényhatóságok számát növelni, oda a szabad királyi városok szaporítása révén a kereskedő- és iparososztályokat is bevinni s ezeket túlsúlyra vergődni semmi esetre se engedjék.”²

Mivel az universitasban való személyes megjelenés jogát a nemesektől a királynak sem volt módjában elvennie, a királynak az universitasokat felosztatni, bármennyire szembehelyezkedtek is a végrehajtóhatalommal, szintén nem volt joga, és a felosztatás addig, amíg a magyar nemesség előjogai fennállottak, lehetetlen is volt. Az universitasok ezért 1526-tól 1849-ig szakadatlanul működtek (csak II. József uralkodása alatt volt a működésük megtiltva). A nemesek azonkívül az őket egyenként és együttesen megillető ellenállás jogát a vármegyei nemesség ösgyűléseire is átvitték. Fennállásuknak és működésüknek e századokon át tartó folytonossága révén váltak a régi magyar állam rendi alkotmányának védbástyaivá.³

A föld birtokosai az akkori jogrend szerint tehát urai voltak az egyes jobbágyoknak és jobbágyközségeknek, azután uraivá lettek a vármegyének és a vármegyék révén az egész országnak. „A király mellett a törvényhozói és végrehajtóhatalomnak, s az utóbbin belül a kormányzásnak, a közigazgatásnak és a bírászkodásnak, ők és az ország lakosságából csakis ők váltak részeseivé.”⁴

Az 1848. évi alkotmányos átalakulás hosszú európai és belső fejlődés kirobbanásaként tudta a rendi állam elavult rendszerének a kor

¹ L. 1732:LVI. t.-c. 3. §.

² L. Ereký i. ni. 8. 1.

³ L. Ereký i. ni. \2. 1.

⁴ L. Ereký i. m. 13. 1.

színvonalán álló állammá való átalakulását kikényszeríteni. Így szűnt meg a jobbágyság, a nemesség kedvezményes jogállása s következett be a kormánynak, az országgyűlésnek és ennek következtében a vármegyének és a községeknek átalakulása is.

A vármegyéről szóló 1848: XVI. t.-c. elvileg kimondotta, hogy a vármegyét is képviseleti alapon kell újjászervezni, de ennek a rendezését a „legközelebbi” országgyűlésre halasztotta. Erre azonban csak a kiegyezés után, az 1870: XLI. t.-c.-kel kerülhetett sor, amely egyúttal a magyar és erdélyi vármegyék, a székely székek, az egy magyar, két székely vidék, öt magyar kerület és a Királyföld szervezete tekintetében egységet teremtett.

A vármegye hatásköre és jogállása.

122. A vármegye hatáskörét a törvényhatóságokról szóló 1886 r XXI. t.-c. a következőképpen határozza meg:

„2. §. A törvényhatóságok jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátai között: *a.* az önkormányzatot; *b.* az állami közigazgatás közvetítését; *c.* ezeken leül 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 felterjeszhetik.”

A bevezető szavak: „jövőre is gyakorolni fogják” arra utalnak, hogy a törvény a vármegyét, annak történeti kialakulását szem előtt tartva óhajtja szabályozni. Ez legfőképpen azt jelenti, hogy a vármegye, bár területe a hozzátartozó községek területéből és népessége a hozzátartozó községek közönségéből áll, nem a községek közös csúcsszervezete (Kommunalverband), hanem továbbra is saját közönségének, tehát egyéneknek a községnél magasabbrendű önkormányzati szerve, amely a régi nemesi vármegyétől főleg abban különbözik, hogy universalitását már nemcsak a kiválasztott osztály tagjai alkotják, hanem a jogegyenlőség következtében születési előjogok nélkül mindazok, akiket a törvény törvényhatósági választójoggal felruház.

ad *a.* A vármegye *önkormányzati jogát* a törvény a következő módon állapítja meg:

„3. §. önkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedik, határoz és szabályrendeleteket alkot; határozatait és szabályrendeleteit végrehajtja, tisztviselőit az 1929: XXX. t.-c.-ben megállapított kivételekkel (1929: XXX. l.-c. 68. §) választja, az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja s fedezetről gondoskodik. A kormánnyal közvetlenül érintkezik.”

Az eképen felsorolt hatáskör mindazokat az elemeket tartalmazza, amelyek alapján az önálló jogi személyiség megállapítható: önálló határozási jog, saját szerveinek választása és költségvetési jog. Bár a törvény kifejezetten nem mondja ki, a vármegye valóban önálló jogi személy, ami mind közigazgatási, mind magánjogi vonatkozásban vitán felül áll. A vármegyének saját vagyona lehet, szerződéseket

köthet, alapítványokat és adományokat elfogadhat, pert indíthat és perbevonható (1886: XXI. t.-c. 70. §), s törvényes hatáskörének megsértése miatt a kormány ellen a közigazgatási bíróságnál panaszt emelhet (ú. n. garanciális panasz, 1907: LX. t.-c., 1929: XXX. t.-c. 36. §).

Az önkormányzat most megjelölt köre már lényegesen szűkebb a vármegye régi hatáskörénél. A kormány felügyeleti és rendelkezési joga jóval erősebb, mint 1848 előtt, továbbá számos feladatot, ami azelőtt a vármegye hatáskörébe tartozott, az állam vett át. De ezenkívül az önkormányzatnak számos meghagyott eleme is különböző korlátozások alá került.

Így vannak vármegyei határozatok, amelyek csak előzetes miniszteri jóváhagyás után hajthatók végre (1886: XXI. t.-c. 5. §), felelbiteli jogorvoslattal megtámadott határozat csak állami hatóság (miniszter, közigazgatási bíróság) döntése után emelkedik jogerőre (1929: XXX. t.-c. 57. §), a szabályrendeletek miniszteri bemutatási záradékra, illetve jóváhagyásra szorulnak (1886: XXI. t.-c. 11., 12. §). A tisztviselők egy részét a főispán, tehát állami szerv nevezi ki (1929: XXX. t.-c. 68. §), de van rá példa, hogy a többi tisztviselőket is a belügyminiszter nevezte ki (pl. a visszacsatolt vármegyékben). A költségvetési jogot nemcsak a kormánynak messzemenő beavatkozási joga (1927: V. t.-c. 41-49. §, 42.200/1927. B. M. sz. r.) korlátozza, hanem kihatásában még fontosabb az a rendelkezés, hogy a vármegye számottevő önálló adóztatási lehetőséggel nem bír (nem vethet ki ú. n. domestic), hanem csak vármegyei pótdadót vethet ki az állami föld-, ház-, kereseti (általános és alkalmazotti), társulati és tantieme-adó után a kormány által engedélyezett mértékben. Így a vármegyék a kiadások fedezetéről való gondoskodásban igen szűk határok közé vannak szorítva. Ezáltal önkormányzati tevékenységük köre közvetve annyira korlátozva van, hogy a vármegyék közigazgatási, gazdasági, közművelődési vagy népjóléti célokra alig áldozhatnak. E helyett maguk az állam anyagi támogatására szorulnak, amit abban az alakban kapnak meg, hogy a vármegye tisztviselőinek és összes más alkalmazottainak fizetését az állam viseli (1929: XXX. t.-c. 70. §, az első ilyen rendelkezés azonban az 1904: X. t.-c.-ben található).

A másik eszköz, amely az önkormányzatot a kormány javára erősen korlátozza, a főispán felterjesztési joga (L. 617. 1.)

A vármegyék mindezeknek a rendelkezéseknek révén öncélú és valódi önkormányzattal bíró testületek helyett a közigazgatásnak a kormánytól függő szerveivé lettek. A régi önkormányzattól tehát inkább csak látszat, mint valódi hatalom maradt meg, eltekintve azoktól a rendelkezésektől, amelyek a virilizmus útján a vagyonnak még ma is túlnyomó érvényesülést óhajtanak biztosítani, valamint attól, hogy egyes befolyásos virilisek a vármegyék egy részében *tényleg*

még mindig tudják érvényesíteni befolyásukat, bár kiváltságukat jogilag már elvesztették.¹

ad *b.* Az *állami közigazgatás közvetítése* nem tartozik az önkormányzat körébe, mert azt a vármegye éppugy, mint a község, nem saját közjogi hatalma alapján, hanem az állam közigazgatási szerve gyanánt végzi. Ebben az ügykörben a vármegyének önkormányzati szerve, a törvényhatósági bizottság, rendszerint nem is jár el, hanem csak a végrehajtó szerveit (alispán, főszolgabíró, tiszti főügyész) veszi az állam igénybe. A vármegye, mint a törvény hatósága, azaz általános közigazgatási hatóság, a közigazgatás legfontosabb szervei közé tartozik. A vármegyét az állam ezért a közigazgatási szervezet felépítésében megfelelően számba is veszi. Amire a vármegye használható, arra állami szerv nincs. Az állami és önkormányzati igazgatás szervei egymást kiegészítik, egymást nem is nélkülözhetik. A vármegye az állam tagozataként jött létre, az államnak mindig alá volt rendelve, jogkörét az állam állapítja meg, sőt az e tárgyú rendelkezéseket az alkotmányjoghoz szokás számítani. „Az állami közigazgatás közvetítése” kifejezés tehát idegenszerű és helytelen, mert a vármegye nem áll kívül az államon, attól nem idegen. A kifejezés a német „Auftragsverwaltung” fordítása, amely az 1871-ben létrejött második Német Birodalom alkotmánya szerint a „Reich” és a „Länder” (Birodalom és tagállamok) egymáshoz való viszonyában helyes alkalmazást nyert. Amióta a Harmadik Birodalom a szövetséges államot egységes birodalommal szervezte át, az „Auftragsverwaltung” fogalma ott is elavult.

A vármegyének igazgatási és önkormányzati ügyköre közti határvonal időnkint változik a szerint, hogy az állam mit von saját hatáskörébe és mit hagy meg, vagy ad át az önkormányzatnak.

A vármegye igazgatási ügyköre többnyire a vármegye végrehajtó szerveinek (alispán, főszolgabíró) hatáskörét alkotja. Így például kis- és nagyközségekben elsőfokú iparhatóság a főszolgabíró, másodfokú az alispán (1884: XVII. t.-c. 166. §). Az alispán hajtja végre a kormányrendeleteit (1886: XXI. t.-c. 68. § c).

Ha azonban az alispán a kormánynak vagy valamely közegének (a főispánnak, 1886: XXI. t.-c. 68. § /.) rendelkezését törvénybe ütközőnek, vagy a helyi viszonyok között célszerűtlennek, károsnak vagy éppen kivihetetlennek tartja, erről jelentést tesz a főispánnak, aki további 24 óra alatt indokolt felterjesztést tesz a miniszterhez, vagy a főispán távollétében az alispán közvetlenül felír az illetékes miniszterhez (1886: XXI. t.-c. 19. §, 68. § c.). Ha a miniszter a rendelkezést fenntartja, és az alispán ezután sem érezné magát a rendelet végrehajtására kötelezettnek, a főispánnak újból jelentést tesz s annak rendeletére, akadályoztatása esetén az ő nevében, nyolc napra rendkívüli

¹ L. *Magyary-Kiss*: A közigazgatás és az emberek. 364. 1.

közgyűlést hív egybe. Ha ez újabb felírást határoz el, de a miniszter a felhozott indokok ellenére a végrehajtást megköveteli, a rendeletet azonnal és feltétlenül végre kell hajtani. Ha a rendelet az állam veszélyeztetett érdekei miatt halaszthatatlan intézkedést kíván és ez a rendeletben határozottan ki van fejezve, előzetes felírásnak nincs helye s csak a végrehajtás után írhat fel a közgyűlés a képviselőházhoz (1886: XXI. t.-c. 19. §). Ha a közgyűlés a rendeletet a törvénybe ütközőnek minősíti, határoz a garanciális panasznak a közigazgatási bírósághoz való beadása ügyében (1907: LX. t.-c.).

A vármegye által való végrehajtás kötelezettsége alól az 1886: XXI. t.-c. 20. §-a kivette az országgyűlés által meg nem szavazott adó tényleges behajtására és a meg nem ajánlott újoncok tényleges kiállítására vonatkozó rendeleteket azzal, hogy az előmunkálatokat azonnal teljesíteni kell. A honvédelemlről szóló 1939: II. t.-c. azonban az újoncok évenkénti megajánlását megszüntette és így a vármegye ellenállási joga ebben a vonatkozásban hatályát veszítette. A meg nem szavazott adók behajtására vonatkozó tilalom pedig eredetileg sem volt nagyjelentőségű alkotmánybiztosíték, mert, mint exlexek alkalmazásával bebizonyult, a kormány az állami bevételek legnagyobb részéhez e nélkül is hozzáfér és az államháztartás továbbviteléről ilyenkor is tud gondoskodni.¹

Ha az alispán (1886: XXI. t.-c. 68. § *d.*), illetve a vármegye (ugyanott 19. §) a rendeletek végrehajtására vonatkozó törvényes köteletségét megszegi vagy pontosan nem teljesíti, a minisztérium felhatalmazhatja a főispánt, hogy a végrehajtást biztosítsa és e végből a vármegyének mindazon tisztviselőivel és közegeivel, akikre szüksége van, közvetlenül rendelkezessék. Ezek a főispánnak a végrehajtásra vonatkozó rendeleteit azonnal és feltétlenül teljesíteni kötelesek és e miatt a vármegye által felelősségre nem vonhatók, viszont az engedelmesség megtagadása esetén őket a főispán felfüggesztheti és vizsgálat alá vonhatja (1886: XXI. t.-c. 64-66. §). Ezt nevezik *a főispán kivételes hatalmának*.

ad c. A *felírási jog* az, ami a vármegye régi *ius resistendijéhől* fennmaradt. A mai törvényes rendelkezések, mint láttuk, elegendő eszközt adnak a kormány kezébe a végből, hogy rendeleteinek végrehajtását feltétlenül elérhesse. A felírási jog megmaradt terjedelmében tehát nem hatalmi eszköz a kormánnyal szemben, ami a centralizációt megghiúsíthatná, hanem lehetőség arra, hogy a vármegye a felsőbb hatóságok, elsősorban a miniszterek, nem egyszer egymással ellentétes rendelkezéseinek összhangbáhozatalát elérje és ilyen módon az emberekkel szemben megnyilvánuló állami akarat egységét biztosítsa.²

¹ L. *Magyary Zoltán*: A magyar állam költségvetési joga. 1923. 151. sk.!

² L. *Magyary-Kiss*: A közigazgatás és az emberek. 369. 1.

A vármegye politikai jogköre a törvényben felsoroltakon kívül újabbban bővült azzal, hogy a vármegyék a felsőházban képviselőket nyertek (1926: XXII. t.-c. 6. és 18. §)

A vármegye szervezete.

123. A vármegye, mint az általános közigazgatási hatóság gyakorlására nagy területen hivatott szervezeti egység, feladatát csak a munkamegosztás különböző tagozási elveinek alkalmazásával oldhatja meg.

Az egyik, a vármegyére különösen jellemző, a *földrajzi* alapon való tagolás. Mivel a vármegye számos községből áll, amelyek együtt nagy területet adnak ki, és nemcsak mennyiségileg haladják meg a központi szervek munkaerejét, hanem különböző helyeken minőségileg is különböző feladatokat vetnek fel, célszerűnek bizonyult a vármegyének földrajzi kerületekre való osztása és a tisztviselőknek azokba való kirendelése. Így alakul ki a XIII. századtól kezdve fokozatosan a vármegyék *járás*i beosztása,¹ amely járások élén ma a főszolgabíró áll. A járások száma és területi beosztása a vármegye elhatárolásától függ.² A inai helyzet a történeti fejlődés eredménye, erre mutatnak a járások közti nagy különbségek is. A legkisebb járás területe 131 km² (Pest vm. Központi j.), a legnagyobbé 1803 km² (Rahói j.). A legkisebb járás lakossága 8708 (Irottkői j., Vas vármegye), a legnagyobbé 161.000 (Központi j., Pest vármegye). Egy járásra átlag 40.000 lélek jut. *A járásnak nincs önkormányzata*, ezért nincs testületi szerve sem. A járás tehát a vármegyének dekoncentrált szerve. A járás akkora, mint a hozzá beosztott nagy- és kisközségek területe együttvéve. Van járás, amely csak két nagyközségből áll (Gyomai j., Békés vármegye), és viszont olyan is, amelynek 26 nagy- és 5 kisközsége, összesen 62 jegyzősége (Székesfehérvári j., Fejér vármegye), vagy 2 nagy- és 62 kisközsége, együtt 13 jegyzősége van (Zalaegerszegi járás, Zala vármegye). Nem minden járás községei alkotnak összefüggő területet, némely járásnak elszakított részei is vannak. A nagy- és kisközségek közvetlenül a járási főszolgabírónak vannak alárendelve és rajta keresztül a vármegyének, illetve a vármegye alispánjának (1886: XXII. t.-c. 31., 89. §).

A vármegye területe azonban nemcsak járásokra oszolhat, hanem *megyei városokra* is. A megyei városok községek, tehát helyhatóságuk van, de az élükön álló polgármester jogállása megfelel a járási főszolgabírónak. A megyei város tehát egyetlen községből álló járás, amely közvetlenül a vármegyének van alárendelve és nem tartozik járási kötelékbe. A megyei városnak önkormányzata van. Nem minden vármegyébe tartozik megyei város. (Pl. Fejér, Sopron vármegye.)

¹ L. Holub József, Zala megye története a középkorban. 1929. 210. 1.

² A belügyminiszter jóváhagyásával (1883: XV. t.-c.).

A *cél szerinti tagolás* a vármegyében egyrészt tanácskozó és határozó szervek, másrészt végrehajtó szervek létesítésére vezetett. Az előbbiek a testületi, az utóbbiak az egyéni szervek. A cél szerinti tagolás vezetett a törvényhatósági bizottság mellett fokozatosan más testületi szervek (kisgyűlés, igazoló választmány stb.) létesítésére.

Eljárás, funkciók szerinti tagolás eredménye a fogalmazási tisztviselők (főjegyző, aljegyző), a tisztügyész, a levéltáros, a tűzrendészeti felügyelő állásainak szervezése.

Személyek szerinti tagolás eredménye a vármegyei árvaszék létesítése, amelynek hatáskörébe csak azok a megyei lakosok tartoznak, akik gyámság vagy gondnokság alatt állnak (1877.-XX. t.-c. 176. sk. §).

Tárgy szerinti tagolás jön létre, ha a vármegyének közüzeme vagy közintézete (kórháza, kőbányája, bérháza stb.) van.

A. A vármegye testületi szervei, a. Mivel a vármegyének önkormányzata van, kell testületi szervének lennie, amely az önkormányzati jogait gyakorolja. Ez régen a nemesség ösgyűlése volt, ma a *törvényhatósági bizottság*, amely részben képviseleti alapon jön létre. A törvényhatósági bizottság a vármegye egyetemét képviseli (1929:XXX. t.-c. 1. §).

A törvényhatósági bizottság tagjainak száma vármegyében a következőképpen van megállapítva: 150-nél kevesebb és 450-nél több nem lehet. Ezen belül úgy alakul, hogy a vármegye minden 750 lakosára esik egy-egy törvényhatósági bizottsági tag. Ehhez járulnak ennek a számnak öt százaléka, mint örökös tag és azok, akik hivatali állásuknál fogva tagok. Az egyes törvényhatósági bizottságok tagjainak számát az 1929:XXX. t.-c melléklete tüntette fel. Ha a népszámlálás adatai később a lakosság számában legalább tízszázalékos eltérést mutatnak, a tagok számát a belügyminiszter rendelettel fölemeli vagy leshállítja. A legnagyobb Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye törvényhatósági bizottsága 524 taggal (450+22 örökös tag+52 tisztviselő tag), a legkisebb volt a trianoni Bács-Bodrog vármegyéé: 169 (150+7+12). A vármegyei törvényhatósági bizottságok létszáma tehát részben nagyobb, mint az országgyűlés képviselőházáé. Törvényhatósági városainkban nincsen így, sőt Budapest székesfőváros törvényhatósági bizottsága, bár népessége csak 25 százalékkal kisebb, mint Pest vármegyéé, mindössze 172 tagból áll.

A törvényhatósági bizottság tagjai a következők (1929:XXX. t.-c. 2-6. §):

a. A legtöbb adófizetők közül választott tagok, a 150-450 közti létszám kétötöd részét kitevő számban. Ez a virilizmusnak enyhített alakja, mert nem 50, hanem csak 40 százalékos és mert választás alá esnek. Névjegyzékükbe ugyanis háromszor annyi legtöbb adót fizető férfi nevéet kell fölvenni, mint ahány a törvényhatósági bizottság tagja lehet. Ezeket az adóösszeg nagyságának sorrendjében három egyenlő

csoportba kell osztani. Minden csoport saját tagjainak harmadrészét választja meg.

b. Az összes választók közül választott tagok, a 150-450 közti létszám kétötöd részét kitevő számban. Törvényhatósági választójoga van annak, aki lajstromos választókerületben az országgyűlési választójogosultak névjegyzékébe a törvényhatóság területén fel van véve (1938: XIX. t.-c. 211. §). A törvényhatósági választókról külön jegyzéket nem kell készíteni (aktív választójog).

A törvényhatósági bizottság tagjává csak azt lehet megválasztani, illetőleg érdekképviselőként kiküldeni, akinek a választás időpontjában aktív választójoga van, ha 30. évét betöltötte és bárhol bármilyen állami egyenes adót vagy a törvényhatóság területén községi adót fizet (passzív választójog).

c. aa. A szakszerűség képviselője, *bb.* a vallásfelekezetek képviselője és *cc.* az érdekképviselő címén tagok, együttvéve a létszám egyötöd részét teszik ki.

Szakszerűség képviselője címén tagok a vármegye területén működő dekoncentrált állami szervezetek a törvényben felsorolt vezetői (12). A vallásfelekezetek képviselőinek száma híveik számarányához igazodik és az a törvény mellékletében van megállapítva (5–15). Érdekképviselő címén tagok az ügyvédi, közjegyzői, mérnöki, orvosi kamaráknak, a vármegyei mezőgazdasági bizottságnak, a kereskedelmi és iparkamaráknak kiküldöttei, a megyei vitézi szék kiküldöttei, az Országos Társadalombiztosító Intézet kerületi pénztári választmányainak a biztosításra kötelezettek sorából kijelölt kiküldöttei és a vármegyei községi és körjegyzői egyesület kiküldöttei. Számukat szintén a törvény melléklete, választásuk elveit a törvény állapítja meg. (Érdekképviselő címén együtt 14-64 közt.)

d. Az örökös tagok, akiket a közélet terén érdemeket szerzett férfiak közül, elsősorban a törvényhatóság lakosainak sorából a törvényhatósági bizottság közgyűlése választ. Számuk 7-22 közt van.

e. Hivatali állásuknál fogva tagjai a törvényhatósági bizottságnak vármegyékben: az alispán, a főjegyző, a másodfőjegyzők, a tisztifőügyész, az árvaszéki elnök, a járási főszolgabírák, az árvaszéki ülnökök, az alügyészek és a megyei városok polgármesterei.

A legtöbb adót fizető és az érdekképviselői bizottsági tagok megbízása öt évre szól. Az összes választók közül választandó bizottsági tagokat öt évenként tíz évre választják akként, hogy öt évenként a tagok fele kilép. A póttagok száma félannyi, mint az összes rendes tagoké és megbízásuk hatálya öt év elteltével végetér. Az örökös tagok a bizottságnak életfogytig, a hivatali állásuknál fogva tagok hivatali megbízásuk tartamára tagjai. A választásoknál a szavazás titkosan történik (1929: XXX. t.-c. 6., 13. §).

A törvényhatósági bizottság részben közgyűlés, részben bizottságok és választmányok alakjában működik.

A törvényhatósági bizottság közgyűlésének elnöke a főispán, helyettese az alispán, illetve annak helyettese.

A közgyűlés hatásköre a törvényhatóság területét, szervezetét és gazdaságát érintő és általában azokra a kérdésekre terjed ki, amelyekben a törvényhatóság állásfoglalását vagy irányító akaratát kell kifejezésre juttatni. Ehhez képest végzi a törvény által 13 pontban taxatív felsorolt feladatokat, köztük: alkotja a törvényhatósági szabályrendeleteket, beiktatja a főispánt, választja a vármegye választás alá eső tisztviselőit, beosztja a járási főszolgabírákat, gyakorolja a politikai, felirási és a közigazgatási bírósági panaszjogot, megállapítja a költségvetést és a zárószámadást, határoz a törvényhatóság vagyonának szerzése, elidegenítése, megterhelése, jövedelmének hova fordítása kérdéseiben, gondoskodik közszolgáltatások behozataláról, határoz középületek emelése, közintézetek és közüzemek létesítése és rendeltetése, szervezetük és kezelési módjuk megállapítása tekintetében. Fellebbviteli jogkört nem gyakorol (1929: XXX. t.-c. 22. §).

A törvényhatósági bizottság évenként két rendes és a szükség szerinti számban rendkívüli közgyűlést tart.

A törvényhatósági bizottság megalakítását, szervezetét és működését az 1929: XXX. t.-c. (1-36. §) részletesen szabályozza.

2. A törvényhatósági kisgyűlés (1929: XXX. t.-c. 34., 35. §):

Mivel a törvényhatósági bizottság tagjainak a száma oly nagy, hogy sűrűn össze nem hívható és tárgyalási módja nehézkes, az 1929: XXX. t.-c. gondoskodott egy szűkebb, jobban használható szervről, amelynek hatáskörét is úgy állapította meg, hogy a közgyűlés jelentékeny tehermentesítésére szolgáljon. Ez a kisgyűlés, amelynek tagjai a vármegyében: az alispán, a főjegyző, az árvaszéki elnök, a tisztifőügyész, akadályoztatása esetében helyettese, a tisztifőorvos, tovább a törvényhatósági bizottság közgyűlése által tagjai közül öt évre választott 16, 20 vagy 24 tag, akiknek a számát a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg akként, hogy ez a szám a törvényhatósági bizottság összes tagjai számának tíz százalékát nem haladhatja túl. A kisgyűlésben a legtöbb adót fizetők és az összes választók által választott, valamint az érdekképviseleti törvényhatósági bizottsági tagoknak képviselve kell lenniök. Ugyanannyi póttagot is kell választani.

Előadóként működhetik a kisgyűlés tagjai közé nem tartozó tisztviselő is, akinek azonban szavazati joga nincs. Szakkérdések tárgyalására az érdekelt állami és törvényhatósági szaktisztviselőket meg kell hívni és meg kell hallgatni, de szavazati jog ezeket sem illeti meg. Havonként legalább egy rendes kisgyűlést kell tartani. A határozatképességhez legalább öt nem-tisztviselő tag jelenléte szükséges.

A kisgyűlés hatásköre a következő:

a. Elsőfokon intézkedik (határoz) azokban a közérdekű ügyekben, amelyekben az intézkedés (határozás) joga az 1929: XXX. t.-c.

hatálybaléptekor a törvényhatósági bizottságot illette, de amelyeket ez a törvény (22. §-ában) nem vett fel a törvényhatósági bizottságnak taxatív megállapított hatáskörébe.

b. Másodfokon határoz azokban a közérdekű ügyekben, amelyekben az 1929: XXX. t.-c. hatálybaléptekor másodfokon a törvényhatósági bizottság volt hivatott határozni; tehát átvette a törvényhatósági bizottságnak egész jogorvoslati hatáskörét.

c. Előkészíti a törvényhatósági bizottság közgyűlése elé terjesztendő ügyeket.

A kisgyűlés hatáskörének akként való megállapítása, hogy két határozottan meg nem állapított tartalmú utalásból áll, törvényszerkesztési szempontból követendő példának nem tekinthető. Az utalás tartalmát a végrehajtási rendeletek sem határozták meg. Ennek a hézagnak pótlására használható A. *magyar közigazgatás tükre* című kiadvány.¹

3. A *kijelölt-választmány* feladata, hogy a törvényhatósági bizottság által betöltendő állásokra a képesített pályázók közül kijelölje azokat, akiket legalkalmasabbnak tart. Minden állásra legalább három egyént kell kijelölni, hacsak van annyi képesített pályázó. Érvényesen csak a kijelöltekre lehet szavazni.

A kijelölt-választmányt a választás megtartása előtt a főispán elnöklete alatt akként kell megalakítani, hogy hat tagja közül hármat a törvényhatósági bizottság választ, hármat pedig a főispán hív meg a törvényhatósági bizottság tagjai közül. Szavazategyenlőség esetén az elnök dönt. A főispán véleményének többsége tehát biztosítva van (1886:XXI. t.-c. 82. §).

4. A *kijelölt-bizottság* más, mint a kijelölt-választmány. Feladata, hogy a törvényhatósági bizottság örökös tagjaira nézve előterjesztést tegyen. Elnöke a főispán; hat rendes és három póttagját egy évig tartó megbízással a főispán, az alispán és a törvényhatósági bizottság jelöli ki egyenlő arányban (1929: XXX. t.-c. 5. §).

Ugyanez a bizottság jelöli ki az összeférhetlenségi bizottság tagjait is [1929: XXX. t.-c. 21. § (6)].

5. Az *igazoló választmány* feladata a törvényhatósági bizottság megalakulásával kapcsolatos:

a. Ötévenként összeállítja a legtöbb adót fizetők névjegyzékét a községek kimutatásai alapján (1929: XXX. t.-c. 9. §).

b. Elbírálja a választás (kiküldés) szabályellenessége vagy a választhatóság hiánya miatt beadott felszólalásokat (1929: XXX. t.-c. 18. §).

c. Határoz a törvényhatósági bizottsági tagság megszűnése kérdésében az összeférhetlenség kivételével, amelynek esetében a bejelentéseket döntésre csak előkészíti (1929: XXX. t.-c. 21. §).

¹ L. A Magyar Közigazgatás Tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei. Szerkesztette Magyary Zoltán. Budapest, 1932. 784 l.

d. Minden év végén hivatalból megvizsgálja, hogy a legtöbb adót fizetők közül választott tagok valamelyikére nézve nem állott-e be a vagyoni képesítés elvesztése? Ez akkor következett be, ha vagyoni helyzete akként változik, hogy a legtöbb adót fizetők névjegyzékébe nem volna felvehető (1929: XXX. t.-c. 21. §).

Bár már az is feltűnő, hogy, mint látjuk, a virilizmus jogának gyakorlását nem akadályozta az, ha az illető tagra a névjegyzékbe való felvételhez elegendő adót kivetettek, de azt nem fizette be, hanem vele hátralékban maradt, ezenfelül még az 1933: XVI. t.-c. 33. § (1) az igazolóválasztmánynak azt a feladatát, hogy a virilisták vagyoni képességét évenként hivatalból átvizsgálja, hatályon kívül helyezte és így lehetővé tette, hogy a virilis jogait esetleg négy éven át alap nélkül gyakorolhassa. Az is feltűnő, hogy az 1933: XVI. t.-c. még máig sem lépett hatályba, csak a 31., 33-35. §-a, tehát a legsürgősebb négy § közé ezt felvették.

Az igazoló-választmány nyolc tagból áll, akiket a törvényhatósági bizottság saját tagjai közül választ. Elnöke a főispán (1929: XXX. t.-c. 20. §).

6. Az *összeférhetetlenségi bizottság*, az összeférhetetlenségi bejelentések felett dönt, amelyeket az igazoló-választmány készít elő tárgyalásra. Az összeférhetlenségi bizottság nyolctagú és a törvényhatósági bizottságnak abból a 30 nem-tisztviselő tagjából kisorsolás útján alakul, akiket a kijelölő-bizottság évről-évre kijelöl. A kisorsolást esetről-esetre a főispán (alispán) végzi. A bizottság elnökét és jegyzőjét tagjai közül maga választja (1929: XXX. t.-c. 21. §).

7. A *számonkérő szék* feladata az, hogy a tavaszi és őszi rendes közgyűlés előtt a főispán a vármegyei tisztikar működéséről magának jelentést tétessen s az arról felvett jegyzőkönyvet a belügyminiszter és a közgyűlés elé terjessze.

Elnöke a főispán s tagjai vármegyében az alispán, a főjegyző, a tisztifőügyész, s a közgyűlés által évenként kiküldött két nem-tisztviselőtag [1886: XXI. t.-c. 57. § B/a. és 1929: XXX. t.-c. 35. § (3)].

8. A *központi választmány* feladata az országgyűlési képviselő-választók névjegyzékének elkészítése és évenkénti kiigazítása, valamint a képviselőválasztások előkészítése.

Elnöke az alispán (tehát egyedüli kivételként nem a főispán), tagjait a törvényhatósági bizottság három évre választja. Számuk 18, 24, 32, a törvényhatóság lakosainak száma szerint (1938: XIX. t.-c. 12. §).

Amint az előadottakból kitűnik, a vármegye testületi szervei közül egyedül a törvényhatósági bizottság ú. n. közvetlen szerv, azaz olyan, amely megbízatását közvetlenül a választóktól kapja, a többiek közvetett szervek, mert tagjaik megbízatásukat a törvényhatósági bizottságtól, vagy a vármegye más szervétől kapják.

Megállapítható egyúttal az is, hogy a vármegyének többféle területi szerve van, mint amennyi szükségesnek látszik (pl. a számonkérő szék elavult intézmény, mert az ellenőrzésnek igen kezdetleges alakja, a kijelölő-választmány és kijelölő-bizottság közt nincs számottevő különbség, az igazoló választmány mellett külön összeférhetetlenségi bizottság nem indokolt) és összeállításuk játékos változatosságot mutat.

B. A vármegye *egyéni szervei* közt meg kell különböztetnünk a központi és kültisztviselőket és alkalmazottakat.

A *központi* tisztviselők azok, akik a vármegye központjában (a vármegyházán) teljesítenek szolgálatot és működésük az egész vármegyére (nemcsak egy járásra vagy megyei városra) kiterjed. *Kültisztviselők* azok, akik valamely járásban, rendszerint annak székhelyén és csak arra a járásra kiterjedő hatáskörrel működnek (főszolgabíró, szolgabírák, járási irodatisztek). A megyei városoknak önálló jogi személyiségük van éppugy, mint a nagy- és kisközségeknek, alkalmazottaik tehát saját szolgálatukban, nem pedig a vármegyében állnak.

A vármegye *központi tisztviselői* a következők:

1. Az *alispán*. A vármegye első tisztviselője, a vármegyei közigazgatás vezetője, a vármegyei tisztviselői kar főnöke (1886: XXI. t.-c. 68. §). Az alispán végrehajtja a törvényhatósági bizottság és a kisgyűlés határozatait, intézkedik minden más önkormányzati ügyben, amely a közgyűlés, kisgyűlés, közigazgatási bizottság, vagy más szerv hatáskörébe utalva nincs. Gondoskodik a közgyűlés és kisgyűlés tárgyainak előkészítéséről. Gyakorolja az utalványozási jogot a vármegye költségvetése terhére. Átv teszi a vármegye közönségéhez intézett kormányrendeleteket, leveleket, jelentéseket, folyamodványokat. Aláírja a törvényhatóság nevében kiállított okmányokat, leveleket és felterjesztéseket; őre a vármegye pecsétjének. Képviseli a vármegyét kifelé. Rendelkezik a vármegye tisztviselőivel, beosztja a vármegyei kezelőszemélyzetet, annak tagjait központi vagy külszolgálatra rendeli. Fegyelmi eljárást rendelhet el a főjegyző, a tisztifőügyész és az árvaszéki elnök kivételével a vármegye többi, a megyei városok, nagy- és kisközségek összes alkalmazottai ellen (1929: XXX. t.-c. 78. §) és őket állásuktól is felfüggesztheti (80. §). A vármegyei kezelő tisztviselők, egyes megyei városi tisztviselők és az összes nagy- és kisközségi alkalmazottak ügyében elsőfokú fegyelmi hatóságként jár el. Alkalmazza és elbocsátja az altiszti és szolgaszemélyzetet (az 1931: III. t.-c.-ben biztosított igényjogosultságok figyelembevételével). A községek belső ügyvitelét és pénzkezelését időszakonként megvizsgálja. Jóváhagyja a községek költségvetését és felülvizsgálja zárószámadataikat (1929: XXX. t.-c. 57. §). Intézkedéseiről és a vármegye állapotáról a közgyűlésnek, kisgyűlésnek és a közigazgatási bizottságnak

jelentést tesz. Mindez az alispán hatásköre a vármegye önkormányzata körében.

Éppily fontos szerepe van a vármegye igazgatási hatáskörében: az alispán végrehajtja a kormány rendeleteit, a főispán utasításait, intézkedik a katonaelszállások ügyében, sürgős szükség esetében közvetlenül igényelheti a katonai karhatalom kirendelését (4132/1925. B. M. ein. r.). Másodfokú hatóság a rendőri kihágási ügyekben kis- és nagyközségekben és a megyei városokban. A törvényhatóságokat megillető politikai hatáskör gyakorlása s különösen a felírás és garanciális panasz joga tekintetében az alispánnak fontos szerepe van. (1886: XXI. t.-c. 68. §, 1907: LX. t.-c. 7-8. §.)

2. A *főjegyző* az alispán törvényes helyettese. Ha az alispáni szék üres, vagy az alispán akadályozva van, vagy fel van függesztve és helyettesét a közgyűlés még nem választotta meg, az alispáni teendőket teljesíti.

3. A *másodfőjegyző* és az *aljegyzők, varmegyei fogalmazók és közigazgatási gyakornokok* a főjegyzővel együtt az alispán, mint hivatalfőnök alárendeltjei és annak utasítása szerinti munkamegosztásban végzik a vármegye központi közigazgatásának összes, a fogalmazási karra háruló munkáját: ügyiratok feldolgozását, határozatok, jelentések készítését, és ezeknek a közgyűlésen, kisgyűlésen előadói, a jegyzőkönyvek vezetői stb. (1886: XXI. t.-c. 69. §.)

4. A *tisztifőügyész* a vármegye jogtanácsosa. Véleményét olyan ügyben, amelyben a jogi, főleg a magánjogi szempont döntő, mindig meg kell hallgatni. Őre a jogszabályoknak, mely tisztében a törvényhatóságnak minden határozatát megfellebbezheti. Fegyelmi ügyekben, mint közvádoló jár el. A vármegyét magánjogi ügyeiben képviseli. Az egyenes és közvetett adók, valamint azok módjára behajtandó köztartozások biztosításánál és behajtásánál az állam jogi képviseletét ellátni tartozik (1886: XXI. t.-c. 70. §). Árvaszéki jogi és peres ügyekben és jogügyletek kötése előtt véleményét meg kell hallgatni.

5. A *tűzrendészeti felügyelő* tűzrendészet! ügyekben a vármegye szakközege. Feladata egyes községekben a tűzoltóságok szervezését előmozdítani és működésüket ellenőrizni (1936: X. t.-c.).

6. A *levéltárnok* a vármegyei segédhivatal és irattár vezetője.

7. Az *árvaszéki elnök* és *ülők* a vármegyei árvaszék ügyintéző tisztviselői. Az árvaszék korábban testületi szervként járt el (1877:XX. t.-c. 186. §), de újabban az egyesek konkrét ügyeiben minden kérdésben az előadó ülnek saját felelősségére intézkedik és határoz. (1923: XXXV. t.-c. 13. §.) A gyámpénztár terhére az utalványozási jogot az árvaszék elnöke gyakorolja, ő az árvaszéki személyzet főnöke.

Az árvaszék a vármegye szakhatósága lévén, annak elnöke és tagjai az alispánnak nincsenek alárendelve. (1877: XX. t.-c. 176-185. §.)

Korábban vármegyei, újabban *állami szervek* látják el a megyei közigazgatás következő ágait:

a. a pénztári szolgálatot; előbb a m. kir. adóhivatalok (1902: III. t.-c), újabban a m. kir. postatakarékpénztár (160.224/1924. B. M. sz. r.);

b. a számvevőségi szolgálatot; előbb a m. kir. pénzügyigazgatóság mellé rendelt (1902: III. t.-c), újabban a belügyminiszternek alárendelt m. kir. vármegyei számvevőség (160.224/1924. B. M. sz. r.);

c. a vármegyei mérnöki szolgálatot (út-, híd- és magasépítés) a m. kir. államépítészeti hivatalok (1877: XXIV. t.-c.);

d. a közbiztonsági szolgálatot a m. kir. csendőrség (1881:111. t.-c.);

e. az állategészségügyi szolgálatot a törvényhatósági és járási m. kir. állatorvos (1900: XVII. t.-c.);

f. a közegészségügyi szolgálatot a törvényhatósági és járási m. kir. tisztiorvos (1936: IX. t.-c).

A vármegye *külszolgabírói*:

8. A *főszolgabíró*, a járás első tisztviselője;

9. a *szolgabírák* és *közigazgatási gyakornokok*, a főszolgabírói hivatalhoz beosztott alacsonyabbrangú fogalmazási karbeli tisztviselők, akiknek a főszolgabíró a hivatalfőnöke;

10. *irodatisztek*, ugyancsak a főszolgabírói hivatalhoz beosztva;

11. a *járási tüzrendészeti felügyelő* (1936: X. t.-c).

A járásnak nem lévén önkormányzata, a *főszolgabíró* az egyetlen szerve. A főszolgabíró hatásköre határozza meg a járási közigazgatás tartalmát. A főszolgabíró szerepe a közigazgatásban igen fontos. Már mondtuk (258. l.), hogy ő az alsófokú általános közigazgatási hatóság. Ennek a meghatározásnak a tartalmát most állapíthatjuk meg: a főszolgabíró a *járársba tartozó kis- és nagyközségek közvetlen felügyeletét és ellenőrzését végzi*. Ezért az alispán e községekhez a főszolgabíró útján intézi a törvényhatóság rendeleteit és ezek a törvényhatósággal szintén az ő útján érintkeznek (1886: XXII. t.-c. 31. §). Az alispán azonban közvetlenül is fordulhat a községekhez; erről a főszolgabírót értesíti. A főszolgabíró a körjegyzőségekhez tartozó községekre nézve a körjegyzőhöz intézi a rendeleteit, aki azokat az illető község bírójával együttesen, vagy egyetértőleg hajtja végre. (1886: XXII. t.-c. 89. §.) A főszolgabíró közvetlenül irányítja a községi szervezet megújítását: kitűzi a képviselőtestület választását, jelöli az eljárók legnagyobb részét, elnököl a képviselőtestület és az eljárók megválasztásán

A község igazgatási jogköre (37. §) részben a törvény által a községre ruházott hatóság gyakorlásából áll, ebben az esetben a döntés is a községet illeti. Részben azonban a törvény a döntést magasabb hatóságra, többnyire a főszolgabíróra bizza, a községre pedig a végrehajtást és a kezelést. Így a főszolgabíró és a községek hatásköre egymást annyira kiegészíti, hogy *együtt töltik be az alsófokú hatóság*

szerepét. A községeknek 1848 előtt csak magánjogi jogállásuk volt s a főszolgabíró képviselte közjogilag a községek lakosságát. Ennek a nyoma maradt fenn a főszolgabíró mai hatáskörében.

A főszolgabíró járásai községeit sűrűn meglátogatja. Azokkal gépkocsi és telefon útján állandó érintkezésben van. Ismernie kell nemcsak az előljárákat (jegyző, bíró), hanem a lakosság legtöbb számottevő tagját (papot, tanítót, ügyvédeket, orvosokat, nagyobb birtokosokat, gazdatisztekét, a képviselőtestületbe tartozó gazdákat stb.). Tisztában kell lennie a községek problémáival, anyagi lehetőségeikkel, szükségleteikkel, az emberek gazdasági helyzetével, szokásai val. Így jobban meg tudja ítélni, mint bármely magasabb hatóság, a községekhez rajta keresztül intézett rendeleteket és a községeknek hozzáérkező felterjesztéseit. A vezető községi és körjegyzőkkel évenként többször tiszti értekezletet tart és ott a községek közigazgatása közt mutatkozó színvonalbeli különbségek kiegyenlítését kezdeményezheti. A főszolgabírónak a községek életébe és igazgatásába oly mély bepillantása és oly sokirányú benyúlási joga és lehetősége van, hogy ha látóköre, szervezőképessége és kitartása van, és csak az ilyen a jó főszolgabíró, a vármegyei és állami hatóságok intézkedéseinek és törekvéseinek az emberekig való eljuttatását és azoknak az emberek szükségleteiről és gondolkozásáról való tájékoztatását, a községeknek a lehetőségekről való felvilágosítását és érdekeiknek felfelé való hatásos védelmét áldásosan végezheti.

Ezenfelül a jogszabályok számos konkrét hatósági feladatot is utalnak a főszolgabíró hatáskörébe:

a. *A közrendészet.* A főszolgabírónak egyik elsőrendű feladata a járás közrendjének biztosítása. Ezt a jogszabályok keretében, a viszonyok és az emberek különbözősége miatt minden községben más és más eszközök alkalmazásával éri el, ami nagy éberséget, tapasztalatot, erélyt és tapintatot kíván tőle.

A főszolgabíró rendészeti feladatkörébe tartozik az idegenek ellenőrzése (1903: V. t.-c, 100.000/1930. B. M., 500/1940. B. M. sz. r.); a toloncolás (9.389/1885. B. M. sz. r.); népgyűlések engedélyezése, főleg ha politikai jellegük van (6000/1922. B. M. sz. r.) és azok ellenőrzése; mutatványok (hangversenyek, táncvigalmak, felolvasások, cirkuszi, színházi előadások, kintorna, s bármely hangszer kereseti célból utcán, vagy udvarokon való játszása stb.) engedélyezése; az erkölcsrendészet (kéjtnők nyilvántartása és orvosi ellenőrzése, 160.000/1926. B. M. sz. r.); lőfegyverek tartásának, viselésének, vagy vásárlásának engedélyezése (9862/1920. M. E. sz. r.); az építési rendészet kezelése a vármegyei építési szabályrendeletek értelmében; a szükséges tűzrendészeti intézkedések megtétele a járási tűzrendészeti felügyelő meghallgatásával (1936: X. t.-c, 180.000/1936. B. M. sz. r.).

b. Az *anyakönyvvezetés* ellenőrzése (1894: XXXIII. t.-c, 80.000/1906. B. M. sz. r.)

c. *Vallás- és közoktatásügy* terén: a törvényesen bevett és elismert vallásfelekezetek szabad vallásgyakorlatának biztosítása, ha az illető lelkészek a főszolgabíróhoz jogsegélyért folyamodnak. A tan kötelesek beiskolázására, az igazolatlan iskolai mulasztások megtorlására, az iskolák egészséges és tiszta állapotára való felügyelet gyakorlása.

d. *Közegészségügy*. A főszolgabíró felügyel a járásban az orvosrendőri szabályok foganatosítására és gondoskodik a közegészség és testi épség védelmére kiadott rendeletek végrehajtásáról. Egészségügyi szakközegei a m. kir. járási tisztiorvos és a zöldkeresztes védőnők. (1936: IX. t.-c.)

e. *Közutak*. A főszolgabírónak a községi közlekedési és dűlőutak feletti felügyelet, az összes utakon a gépkocsiközlekedés ellenőrzése a feladata. Hófúvások, hegyomlások, árvizek alkalmával a községek lakói a főszolgabíró felhívására kötelesek az akadályok elhárításán, vagy a megrongált úttestek helyreállításán díjtalanul közreműködni. Szakközege a járási útibiztos.

f. *Katonaiügyek*. A sorozás, elszállásolás, honvédelmi szolgáltatások kiállítása terén vannak nagyszámú kötelességei (1939:11. t.-c.)

g. *Iparügy*. A főszolgabíró az elsőfokú iparhatóság. Ellenőrzi az ipartestületek működését, vagyonnevelését. Kiadja a telepengedélyeket, az iparigazolványokat és iparengedélyeket (1884: XVII., 1922: XII., 1936: VII. t.-c.)

h. A *gazdasági rendészet* terén a főszolgabírónak sok teendője van, mivel a nagy- és kisközségek lakossága túlnyomórészt östermeléssel foglalkozik. Felügyel a mezőőrök és hegyőrök működésére, a kártékony állatok és káros növények irtására, az apaállattartásról gondoskodik. A hegyközségek (1938: XXXT. t.-c), az erdőszet (1935: IV. t.-c), a vadászat (1883: XX. t.-c), a vízjog (1885: XXIII. t.-c.) terén is van szerepe. A gazdasági cselédek és a mezőgazdasági és erdőgazdasági munkások alkalmazása, szerződéseik záradékolása, a munkaviszony alapján támadó jogviszonyok elbírálása a főszolgabírónak teljes betekintést és nagy befolyást ad ennek a nagy munkásrétegnek szociális sorsába, valamint a munkaadók és munkavállalók kapcsolatába.

E téren a m. kir. járási gazdasági felügyelő és a munkaügyi felügyelő (1940: XV. t.-c, 130.000/1940. F. M. sz. r.) a szakközegei.

i. *Állategészségügy*. A marhalevelkezelés, az állatvásárok felügyelete, az emberi fogyasztásra szánt hús vizsgálata, az állatjárványok elleni védekezés ellenőrzése, vágóhidak létesítésének engedélyezése, állategészségügyi kihágások elbírálása a főbb feladatok (1928: XIX. t.-c, 100.000/1932. F. M. sz. r.)

E téren a m. kir. járási állatorvos a főszolgabíró szakközege.

j. *A rendőri büntetőbíráskodás és a bűnügyi nyomozás* a főszolgabírónak, mint elsőfokú rendőri büntető hatóságnak minden igazgatási ággal kapcsolatos fontos feladatköre (1929: XXX. t.-c. 59. §.)¹

A főszolgabírókat a törvényhatósági bizottság választja meg a járás élére, s azokat más járás élére át is helyezheti. A szolgabírókat, az alispán meghallgatásával, a főispán osztja be a járásokba, és helyezi át (1929: XXX. t.-c. 73. §).

A vármegye központi és kültisztviselői egyetlen státust alkotnak, és beosztásuk váltakozhatik, sőt kívánatos is, hogy mindkét szolgálatot ismerjék. A főszolgabíró, ha a központba kerül, főjegyzői címet használ. Ez a címváltoztatási lehetőség hasonló ahhoz, amelyet a kii. bírónál és ügyészeknél találunk, akik szintén közös státust alkotnak.

A főispán.

124. A *főispán* a törvényhatóság élén áll. Több törvényhatóságnak, vármegyének és városnak közös főispánja lehet.

A főispánt a belügyminiszter előterjesztésére az államfő nevezi ki és menti fel. A főispáni állásra nincs képesítés megállapítva. Elnyerésének feltétele a kormány bizalma. Bármikor felmenthető, ezért fegyelmi eljárásnak sincs vele szemben helye. A főispán politikai tisztviselő, mint a miniszterek és a politikai államtitkárok.² (L. 380. 1.) A főispán közvetlenül a belügyminiszternek van alárendelve. Esküt a törvényhatósági bizottság közgyűlésén tesz.

A főispán a törvényhatóságban a kormány képviselője. Nem a törvényhatóságnak, hanem az államnak a szerve. Mai jogállása részben magán viseli a történeti fejlődésnek nyomait. A főispán korábban a királynak és a nemesi vármegyének közös szerve volt. Eredetileg a vármegyét képviselte a királyi tanácsban. Csak nagybirtokos nemesek tölthették be az állást, amely méltóság volt, és azt betöltője életfogytig viselte. A főispánok az 1885: VII. t.-c.-ig a főrendiház tagjai voltak. Nem kell hivatalnoki képesítéssel bírnia, pedig a törvényhatóság tisztviselői kara ma már csupa szakképzett, hivatásos alkalmazottból (nem pedig nobile officiumot betöltő laikus földbirtokosokból, a községi esküdtekhez hasonló szerepet betöltő táblabírákból)³ áll. A főispán jogállásában a szakképzettség és az állandóság hiánya éppoly jellemző, mint a miniszterében és a politikai államtitkárában. Ennek a közszolgálatban érvényesülő káros kihatásai is ugyanazok.

A főispán hatásköre kisebb részben közigazgatás, nagyobb részben ellenőrzés és felügyelet.

¹ L. részletesebben: *Barcsán Ákos*: A főszolgabíró jogállása és hatásköre. A mai magyar község. A korszerű közigazgatás útja. 5. sz. 1938. 176. 1.

² Téves *Ladik Gusztáv*unk az a nézete, hogy a főispán nem tisztviselő. Tétéles közigazgatási jogunk alaptanai. 1941. 175. 1.

³ L. *Erekif István*: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 1908. A nemesi vármegye kialakulása az anyaországban. 79. sk. 1.

Közigazgatási hatásköre: *a.* rendes és *b.* kivételes. A főispán kivételes hatalmát fentebb (273. 1.) láttuk. Rendes közigazgatási hatásköre a következőkre terjed ki: *a.* kinevezi a közigazgatási gyakornokokat, a levéltárosokat és a vármegyei kezelőszemélyzetet (1929:XXX. t.-c. 68. §); *b.* kinevezi a fogalmazási állásokra, a tiszteletbeli (azaz címzetes) tisztviselőket, amely kinevezés hatálya a törvényhatósági bizottság legközelebbi megújulásáig tart (tiszteletbeli alispánt és árvaszéki elnököt nem lehet kinevezni) (1929: XXX. t.-c. 65., 67. §); *c.* a vármegyei tisztviselők ellen, a főtisztviselők kivételével, elrendelheti a fegyelmi eljárást és azokat felfüggesztheti (1929: XXX. t.-c. 78., 80. §); *d.* a felfüggesztett tisztviselők állásaira, az alispán kivételével, valamint az időközben megüresedett állásokra helyettesíthet; az alispán állására is helyettesít, ha 10 éves megbízatásának letelte előtt üresedett meg és törvényes helyettesének állása is üres (1929: XXX. t.-c. 80. §, 1886: XXI. t.-c. 87. §); *e.* a szolgabírákat a járásokba besztja, őket áthelyezi és az aljegyzőkkel felcseréli (1929: XXX. t.-c. 73. §); *f.* meghívja a kijelölt választmány (1. 278. 1.) három tagját. Az *a-f.* alatt felsorolt ügykört szokás a főispán *szervezési hatáskörének* nevezni.

Felügyeleti és ellenőrzési jogkörében a főispán rendeleteket bocsáthat ki az alispánhoz, aki ezek ellen előterjesztéssel élhet a belügyminiszterhez (1. 272. 1.). Ha az állam érdeke halaszthatatlan intézkedést követel, a főispán kívánhatja rendeletének haladéktalan végrehajtását, és ha az alispán nincs a helyszínén, vagy vonakodik a rendeletet kiadni, közvetlenül intézhet rendeleteket a vármegyei és községi közegekhez. Ezek a rendeletek azonban belső szolgálati utasításoknak tekintendők, mert a főispánnak kifelé való rendelkezési joga (jurisdictio) soha, még a kivételes hatalommal való felruházása idején sincs (1886: XXI. t.-c. 64-66. §).

A főispán felügyelete a vármegye területén működő állami tisztviselők működése tekintetében arra szorítkozik, hogy egyes konkrét esetekről felvilágosítást kérhet, a miniszternek jelentést tehet. Hivatalvizsgálatra csak azoknál a szerveknél van joga, amelyeknél törvény, vagy más jogszabály erre feljogosítja. (1889: XXVIII. t.-c. 22. §.) E nélkül azonban a bekért felvilágosítások tartalmi helyességét nem mindig bírálhatja el. A vármegye területén előforduló állami kinevezés vagy előléptetés esetében javaslatot tehet, fontosabb állások betöltésénél a miniszter köteles is véleményét meghallgatni (1886: XXI. t.-c. 57. § A.).

A főispán felügyeleti és ellenőrzési joga azonban még ebben a terjedelemben sem vonatkozik az állami tisztviselők közül a törvénykezési közegekre (kir. bírák és ügyészek), továbbá a testületi önkormányzatok különböző szerveire (ügyvédi, közjegyzői, mezőgazdasági, kereskedelmi és ipari kamarák. OTI, OMBI, egyházak).

A vármegye szervei közül azonban a főispán felügyeleti és ellenőrzési joga mind a testületi, mind az egyéni szervekre, és pedig mind az önkormányzati, mind az igazgatási ügyekben kiterjed. Megvizsgálhatja a központi és kültisztviselők hivatalos eljárását és ügykezelését, megtekintheti a hozzájuk érkezett rendeleteket, beadványokat; a vármegye községeiben és megyei városaiban hivatalvizsgálatokat tarthat és a tapasztalt hiányok megszüntetése iránt a vármegye közegei útján intézkedik. Ez a vizsgálat is tehát tulajdonképpen a vármegyei közegeknek a községgel kapcsolatos működésére vonatkozik. (1886: XXT. t.-c. 57. § B.)

A főispán felügyeleti jogát a vármegye testületi szerveivel szemben megkönnyíti, hogy azok legnagyobb részének elnöke. E felügyelet gyakorlásának egyik fontos eszköze, hogy a főispán a közgyűlés és kisgyűlés törvény-, vagy rendeletellenes, vagy az állam érdekeire sérelmesnek vélt határozata ellen a miniszterhez fellebbezéssel, vagy felterjesztéssel élhet, s a megtámadott határozat a miniszter jóváhagyásáig nem hajtható végre (1886: XXI. t.-c. 57. § B. k., 1929: XXX. t.-c. 35., 47., 49., 91. §), a közigazgatási bizottság és albizottságai határozatai ellen is van felterjesztési joga. A közigazgatási bizottság hatáskörébe tartozó egyes halasztást nem tűrő, általános érdekű közigazgatási ügyekben, az illető közigazgatási ág képviselőjének meghallgatásával, a közigazgatási bizottság helyett elnökileg intézkedhetik (1876: VI. t.-c. 19. §).

A főispán felügyeleti és ellenőrzési joga a vármegyével szemben tehát rendkívül messze megy. A fellebbezési és felterjesztési jog útján a vármegye bármely, önkormányzati hatáskörébe tartozó ügyet is a miniszter döntése számára tarthat fenn, azáltal pedig, hogy ugyanezt a jogot a közigazgatási bizottság fegyelmi választmányának határozataival szemben is gyakorolhatja, a vármegye minden tisztviselőjének fegyelmi ügyében a végső döntést a miniszter számára biztosíthatja. Mivel a miniszter a főispánt mindig elláthatja utasítással, ezek a rendelkezések a vármegye önkormányzati jogának rendkívül messzemenő feszélyezését, sok esetben elvonását teszik lehetővé.¹ Ebben nyilvánul meg a főispán legfontosabb szerepe a törvényhatóságokhoz való viszonyában. A főispán hatáskörének a központi hatalom javára való ilyen messzemenő kifejlesztése az 1886: XXI. i.-c.-ben következett be.²

¹ L. *Erekly István*: Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből. 1908. A főispán ellenőrző hatásköréről. 119-273. l.

² Erre jegyzi meg *Erekly István*: „Valamint nem teremthetünk önkormányzatot azzal, ha biztosítékokkal bástyázzuk körül azt, ami nincs, valamint léhát vármegyéink önkormányzatát sem teremthetjük meg azzal, ha résziikre csak eszközöket adunk önvédelemre, de nem adunk közigazgatási hatáskört, amelyet védelmezniük érdemes volna, – éppugy a főispáni hatáskörnek bármily nagy kiterjesztése sem szolgálhatja hathatósan az ellenkező célt, t. i. a központosítás ügyét addig,

Végül sajátos szerepe a főispánnak, hogy mint politikai tisztviselőt, a kormány azzal a feladattal is megbízza, hogy a parlamenti többségét biztosító pártnak a vármegyében való szervezetét kiépítse és vezesse. Ebben a megbízatásában azonban a főispán nem a vármegye és a községek tisztviselői, hanem a politikai párt vármegyei, járási és helyi szervei útján jár el.

A közigazgatási bizottság.

125. A *közigazgatási bizottságot* az 1876: VI. t.-c. létesítette minden törvényhatóságban, vármegyeiben és városiban egyaránt. Célja az, hogy a törvényhatóságnál megmaradt, valamint a különböző újabb állami szakhatóságok és más szakszervezetek által végzett közigazgatást, tehát az önkormányzati és dekoncentrált szervek összhangzó együttműködését biztosítsa.

Tagjai: 10 tisztviselő és 10 választott tag.

A tisztviselők közt állami: 1. a pénzügy igazgató, 2. az államépítészeti hivatal főnöke, 3. a tanfelügyelő, 4. a kir. ügyész, 5. a gazdasági felügyelő, 6. a vármegyei tisztifőorvos; önkormányzati; 7. az alispán, 8. a főjegyző, 9. az árvaszék elnöke, 10. a vármegyei tisztifőügyész.

A 10 választott tagot a törvényhatósági bizottság közgyűlése saját tagjai közül titkosan, két évre választja, de közigazgatási tisztviselők nem választhatók. A választott tagok fele minden évben kilép.

A közigazgatási bizottság elnöke a főispán. Helyettese az alispán. Előadói a tisztviselő tagok, a saját szakjukhoz tartozó ügyekben. Amely tisztviselőtag hatásköre több törvényhatóságra kiterjed, valamennyi közigazgatási bizottságnak a tagja.

A közigazgatási bizottság havonként legalább egy ülést tart.

A közigazgatási bizottság részben teljes ülésben, részben albizottságok alakjában jár el. Az albizottságok (nevük részben más) nem előkészítői a teljes ülés elé kerülő ügyeknek, hanem a teljes ülés helyett, attól függetlenül eljáró szervek. Számuk ezidőszereint tíz. Elnöke valamennyinek a főispán.

A közigazgatási bizottság nem törvényhatósági szerv, hanem önálló hatóság (1876: VI. t.-c. 9., 10. §). Szervezete és hatásköre felállításától részleteiben többször, jelentékeny mértékben pedig főleg az 1929: XXX. t.-c.-kel és az annak felhatalmazása alapján (58. §) kiadott 7890/1930. M. E. sz. rendelettel módosult.

Mai hatásköre a következő:

A teljes ülés hatásköre az egyes igazgatási ágak állapotáról szóló jelentések meghallgatása és az összhang s az akadálytalan működés

míg csak a célt tudjuk kitűzni, de a cél elérésére alkalmas eszközökről gondoskodni nem tudunk, vagyis addig, amíg hivatalnoki teendők elvégzésével nem hivatalnokokat, hanem méltóságokat bízunk meg.”

Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből, 1908. 264.

érdekében szükséges határozatok meghozatala; általános felügyelet és ellenőrzés; javaslat és jelentéstétel a kormánynak. Fegyelmi eljárást rendelhet el az összes törvényhatósági, megyei városi és községi közegek ellen. A hozzáintéztet miniszteri rendeleteket végrehajtja és végrehajtásukat ellenőrzi. Felírási joga van a miniszterhez, mint az alispánnak, stb. (1876: VI. t.-c. 7890/1930. M. E. sz. r.)

A teljes ülésnek I. fokú érdemleges intézkedési (határozási) joga, valamint fellebbviteli (II. fokú) hatásköre megszűnt.

A közigazgatási bizottság *alakulatai* és azok hatásköre a következő:

1. *A fegyelmi választmány.* Az elnökön kívül még négy tagja van, köztük két állami közeg és két választott tag. (1876: VI. t.-c. 52. §.) Hatásköre önkormányzati alkalmazottak ügyében részben I., részben II. fokú. Egyes állami alkalmazottak ügyében ugyanigy (1889: XXVIII. t.-c. 27. §).

2. *A gyámügyi fellebbviteli küldöttség:* Tagjai az árvaszéki elnök, a tisztifőügyész, továbbá az alispán, a főjegyző és négy választott tag. (1877: XX. t.-c. 216. §.) Hatásköre a vármegyei és városi árvaszékek elsőfokú határozatai ellen beadott fellebbezések másodfokú elbírálása (1877:XX. t.-c. 212. §).

3. *Az adóügyi bizottság* (nem albizottság). Tagjai a pénzügyigazgató, az alispán, a tisztifőügyész, vagy helyetteseik és négy választott tag. Hatásköre másodfokon határozni községi és vármegyei közszolgáltatások, adóelengedések és egyes eljárásjogi kérdésekben beadott fellebbezések ügyében (600/1927.P. M. sz. r. = KKHÖ. 101., 109. §).

4. *Gazdasági albizottság.* Tagjai négy mezőgazdasági és két erdőgazdasági szakértő. Hatásköre a nyomásos gazdálkodás, legeltetés, állattenyésztés és apaállattartás, továbbá a kopár területek befásítása ügyében hozott határozatok II. fokú elbírálása, okleveles gazdaszisztek alkalmazása (1913: X. t.-c. 70. §, 7890/1930. M. E. sz. r.), A gazdasági albizottság tagjai nem okvetlenül tagjai a közigazgatási bizottságnak, sőt a th. bizottságnak sem.

5. *Népoktatási albizottság.* Tagjai a kir. tanfelügyelő, pénzügyigazgató, az államépítészeti hivatal főnöke és három választott tag. Hatásköre I. és II. fokú azokban a népoktatási kérdésekben, amelyek azelőtt a teljes ülés hatáskörébe tartoztak.

6. *Ügyvi albizottság.* Tagjai az államépítészeti hivatal főnöke, tisztifőügyész és két választott tag. Hatásköre: I. fokon határoz a községeknek az állami és törvényhatósági utak fenntartása költségeihez való hozzájárulása kérdésében.

7. *Kisajátítási albizottság.* Tagjai mint a 6. alatt. Vezeti a kisajátítási eljárást és I. fokon határoz.

8. *Telepítési albizottság.* Tagjai, mint a 6. a. Elsőfokon határoz a telepítés engedélyezése kérdésében, a befejezett telepítési munkálatokat pedig hitelesíti.

9. *Közegészségügyi albizottság.* Tagjai a tisztii'orvos, a kir. tanfelügyelő, az államépítészeti hivatal főnöke és három választott tag* Elsőfokon határoz abban a kérdésben, hogy az engedélyezett új gyógyszer-tári jogot személy szerint ki kapja meg (7890/1930. M. E. sz. r., 1300/1932. N. M. M. ein. sz. r. 8. §), továbbá kisdedovási ügyekben (6600/1936. M. E. sz. r).

10. *Építésügyi albizottság.* Tagjai mint a 6. alatt (1937: VI. t.-c. 25. §.)

A kormányfelügyelet a vármegyével szemben.

126. A kormány a vármegyével szemben, mint minden másfajta önkormányzati egységgel (kamarákkal, érdekképviseletekkel, egyesületekkel) szemben is felügyeletet és ellenőrzést gyakorol. A vármegyével szemben ez a felügyelet és ellenőrzés annak fontos közigazgatási szerepéhez igazodik és ezért messzebb megy, mint pl. a bevett egyházak felügyelete és ellenőrzése. Különböző a szerint is, hogy milyen az állam egész közigazgatási szervezete. 1848 előtt a központi hatalom gyengeségének a municípiumok nagyobb önállósága felelt meg. Az 1848. évi reformok a független magyar minisztérium felállításával a centralizáció fokozásának elismerését jelentették. A központi hatalom hatáskörének kiszélesítése fokozatosan következett be, s azzal összefüggésben terjesztették ki a vármegyék (törvényhatóságok) fölötti kormányfelügyeletet és ellenőrzést is. A kormány és törvényhatóságok közötti viszony szabályozása alkotmányunk gyakorlata szerint a törvényhozásnak fenntartott hatáskörébe tartozik. A kormány felügyelet és ellenőrzés jogának fejlesztése és egyúttal a vármegyék önkormányzatának arányos korlátozása az 1886: XXI., az 1927: V. és 1929: XXX. t.-c.-ek útján történt.

Azon a lehetőségen kívül, amit a törvények kezdeményezése a kormány számára jelent, és amelynek alapján a fent idézett törvényeken kívül továbbiakat is kezdeményezhet, a mai tételes jog a kormánynak a vármegyével szemben a következő eszközöket biztosítja:

1. A főispán állandó ellenőrzést gyakorol a helyszínén a fenn (124.) részletezett hatáskörben (1886: XXL t.-c. 57. §).

2. A vármegye tisztviselőit részben állami szerv (főispán, miniszter) nevezi ki, részben a főispánnak döntő befolyása van a kijelölt választmány határozatára. (1929: XXX. t.-c. 68. §.)

3. A vármegye tisztviselői ellen a miniszter és a főispán fegyelmi eljárást rendelhet el, és a végsőfokú fegyelmi hatóság a belügyminiszter, illetve az ő elnöklete alatt álló fegyelmi tanács. (1929: XXX. t.-c. 87. §.)

4. A minisztérium, a belügyminiszter előterjesztésére, feloszlathatja a törvényhatósági bizottságot, ha az törvénnyel, vagy törvény alapján kibocsátott rendelettel nyíltan szembehelyezkedik, vagy az állam érdekeit veszélyeztető magatartást tanúsít. Ilyenkor az új tör-

vény hatósági bizottság megalakításáig, amelyet 6 hónap alatt kell megtartani, a közgyűlés hatáskörébe tartozó halaszthatatlan ügyeket a kisgyűlés intézi, tisztviselők választására és új adók kivetésére azonban nem jogosult. Ha a kisgyűlés a működést megtagadja, vagy olyan magatartást tanúsít, amely okul szolgálhat a törvényhatósági bizottság feloszlására, a minisztérium kormánybiztost nevez ki, aki a törvényhatóság igazgatását a törvényhatósági tisztviselőkkel intézi. (1929: XXX. t.-c. 36. §.)

5. A vármegyei szabályrendeleteket az illetékes miniszternek bemutatási záradékkal való ellátás végett be kell mutatni és csak az ezután való kihirdetést követő 30. napon lép hatályba. Oly szabályrendeletre nézve, amelynek megalkotását valamely törvény teszi a vármegye kötelességévé, joga van a kormánynak a szabályrendelet hiányainak pótlására módosításokat, vagy átalakítást követelni. Ha a szabályrendelet a törvénynek meg nem felel, vagy alaki, vagy tartalmi fogyatkozásai miatt ezután sem lenne alkalmas arra, hogy jogszabályul szolgáljon, vagy a törvényhatóság a szabályrendelet alkotását megtagadná, a kormány jogosítva van rendeleti úton intézkedni. Ha a törvényhatóság később megfelelő szabályrendeletet alkotott, annak megerősítése után a kormány szabályrendelete hatályát veszti. (1886:XXI. t.-c. 8., 11., 12. §.)

6. A vármegye költségvetését a törvényhatósági bizottság állapítja meg (1929: XXX. t.-c. 22. §), és azt a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve jóváhagyja, vagy indokolt esetben és költségvetés egyensúlyának megóvása mellett azok egyes tételeit leszállítja, felemeli, vagy törli, vagy a törvényes rendelkezések által a törvényhatóságra rótt kötelezettség teljesítésére szükséges kiadást a költségvetésbe felvéteti, vagy a jóváhagyást megtagadja és a törvényhatóságot új költségvetés készítésére utasítja. Ha a jóváhagyás megtagadása esetében a törvényhatóság a költségvetési év március havának végéig sem terjeszt elő jóváhagyásra alkalmas költségvetést, a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve jogosult a törvényhatóságnak arra az évre érvényes költségvetését végleg megállapítani. (1927: V. t.-c. 42. §.) Ha a törvényhatóságnak nincs jóváhagyott, illetőleg a fentiek szerint megállapított költségvetése, vagy nem annak keretében gazdálkodik, háztartásának, vagy üzemi gazdálkodásának rendbehozása, illetve a törvényes keretek közé szorítása érdekében a belügyminiszter a minisztertanács hozzájárulásával a törvényhatósághoz, annak terhére, pénzügyi ellenőrt rendelhet ki.

A belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve és a törvényhatóság meghallgatása után: *a.* a törvényhatóságokat (de ugyanigy a községeket is) anyagi erejük számbavételével igazgatási szervezetük kiépítésére, pótlására, a személyzeti létszám apasztására, gazdálkodásuk, pénzkezelésük és számvitelük módjának megfelelő szabályozására kötelezheti; *b.* a törvényhatóságok bármily alakban működő

nem gazdaságos, vagy nem közszükségletet szolgáló üzemének, vállalatának, intézetének korlátozását, átalakítását, összevonását, vagy megszüntetését elrendelheti. Törvényhatóság üzemet, vagy vállalatot részvénytársaság alakjában csak a belügyminiszternek a pénz- és iparügyi miniszterrel egyetértő hozzájárulásával létesített (1927: V. t.-c. 48. §, 1931:XXI. t.-c. 34. §).

7. Az államosított vármegyei számvevőség végzi a vármegyei háztartás és költségvetés végrehajtásának ellenőrzését (1902: III. t.-c, 160.224/1924. B. M. sz. r.).

8. A Közérdekeltségek Felügyelő Hatóságának hatásköre az önkormányzati (törvényhatósági, községi) üzemekre is kiterjed (4600/1933. M. E. sz. r. 34. §).

9. A törvényhatóságok zárszámadásait a számadási évet követő év május hó végéig a belügyminiszterhez kötelesek felterjeszteni. A zárszámadások következtében szükséges törvényes intézkedéseket, esetleg a belügyminiszter kívánságára, a pénzügyminiszter teszi meg. (1927: V. t.-c. 46. §.)

10. A belügyminiszter a törvényhatóságoknak az önkormányzati hatáskörben követett közigazgatási eljárását, belső ügyvitelét és pénzkezelését saját kiküldött közege által bármikor megvizsgálhatja. (1886: XXI. t.-c. 4. §.)

11. A törvényhatóságok egyes konkrét határozatairól a kormány a következő utakon szerezhet tudomást: *a.* előzetes miniszteri jóváhagyás végett való felterjesztés (1886: XXI. t.-c. 5. §); *b.* fellebbezés (1929: XXX. t.-c. 47., 57., 59. §); *c.* a főispán által való felterjesztés (1886: XXI. t.-c. 57. § B. k.); *d.* a törvényhatóságok felterjesztett jegyzőkönyvei útján; *e.* az elintézés rendes folyamában hivatalból (1886: XXI. t.-c. 10. §). A kormány az eset szerint határozhat, illetéktelen, vagy törvénybe ütköző határozatokat megsemmisíthet, új eljárást rendelhet el, s ha ez célra nem vezetne, amennyiben a törvények vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges, közérdekű ügyekben határozhat.

Látjuk tehát, hogy a törvény a kormánynak mindazt a felhatalmazást kellőképen megadta, ami szükséges a központi irányítás, a legmagasabb főnöki funkció eredményes gyakorlásához.

A vármegyék és járások területi beosztása.

127. A 8. sz. ábra (267. 1.) mutatja a vármegyéink területére és közigazgatási beosztására vonatkozó legfontosabb adatokat. Szembeötlő a nagy aránytalanság a vármegyék közt. Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegyének lélekszáma az ország egész lakosságának 14%-át, a legkisebbek: Esztergom viszont csak 0.87%-át és Ung 0.46%-át teszik ki. Pest vármegye az ország területének 10.86%-át, a legkisebb, Ung vármegye pedig csak 0.58%-át foglalja el. Az ország legnagyobb megyéjének lélekszáma 14.8-szer, területe pedig 29-szer

nagyobb, mint a legkisebbé. Pest vármegye alispánjának 17 járás, és 13 megyei város, Ung vármegye alispánjának viszont összesen csak 2 járás, Esztergom vármegye alispánjának 2 járás és 1 megyei város van alárendelve. A vármegyék átlagos lélekszáma 262.506 (Franciaországban egy département átlagos lélekszáma 465.000, Olaszországban egy provinciáé 452.000.)

A vármegyék területének ez az aránytalansága arra vall, hogy abban szervezési elvet hiába keresünk, hanem történeti fejlődés eredményét kell látnunk. A közigazgatás működésének gazdaságossága és eredményessége azonban a szervezettől nagymértékben függ és a szervezet az emberek szempontjából sem közömbös. Ez az oka annak, hogy a vármegyék területi rendezése iránti törekvés évszázadok óta újra és újra jelentkezik.

A vármegyék területi beosztása részben nagy állandóságot mutat. Vannak megyék, amelyek nagyjában ma is azon a területen működnek, mint 900 év előtt, megalakulásuk idején.

Változások azonban állandóan vannak. Ezeket három főokra vezethetjük vissza: *a.* külső hatalmi okok, amelyek az ország területének megváltozása következtében a megyei határokat is érintik; háborúk, a török hódítás, a török kiűzése, a határőrvidék szervezése, Trianon (1923: XXXV. t.-c), országrészek visszacsatolása (pl. 1938: XXXIV. t.-c.); *b.* részleges változások helyi okok alapján. Ilyenek minden században találhatók. A múlt századi törvények közt ilyenekre vonatkoznak az 1802: XII., 1807: XXVIII., 1812: V., 1827: XXXIV., 1836: XXIX., XXX., 1877: I., II. és III., 1880: LV. (Szörény vármegye megszüntetése), 1881: LXIV. (Torna vármegye megszüntetése), 1880: XVI., 1881: LXIII. és 1884: VII. t.-c. (egyes községek és határrészek átcsatolása); *c.* magasabb szempontú országos megtervezések: II. József idején, a Bach-korszakban, majd az alkotmány visszaállítása után a rendi korszak területbeosztásának módosítása és a vármegyei rendszernek az ország egész területére való kiterjesztése (Erdély és a különböző szabad területek, székek és a katonai határőrvidék területének vármegyékbe való beosztása) véget az 1873. évi törvényjavaslatok, amelyeket gróf Szapáry Gyula miniszterelnök és belügyminiszter nyújtott be.¹

Ez a két javaslat, sajnos, nem emelkedett törvényerőre, de egyes részleteikből Tisza Kálmán miniszterelnök a törvények egész sorát alkotta: 1876: XXXIII., 1874: XXXIX., 1876: XII. és XX., 1877: L, III., 1880: LV., 1881: LXIII., LXIV., 1884: VII. t.-c. és főleg az új n. nagy megtervezési törvényt: 1876: XXXIII. t.-c., amelyek azonban együtt is csak töredékét valósították meg az elvi alapon készített

¹ „A törvényhatóságok területének szabályozása és új beosztásáról.” 1872. Képviselőházi Irományok, X. kötet, 536. sz. „A közigazgatási járások száma- és székhelyeinek meghatározásáról.” (XI. kötet, 537. sz.)

Szapáry-féle javaslatnak.¹ A posztindusztriális fejlődés, a közlekedési technika nagy haladása (vasút, autó, autóbusz, repülőgép, távíró, telefon, rádió) a távolságok jelentőségét teljesen megváltoztatta és a közigazgatási beosztás lényeges átalakítását teszi lehetővé és kívánatossá. Ezért a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére kinevezett kormánybiztos a területi beosztás fontosságára újból ráterelte a ügyeimet.² Ugyanebben az irányban tovább dolgozott a belügy-minisztériumban működött közigazgatásracionalizálási bizottság.³

A törvényhatóságok területében beálló minden változást törvénybe kell iktatni (1802: XII. t.-c). Ezen annyiban enyhít a községi törvény, hogy ha valamely község területének egy részét más törvényhatóság területén fekvő községhez kellene átsatolni, vagy ha két külön vármegye területén fekvő összeépített községek egyesítése végett az egyik községnek a másik vármegye területébe való átkebelezése szükséges, úgy amennyiben az érdekelt vármegyék egyet-értének, az átsatolást a belügyminiszter engedélyezheti, de utólag a törvényhozásnak be kell jelentenie. Ha azonban a vármegyék nem tudnak megegyezni, az átsatolás csak törvényhozási úton történhetik (1886:XXII. t.-c. 148-149. és 163. §). A vármegyék nagyrészenek területátengedési kérdésekben való megnemértő merevsége, a vármegyék egyes hatalmasainak befolyása, az érdekelt lakosságnak a községgé alakulást is akadályozó szerveztlensége és a parlamentben érvényesülő pártpolitikai szempontok együttevén az okai annak, hogy a vármegyék határait érintő kis változások is csak ritkán és nehezen jönnek létre.

Az így felszaporodó káros helyzetek, vármegyei önzések, kormányzati mulasztások, valamint a szakszerű kritika vezetnek arra, hogy időnként magasabb szempontból tömeges rendezések következnek be. A szabadságharc utáni abszolutizmus a politikai akadályokat kikapcsolva, két ízben is szabályozta a törvényhatóságok területi beosztását és munkája tárgyi szempontból általában helyes volt: amit csinált, jó volt, de nem volt kimerítő és teljes. Erdélyre nézve a reform radikális volt. Magyarországon egyesítettek több törpe vármegyét (Árva és Túróc. Torna és Abaúj, Ugocsa és Bereg, Mosón és Győr, Csanád és Békés), de meghagyták Bars, Hont és Liptó vármegyéket. A túlnépes vármegyéket kettéosztották: Pest-Pilis-Soltot, Pest-Pilis és Pest-Solt vármegyékre, Heves és Külső-Szolnokot, Heves

¹ A legfontosabb idevágó művek: *Edelényi Szabó Dénes*: Magyarország közigazgatási alkotmányrészeinek és törvényhatóságainak területváltozásai. Magyar Statisztikai Szemle, 1928. évf. 6. sz. *Erekly István*: A magyar belyhatósági önkormányzat. I, II. kiadás. 1910.

² L. *Hantos Gyula*: A magyar közigazgatás területi alapjai. Emlékirat. 14. 1. és 56. térkép. 1931. Magyary Zoltán bevezetésével. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai.

³ *Benisvh Artúr*: Vármegyei batárkiigazítások. A korszerű közszolgálat útja. 6. sz. 1938.

és Szolnok, Nyitrát Alsónyitra és Felsőnyitra, Bihart Délbiliai és Északbihari vármegyékre. Egyesítették a Jászságot, Kiskunságot és Nagykunságot is Jász-Kunmegye néven, de ez annyiban nem volt sikeres, hogy több tagból állott. Egyébként minden addigi exklávé megszüntettek, a kétféle községeket egy-egy megyéhez csatolták és a községek egész sorát csatolták más megyéhez, ha azt hegyrajzi, vízrajzi vagy közlekedési viszonyok megokolttá tették.

Az alkotmány visszaállításakor az abszolutizmus rendelkezései hatályukat veszítették. A területi intézkedések egyrészt később alkotmányos úton újból életbeléptették (pl. Abaúj-Torna vármegye egyesítése). A Szapáry-féle javaslat azután, amely az ország egész területét akarta a legkisebb részletekig menő alaposággal az akkori földrajzi, közlekedési és gazdasági viszonyoknak megfelelően rendezni, mindezeket is magába foglalta. A javaslat bátrabb volt és messzebb ment, mint a Bach-féle reformok, mert biztos szakértelemmel készült és helyesen látta a feladatát. Szempontjai a következők voltak: A törvényhatóságok önkormányzata csak akkor lehet erős, ha saját erejükből tartják fenn a közigazgatásukat. Ha azonban az egyes vármegyék közt terület, népesség és adózóképeség tekintetében nagy különbségek vannak, ez rendkívül terhes a kis vármegyékre. Tehát hasonló erejű közpérmegyék létesítésére kell törekedni. A kisebb városi törvényhatóságokat meg kell szüntetni és a vármegyékbe beolvasztani. Az exklávékat meg kell szüntetni, a területszabályozásnál a természetes határokat, a központok megállapításánál pedig a forgalmi, ipari és kereskedelmi érdekeket egyaránt figyelembe kell venni. A már létező régi, részben évszázados határokat lehetőleg tiszteletben kell tartani. Végül erősen hangsúlyozta a javaslat indokolása a nemzeti szempontot, a magyar államegység eszméjét, amely megkívánja, hogy a régi kiváltságok megszüntetésével minden terület egyenlő joggal és kötelességekkel bírjon. Ezen az alapon a javaslat a vármegyék számát 81-ről 51-re, a városi törvényhatóságokét 73-ról 25-re csökkentette. Viszont néhány túlnépes vármegyét kettéosztott volna, pl. Pest-Pilis-Soltot, a déli résznek Kecskemétet jelölve ki székhelyül. A törvényhatóságok összes száma tehát 153-ról a felére, 76-ra szállt volna le.

A munkálat gondosságát mutatja, hogy az egyidejűleg beadott másik javaslat, a járásokról, a tervezett megyei beosztás alapján a járások számát 509-ről 370-re kívánta leszállítani és székhelyüket megállapítani. E téren is véget akart vetni az aránytalanságoknak és a járási átlagot 30.000 lélekben akarta megállapítani. Bölcs követelt ményt mondott ki a javaslat azzal is, hogy a „szolgabíróság, járásbíróság és adóhivatal minden járásban egy községben pontosított össze”, és oly járások, amelyekben adóhivatal nem állítatik fel, valamennyi községükkel a legközelebbi adóhivatalhoz osztassanak be. A törvényjavaslat 391 járásbírószágot és 269 adóhivalt tervezett.

Ha ezek a javaslatok megvalósultak volna, Magyarországon az alsó- és középfokú közigazgatás területi beosztása a közigazgatási költségek jelentékeny csökkentésével a közigazgatás és a közönség javára szinte kifogástalanul alakult volna, valamint az önkormányzati és dekoncentrált közigazgatás területi beosztásának összhangját is intézményesen biztosította volna. Sajnos, nem valósult meg.

Szapáry utóda, Tisza Kálmán, a municipális szempontot a centrális szempont rovására védte és csak az elkerülhetetlen toldás-foldásra szorítkozott. Az eredményt a közigazgatás és az emberek egyaránt megsínylelték és a közigazgatás az azóta bekövetkezett nagy fejlődését kedvezőtlen területi beosztásban érte meg.

A Tisza Kálmán-féle 1876: XXXIII. t.-c. az anyaországban minden megyét meghagyott (a 23.000 lakosú Torna vármegyét is csak 1881-ben szüntették meg) és csak exklávékat olvasztott be, csupán Erdélyben és a Partiumban szüntetett meg megyéket. A Jász-Kun kerületből a Heves megyéből kiszakított régi Külső-Szolnok megyével együtt Jász-Nagykun-Szolnok vármegyét, a Hajdú kerületből Hajdú vármegyét szervezte. Ezentúl Tisza Kálmán csak az érdekelt községek kérelmezése és az érdekelt vármegyékkel való hosszadalmas tárgyalások után s rendszerint csak azok hozzájárulása esetén vitt véghez kisebb határkiigazításokat, és 1884 után ezek is megszűntek. A járássok rendezésével a törvényhozás nem foglalkozott. Ezen a téren pedig, mint láttuk (9. §), az volt a helyzet, hogy az 1870: XLII. t.-c. 57. §-a kimondotta, hogy: „A központi tisztviselő a törvényhatóság székhelyén, a kültisztviselő a járásban köteles lakni.” 1870 óta tehát legalább a vármegyének már vannak központjai, a járássok székhelyein azonban, mint 1848 előtt, mindig azokban a községekben voltak, amelyekben a szolgabírákká megválasztott földesurak laktak. Csak az 1886: XXI. t.-c. 67. §-a mondta ki, hogy a kültisztviselők a járás *székhelyén* kötelesek lakni. De a járási beosztás és székhely megállapítását a megye hatáskörében hagyta. Amíg a járás székhelye folyton változott, addig nem is lehetett elérni, hogy az a járásbíróssággal és az adóhivatallal mindig egy községben legyen.

A trianoni országcsönkítés utáni kényszerű területrendezésről szóló 1923: XXXV. t.-c. indokolása utal a nagy reformra: „Addig is, amíg általános területrendezésre kerülhet sor, a csonka vármegyéket valamely szomszédos vármegyével kell közigazgatásilag összekapcsolni.” De éppugy csak a legszükségesebbre szorítkozott, mint az 1876: XXXIII. t.-c. és amit csinált, az sem mind volt szerencsés. Például Arad vármegye megmaradt részét Csanáddal, nem pedig Békéssel egyesítette, holott sokkal közelebb esik hozzá Gyula, mint Makó. Pest vármegye, amely mai méretét a Kiskunság beosztásával csak az 1876: XXXIII. t.-c.-kel érte el, tehát nem is évszázados történelmi alakulat, az ország területrendezésének leg súlyosabb problémája, mert megnehezíti az országnak több vármegyére kiterjedő területi

hatáskörrel bíró állami szervek közt való észszerű beosztását. Minden kerületi beosztási tervzet ezen a ponton fenekük meg, pedig közigazgatási területi beosztásunk annyira zavaros, hogy nincs két egyező felosztás sem a több mint ötvenféle közt,¹ és ezért minden közigazgatási reformnak a területi rendezésből, annak pedig a vármegyei beosztás reformjából kell kiindulnia.

Annak a különös ellentmondásnak vagyunk tehát a tanúi, hogy az országgyűlés és a központi kormány a vármegyék önkormányzatát annyira visszaszorította, hogy az látszatautonómiánál egyébnek alig mondható, ugyanakkor azonban gyenge arra, hogy az ellenmondó vármegyékkel szemben keresztülvigye azt, amire a XX. századi közigazgatás eredményes működéséhez és a közönség jogos emberi igényei kielégítéséhez okvetlenül szükség van. Így például a Borsod megyéhez tartozó Kistálya, Andornak és Ostoros községek Heves megye székhelyének, Egernek közvetlen szomszédságában (3-5 km) vannak, Egerben minden hatóságot megtalálnának. E helyett most a járásszékhelyt (Mezőkövesd) vasúton átszállással csak 31, a megyeszékhelyet (Miskolc) 71 km. távolságban érhetik el. E községek több mint félévszázad óta kérelmezik Heves megyéhez való átkebelezésüket eredmény nélkül! Pest vármegye községei közül Újszász 16, Zagyvarékás 10, Tószeg 12, Jászkarajenő 25 km-re van vasúton a szomszéd vármegye székhelyétől, Szolnoktól, ahol minden hatóságot megtalálnának. Most mind a négy község csak úgy éri el illetékes hatóságait, hogy beutazva Szolnokra, onnan átszállással még 13 km-t tesz meg Abonyig (járási székhely), 61 km-t Kecskemétiig (pénzügyigazgatóság és törvényszék) és 101 km-t Budapestig (megyeszékhely). Ezek a községek sem tudják az átkebelezést elérni Pest vármegye ellenállása miatt. Ezek a példák azonban nem egyedülállók.

A visszacsatolt területeken keresztül vitt reformokra nézve l. a 327. lapot.

37. §. A község.

A község és város közti különbség.

128. A község jogi fogalom. A köznyelv *falut és várost* ismer. Mind a kettő lakóházak és más épületek tömegét jelenti, amelyekben emberek állandóan laknak és ahova részben állandó munkára járnak. Ez az állandó letelepülés olyan módon alakul, hogy az emberi élet-szükségletek célszerű kielégítésére az emberek gazdasági helyzete, kulturális igényei és a technika állása szerint alkalmas legyen. Mind falun, mind városon sűrű települést értünk, ahol a házakat utcák és terek választják el egymástól. A házak lehetnek zárt sorban egymás mellé építve, vagy udvarok és kertek által egymástól elválasztva. A település szélein a beépítés gyakran ritkább, szakadozott. A házak és

¹ L. Hantos Gyula i. m.

a beépítetlen házhelyek sorát itt mezőgazdasági művelés alatt álló területek szakítják meg. Ahol ez a szaggatott beépítés kezdődik, ott végződik a falu vagy város *belterülete*, és onnan kezdve mindaz a terület, ami a faluhoz vagy városhoz tartozik, annak a *külterülete*. A Nagy-Alföldön gyakori, hogy a külterületen elszórva a lakosság jelentékeny része lakik: ez a *tamjítwitág*, amely azonban a belterülettel kapcsolatot tart fenn.

A falu és a város közt nagy és feltűnő különbség van: külső megjelenésben, életmódban, méretben és szervezetben egyaránt. Ez oly jellegzetes, hogy a város nemzetközi fogalom. Valaki bármely országban jár, mindig meg tudja különböztetni a várost a falutól.

A városok egymás közt sem egyformák. A városi jelleg különböző vonásai különböző méretekben vannak meg bennük. Ha meg tudjuk ezeket határozni, akkor városiasságuk tényét és fokát objektíve megállapítottuk. A magyar városokra nézve ezt a vizsgálatot a Magyar Közigazgatástudományi Intézet elvégezte és ezzel a munkájával tárgyi alapot adott ahhoz, hogy megítéljük, melyek azok a magyarországi települések, amelyek városoknak tekintendők nem jogi, hanem tárgyi, nemzetközi vagy tudományos szempontból és azok a városiasságnak milyen fokán állnak. Az az állandó település, amely nem város, a falu.

Minden nemzet arra törekszik, hogy városait fejlessze, a városiasság magasabb fokára emelje. A magyar törvényhozás is több ilyen célú törvényt alkotott, így az 1912: LVIII. t.-c.-et, legutóbb pedig a városrendezésről és városfejlesztésről szóló 1937: VI. t.-c.-et. Egyik törvény sem határozza azonban meg a város fogalmát. Az utóbb idézett törvény és a végrehajtási utasítása is beszél „városias kialakítás”-ról, de azt nem definiálja.

A városi jelleg, a városiasság nem jogi, hanem technikai fogalom. Meghatározása a várostudománynak egyik fontos feladata.

Mérlegelve a jellemző vonásokat, a *városiasság kritériumait* a következőkben találjuk meg:¹

a. Nagy lélekszám. Ezt nem lehet az összeg szerint mereven meghatározni. Szokták azt mondani, hogy 10.000-en felül. A lényeg az, hogy a városban már nem ismeri mindenki egymást. A városi vezetőség már nem ismerheti személyesen az összes lakosokat és azoknak a viszonyait. Itt nem lehetségesek többé patriarchális viszonyok, rokonság, személyes kapcsolatok, sőt örökletes szimpátiák és antipátiák érvényesülése. Ezért az előjáróság nem tesz működésében ember és ember közt szubjektív különbséget, hanem nagyobb objektivitás érvényesül. Ilyen viszonyok közt kisebb a helyhez való

¹ L. Magyary Zoltán: Várospolitikai. *Városfejlesztés, városrendezés, városépítés.* A korszerű közszolgálat útja. 11. sz. 20. l.

ragaszkodás is és nagyobb szerepe van a vándorlásnak, a lakosság részben való kicserélődésének.

b. Szemben a falusi étellel, amit a természettel való összhang, annak való alávetettség, a nyugodt és békés létezés jellemez, a városban *lüktető élet* van. Ami oda vonz, az nincs mindenütt: gazdagság, ipar, kultúra, kényelem vagy más előnyök, érdekek.

c. A falun a lakosság túlnyomóan vagy kizárólag mezőgazdasági foglalkozású. A városban *nem homogén* a lakosság összetétele és foglalkozása. Kevesebb a mezőgazdaság, jelentős az ipar, kereskedelem, közlekedés, szellemi foglalkozás, katonaság, házicselés stb.

d. A polgároknak és maguknak a közületeknek nagyobb az anyagi jóléte és kulturális fejlettsége, valamint a nagyobb méretből származó szükségletek és lehetőségek is fokozottak. Városban sokféle az adóalap és így magának a közületnek is más az anyagi bázisa, a háztartása: a városnak jóval nagyobbak a költségvetési keretei. Nagyobb és jobban berendezett lakások, emeletes házak, fürdőszobák, burkolt utcák, egészséges életviszonyok, közművek, villanyvilágítás, vízvezeték, csatornázás, közlekedés található. Fejenként nagyobb a közteher, de magasabbrendű is az élet. A városnak más a külső megjelenése: *morfológiai képe és az életszínvonala*.

e. A városok politikai, kulturális és gazdasági *központjai* nagyobb területnek, amelyre vonzást gyakorolnak. Ez a terület, amelyre különféle irányú szervező funkciói terjednek ki, nagyobb, mint a város közigazgatási területe. A szerint, hogy a város vonzási területe egy kistájnak, közép- vagy nagytájnak (l. 153. l.) felel-e meg, növekszik a város fontossága. Ebben szerepe van a város földrajzi fekvésének is. Például Tata évszázadok óta központja egy járásnak. Ezért városi jellegű. Kaposvár központja Somogy vármegyének, Győr nemcsak egy megyének, hanem az egész Kis-Alföldnek, Budapest központja az egész országnak.

f. A városra jellemző tényezőknek állandó *felszültsége*, az elért eredmények öntudata, a helybeli saját erőforrásokon nyugvó függetlenség tudata a közösségi gondolatnak és az önkormányzat igényének megerősödésére vezetnek. Az életrealitás már ösztönszerűen és erőlyesen keresi a további fejlődés lehetőségeit, van *inicialívája, szellemi önállósága és lendülete*.

g. Míg az ezerszámra található községeknek, falvaknak csak *típusaik* vannak, minden városnak *egyénisége* van. Mindegyik más, alig is hasonló. Az egész országban közismert vonásaik vannak: a kassai dóm, a szegedi templomtér, az egri vár, Pécs és a Mecsekalja stb. A városok egyéniségének bizonyítéka, hogy keresik egymás szövetségét: nemzeti és nemzetközi városszövetségek létesülnek. Jellemző a magyar nyelvhasználat is: magyar városszövetség van, nem pedig a polgármesterek szövetsége és viszont a községi jegyzőknek van egyesülete, nem pedig a kis- és nagyközségeknek szövetsége.

Az állandó település közigazgatási fontossága.

129. A város és a falu abban a tekintetben rokonok, hogy mind-egyik az emberek egy részének állandó lakóhelye. Az egyik falusi, a másik városi ember. Együttvéve teszik ki az ország egész lakosságát. Mindenki az ország valamelyik házában lakik, és a házak földhöz-kötöttsége az oka annak, hogy a falvak és városok az emberek településének évszázadok óta változatlan pontjai. Ritka eset az, hogy egy település az emberek szabad elhatározásából megszűnik, legfeljebb elpusztul valamely esemény (tűzvész, árvíz, földrengés, háború) következtében, de akkor is rendszerint újraépítik. Viszont az állandó zárt települések száma a népesség szaporodása, a közlekedés és a gazdasági élet fejlődése következtében gyakrabban emelkedik: új falvak, városok keletkeznek, és még gyakoribb jelenség, hogy meglévők nagyon megnövekednek, fejlődnek: a faluból város, a városból nagyváros lesz. Mivel Európának és abban Magyarországnak a lakossága 1800 óta különösen erősen gyarapodott, ez a növekedés falvak és városok keletkezésére és fejlődésére vezetett. Ez az idő a magyar városok fejlődésében is kiváló fontosságú.

A falvak és városok keletkezése és fejlődése a lakosság oda- vagy elvándorlása és természetes szaporodása útján történik. Tehát rendszerint az emberek szabad elhatározásától függ és aránylag csak kisrészben hatósági beavatkozástól. A falvak és városok nagyrésze régebben is keletkezett, mint amióta tudatos hatósági irányításról szó lehet. A fellendülést is csak elősegíteni, fokozni lehet, de a legritkábban okozni és kézben tartani.

Telepítésről, telepítés útján új falvaknak hatóság által való létesítéséről is csak újabban van szó (1894: V. t.-c, 1936: XXVII. t.-c).

Így az embereknek rendszerint érdekeikhez igazodó szabad elhatározásából jött létre a falvaknak és városoknak az a sora, amely ma az ország egész területét behálózta és így az ország lakosait mindenüvé szétosztja. Ez ma olyan adottság, amelyhez az állam szervezete is igazodni kénytelen.

A közigazgatás számára az embereknek ez az állandó települése több irányban alapvető fontosságú. A legfontosabb a következő három szempont:

a. A közigazgatásnak gondoskodnia kell a falvak és a városok közhatalmi szervezéséről.

b. Szervezetének magasabb tagozatai megállapításában is számolnia kell azzal, hogy az emberek és a feladatok az ország különböző földrajzi pontjain találhatók és ez teszi szükségessé a szervezet területi tagolását.

c. A feladatok és szükségletek, amelyek az emberek egy bizonyos csoportjával és egyes településekkel kapcsolatban felmerülnek, részben csak helyi jelentőségűek, azaz csak ezt a csoportot vagy települést érintik és érintik, részben általános jelentőségűek, azaz érintik

a többieket is, a környezőket, egy vidéket vagy esetleg az egész nemzetet, a központot is. A helyi jelentőségű ügyek eldöntése és intézése rábízható az önkormányzatokra, az általános jelentőségű ügyek azonban egységesen a legmagasabb főnök, a kormány által intézendők, neki tartandók fenn. A kormány által való intézés is feltételezi, hogy az intézkedés elérjen az emberekig, az ország összes pontjaira. Ez szükségessé teszi, hogy vagy legyenek a kormánynak a vidéken is saját (azaz állami) szervei (dekoncentrált szervek), vagy rendelkez-hessék az önkormányzatok szerveivel.

Ezúttal a falvak és a városok közhatalmi megszerzésével (a. pont) óhajtunk foglalkozni.

A falvak és városok közhatalmi megszerzése.

130. A magyar állam hatalma alá tartozó falvak és városok közhatalmi szervezete az idők folyamán többször változott. Mai szabályozásuk a rendi alkotmány megszűnése következtében alakult ki.

1848 előtt az állandó települések jogi formája falu, mezőváros, rendezett tanácsú vagy szabad királyi város volt. Ezek lakossága a községi hatóságot királyi kiváltságlevél vagy földesúri szabadalomlevél, úrbéri szerződés vagy hallgatólagos megállapodás alapján gyakorolta. Az 1848: IX. t.-c. eltörölte az úrbériséget és így megszűnt a földesúri hatalom. Az 1848: V. t.-c. az országgyűlés népképviselési alapon való megalakításáról, a XVI., XXIII. és XXIV. t.-c. a vármegyei, szabad királyi városi és községi választásokról tartalmaz részletes rendelkezéseket.

Az első alkotmányos magyar kormány nem jutván a részletes szabályozáshoz, az abszolutizmus a községeknek demokratikus alapon való megalakulását rendelte el, bevezetvén egyidejűleg a virilizmusnak részben máig fennálló rendszerét is. A kiegyezés utáni alkotmányos rendezés az 1871: XVIII. t.-c.-kel, az első községi törvényünkkel történt meg. Ennek a törvénycikknek 140. §-a az akkor fennálló tényleges állapotból kiindulva, a községeket – a törvényhatósági városok kivételével – akként osztályozta, hogy a városokat és az elsőfolyamodású bírói hatáskörrel felruházott mezővárosokat rendezett tanácsú (r. t.) városokká, a többi mezővárosokat és a külön jegyzőt tartó falvakat nagyközségekké, a közös jegyzőt tartó falvakat pedig kisközségekké minősítette.

Az 1871: XVIII. t.-c.-et a mai községi törvény, az 1886: XXII. t.-c. teljesen hatályon kívül helyezte, de a községek kategóriáit fenntartotta. Az 1929: XXX. t.-c. 44. §-a a rendezett tanácsú városokat megyei városokká alakította át. A törvények a község fogalmát nem határozták meg, a három községi kategóriát is csak vázlatos módon. Ellenben a belügyminiszter az összes lakott helyeket a tényleges állapot szem előtt tartásával besorolta a törvény által felállított községi kategóriák egyikébe. Azóta is csak belügyminiszteri megerősítéssel

keletkezhetnek vagy szűnhetnek meg községek. A belügyminiszter által elismert községeket az *országos községi törzskönyvben* tartják nyilván és az azzal egybehangzó *Helységnévtár* című hivatalos kiadványban felsorolva is megtalálhatók (192. 1.).

Jogilag tehát nem falvak, hanem községek és városok vannak. A községek ma a törvény szerint:

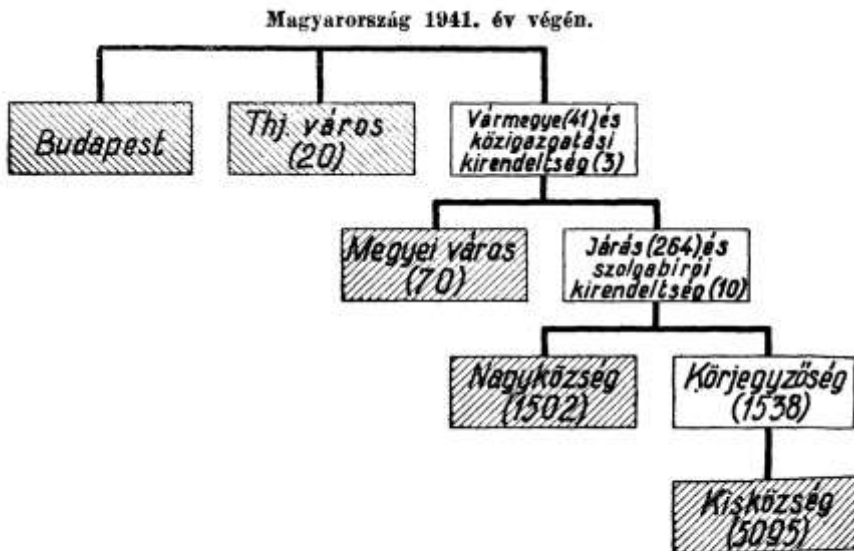
1. kisközségek;
2. nagyközségek;
3. megyei városok.

Vannak azonban ezenkívül törvényhatósági jogú városok is. Ezeket a törvényhatósági törvény, az 1886: XXI. t.-c, a vármegyék után taxatívén sorolja fel. Törvényhatósági város Budapest székesfőváros is, de külön törvénye és különleges jogállása van (1872: XXXVI., illetve az annak helyébe lépett 1930: XVIII. t.-c.). A városok tehát szintén két-, illetve háromfélék:

1. megyei városok;
2. törvényhatósági jogú városok;
3. Budapest székesfőváros.

Ezek közül azonban a tételes jog a megyei városokat a községi törvényben szabályozza.

A községek és városok típusainak és számának áttekintésére szolgál a 9. sz. ábra.



9. sz. ábra. A törvényhatóságok és községek beosztása.

A csíkozás helyhatóságot (l. 316. l.) jelez.

Mindebből kitűnik, hogy közigazgatási, illetve jogi szempontból az, hogy valamely lakott hely község-e vagy város és hogy azoknak melyik kategóriájába tartozik, olyan kérdés, amelyet a belügyminiszteri rendelet, illetve a törvényhatósági városokra nézve a törvény dönt el. Ebből egyúttal következik, hogy a falunak és városnak fogalma és a magyar tételesjogi beosztás egymástól eltérhetnek és számos esetben el is térnek. Vannak nagy-, sőt kisközségek városias jelleggel (pl. Keszthely, Tata nagyközségek, Somorja kisközség) és megyei városok falusi jelleggel (pl. Túrkeve). Lehet az, hogy a belügyminiszter rendelete egy nagyközséget máról-holnapra várossá emel, vagy megyei várost nagyközséggé alakít vissza, de ez csak jogi változás lesz anélkül, hogy azok városképen és városias jellegének fokán bármi változott volna.

A községek területe.

131. A főszabály az, hogy „minden területnek valamely községhez kell tartoznia” (1871: XVIII. t.-c. 20. §, 1886: XXII. t.-c. 19. §). Ez azt jelenti, hogy az ország területének nem lehet olyan pontja, amely valamely község területéhez (határához) ne tartoznék. Ebből a szempontból azonban községnek tekintendők nemcsak a kis- és nagyközségek, hanem a megyei és törvényhatósági városok és a székesfőváros is. Mivel Magyarországon 1941. év végén Budapesten kívül 20 thj. város, 70 megyei város, 1502 nagyközség és 5095 kisközség van, ennek a 6688 községnek a határa együttvéve az ország egész területével (172.204 km² = 1,722.040 hektár = 29.088,513.000 kat. hold) egyenlő. Megszűnt tehát az, ami az 1871: XVIII. t.-c. előtt még lehetséges volt, hogy voltak önálló puszták és havasok, amelyek községi hatóság alá nem tartoztak.

Arra nézve, hogy valamely terület mely község határához tartozik, a községi földadókataszteri nyilvántartás adatai az irányadók» amelyet a szerint kellett készíteni, hogy minden területet annak a községnek a földadókataszterébe kellett fölvenni, amelynél annakidején az adóját fizették. A községi határt a kataszteri felvétel alkalmával határjelekkel (fix pont) és határvonalakkal jelölték meg.¹

A község határának egységes és összefüggő területet kell alkotnia. Ez az elv azonban még nem érvényesül kivétel nélkül. Számos község vagy város területe ma is két vagy több különálló tagból áll, amelyek közé más község területe ékelődik. A különálló tagot *exklávé*-nak szokás nevezni. Az a szomszédos község határában *inklávét* alkot.

Ha a község határa nem egy tagból áll, az a közigazgatás és az emberek szempontjából éppoly kedvezőtlen, mintha a község határa ugyan földrajzilag összefügg, de természeti akadályok választják el (folyók, hegylancok, ha pl. a folyón híd nem vezet át). Például Szeged-

¹ L. *Alsó László*: A községszervezés alapelvei. 67. 1.

nek egy része a Tisza jobbpartján van, de állandó híddal van összekötve. Ez nem akadály. Báta, tolnamegyei község határának egy része azonban a Duna bal partján van s híddal nincs összekötve.¹ Gazdasági, kereskedelmi és gyártelepeknek egy és ugyanazon község határához kell tartozniok (1886: XXII. t.-c. 130. § ut. bek.).

Összeépült községek egyesítése a közigazgatás érdeke (1886: XXII. t.-c. 162., 163. §). Ezt a törvény nem rendeli el imperatively, de szellemének megfelel.

Zárt belterületi település hiánya nem akadályozza annak, hogy szét-szórt települések községgé alakuljanak. Ezeket *tanyaközségeknek*, vagy *uradalmi községeknek* nevezzük, amelyeknek nincsen belterületük, csak központjuk. Például Jakabszállás Pest vármegyében, Csabacsüd Békés vármegyében, Kisszállás Bács-Bodrog vármegyében.

A községek határának terjedelmét a törvény sem lefelé, sem felfelé nem határozza meg. A legkisebb községünk Pusztakisfalva kis község Baranya vármegyében, amelynek a területe $0.4 \text{ km}^2 = 40 \text{ hektár}$, azaz 69 hold. A felső határ csak az, hogy a közigazgatás feladatait még el tudja látni és a közönséggel való közvetlen érintkezése lehetséges legyen. Ez alig lehetséges egyes nagyhatáru alföldi községeink esetében, amelyeknél a határ egyes pontjai a városházától 45 km-nyire vannak, például Hódmezővásárhely thj. városban. A nagyközségek zömének területe 2000-5000 hektár (3460-8650 kat. hold), a kisközségek zömének területe 200-2500 hektár (346-4370 kat. hold). Telepes községek határának minimumát a törvény közterületek nélkül 1500 kat. holdban állapítja meg (1894: V. t.-c. 2-4. §, 1936: XXVII. t.-c. 63. §).

A községhez tartozó házak száma és nagysága igen különböző.

A községek lakossága.

132. A község fogalmának lényeges eleme a terület mellett a nép, az emberek. A községi törvény úgy rendelkezik, hogy a „község hatósága alá tartozik minden személy, aki a község területén lakik vagy tartózkodik” (1886: XXII. t.-c. 3. §). Az a jog, hogy valamely községben tartózkodjék vagy letelepüljön, mindenkit megillet. Nyilvánvaló, hogy a törvény különbséget akar tenni azok közt, akik a községben laknak és azok közt, akik ott csak átmenetileg tartózkodnak. Az utóbbiak csak passzív alanyai lehetnek a községi hatóságnak, míg az állandóan megtelepült lakosságnak jogai és befolyása is lehet a községben. Így községi illetőséget szerezhet (1886: XXII. t.-c. 5-16. §), községi választójogot szerezhet, ha ott két éve adót fizet (1938: XIX. t.-c. 212. §), az országgyűlési választójog hat évi helybenlakáshoz van kötve (1938: XIX. t.-c. 19., 20. §). Mivel a törvény szerint a község hatósága alá tartozik minden

¹ L. Alsó László i. m. 70. sk. 1.

vagyon is, amely a község területén fekszik (1886: XXII. t.-c. 3. §), a községhez tartozónak kell tekinteni azt a személyt, is, aki ennek a vagyonnak tulajdonosa, akkor is, ha nem lakik a községben. Ez érvényesül a községi virilizmus intézményénél.

A községhez való tartozás jogi formája a *községi illetőség*. Csak személyi kötelék az egyén és a község közt, amely független a lakó- és tartózkodási helytől.

Minden honpolgárnak valamely község kötelékébe kell tartoznia. Mindenki csak egy község kötelékébe tartozhat. A községi illetőség születés, örökbefogadás, házasság útján, továbbá település által, vagy anélkül is, a községi kötelékbe való határozott felvétel által megszerezhető. A községi törvény részletes rendelkezéseket (5-18. §) tartalmaz a községi illetőségre és annak megszerzésére vonatkozólag, az illetőség gyakorlati jelentősége azonban csaknem teljesen megszűnt, mert újabb jogszabályaink nem az illetőségi községet, hanem a lakóhelyet veszik a közigazgatási intézkedéseknél alapul (6000/1931. M. E. sz. r.). Ez egyrészt azért indokolt, mert az emberek lakóhelyükön, nem pedig az attól esetleg eltérő illetőségi községükben találhatók, másrészt azért, mert a lakóhely megállapítása ténykérdés, az illetőségé jogkérdés és így a lakóhely eldöntése sokkal egyszerűbb és gyorsabb.

A község lélekszámának a törvény csak az alsó határát állapítja meg akként, hogy a községi önállóság feltétlenül 50 állandóan megtelepedett családot kíván, továbbá azt, hogy a képviselőtestület választás alá eső tagjainak számát legalább háromszorosan meghaladó (kis-községben = 15) olyan lakosa legyen a községnek, aki saját tulajdonul házat vagy földet bír, minélfogva a községből önkaratán kívül el nem távolítható és elegendő számban legyenek a bíró, másodbíró és legalább egy esküdt állására alkalmas lakosok (1886: XXII. t.-c. 152. § b. és c. p.). Ez együttvéve 300 lakos, akik közül legalább 18-nak kell községi választójoggal bírnia.

Ellentétben ezekkel a rendelkezésekkel, amelyek új község létesítésére vonatkoznak, van számos olyan meglévő községünk, amely ezekkel a feltételekkel nem rendelkezik és így községi hatóságot a kormány hallgatólagos hozzájárulásával jogalap nélkül gyakorol. Ezeknek két csoportjuk van: az ú. n. *eszmei* (uradalmi) *községek* és az ú. n. *törpe kisközségek*.

Eszmei vagy uradalmi községeken olyan községeket értünk, amelyekben állandóan megtelepedett és önkaratán kívül el nem távolítható lakosság nincs, vagy oly csekélyszámú, hogy a község szervezete a törvénynek megfelelően meg nem alakítható. Az ilyen községek területe aszerint alakult, hogy csak azt vették oda, ami egy vagy két-három nagybirtokos tulajdonában volt. E miatt az ilyen községek határa is sokszor igen kusza és több tagból áll, például Kisszállás, Peszéradacs és Újdombóvár. Az ilyen községek népessége bérlők-

ből, vagy bármikor elmozdítható uradalmi alkalmazottakból áll. A községi képviselőtestületet és elöljáróságot úgy alakítják meg, hogy a nagybirtokos jelöl tőle függő egyéneket és a tőle függő választók azokat színleges szavazással megválasztják; a megválasztottak függő helyzetüknél fogva a község közérdekű ügyeiben is az uradalom érdekeit szolgálják.¹ Mivel ezeknek a községeknek nincs törvényszerű választóközönségük, a község hatóságát törvényellenesen egy vagy több magánszemély: nagybirtokos vagy részvénytársaság sajátítja ki a változó kormányok kitartó elnézése mellett!

A törpe kisközségek önállóságának, tehát közjogi jogalanyiségének feltétele szintén hiányzik, mert lélekszámuk a 300 lelken alul van és így sem képviselőtestületüket, sem elöljáróságukat jogszerűen összeállítani nem tudják. Az ily kisközségek lakossága tehát éppugy törvényes jogalap nélkül gyakorol hatóságot, mint az eszmei községeké.² A különbség az, hogy a törpeközségeknél a csekélyszámú lakosságnak nagyobb súlya van, mint amennyi a törvény szándéka szerint megilletné, az eszmei községeknél pedig fordítva, a lakosságot magánjogi függő helyzete közjogi jogai valódi gyakorlatának lehetőségétől megfosztja a munkaadó javára.

A községek zömének lélekszáma kisközségeknél 300-2000 lélek, nagyközségeknél 1000-5000 lélek. De a határok igen tágak: vannak kisközségek 95-5000, nagyközségek 200-30.000 főnyi lakossággal.

A községek lélekszáma azt jelenti, hogy hány ember lakik a község egész területén. A szám megítélésénél azonban figyelemmel kell arra is lennünk, hogy abból mennyi esik a község belterületére és mennyi a külterületére? (L. 39. §.) Ebben a tekintetben nagy különbségek vannak: Sopron vármegye községeiben a külterületi lakosság átlagosan 5.8%-ot, Csongrád vármegyében viszont átlagosan 47.0%-ot tesz ki.

Ez vezet a *népsűrűség* kérdéséhez, ami azt fejezi ki, hogy 1 km² (=100 hektár = 173.7 kat. hold) területen hány lélek lakik. Az ország átlagos népsűrűsége négyzetkilométerenként 93.4 lélek. A kis- és nagyközségek zömének népsűrűsége a trianoni országban 20.150 közt van. A legkisebb népsűrűség 7.3 (Gyála), a legnagyobb 7985.9 (Pestújhely). Ez a községek egész területére vonatkozik. Ha külön vesszük a bel- és külterületeket, a belterületen jóval magasabb, a külterületen jóval alacsonyabb értéket kapunk.

Mindezeknek az adatoknak az ismerete hozzátartozik ahhoz, hogy a közigazgatás az emberek településéről és azzal kapcsolatos életviszonyairól helyes fogalmakkal bírjon.

¹ L. Alsó László i. in. 90. 1.

Benisch Artúr: Az eszmei (uradalmi) községek alkonva. Közigazgatásludo many. 1940. Ki. 1.

² *Alsó László* i. m. 91. 1. felsorolja a törpeközségeket. Számuk a trianoni országban 242 volt.

133. A hatáskör megítélésénél a község feladatköréből kell kiindulni.

A község az emberek állandó lakóhelye. Sokan ott töltik egész életükét. A közigazgatás őket olt keresi, velük ott érintkezik, akár a helyi halóságnak, akár a kormánynak, vagy más magasabb hatóságnak, vagy közigazgatási szervnek van velük dolga. Ezért azt is mondhatjuk, hogy a község az emberek és a közigazgatás főérintkezési felülete. Ennek a helyzetnek az állandó hatása alatt fejlődött ki a község hatásköre, amely a következő három főcsoportra oszlik:

1. *Önkormányzati jogkör.* A községek az önkormányzatnak a legősibb példái. Az állandóan szoros közelségben együttlakó embereknek számos másokat is, sőt valamennyiüket érintő dolga, szükséglete van. Ezek nagyrésze olyan, hogy azokat maguknak kell megoldaniuk, meri helyettük senki más meg nem oldja. A közös akarattal való megoldásra irányuló szervezkedés az önkormányzat magja. Amikor szaporodtak a közfeladatok, sőt amikor a központi hatalom is már hártott feladatokat a községekre és beavatkozott azok megoldásába, az emberek akkor is ragaszkodtak ahhoz, hogy az őket érintő ügyek elintézésére befolyásuk legyen. Mindig érvényes az a meghatározás, hogy önkormányzat az, ha nem más kormányoz bennünket és az a tapasztalat, hogy „ha azt akarjuk, hogy valami jól legyen megcsinálva, csináljuk meg magunk”. Ezek az önkormányzat igényének eltörölhetetlen alapjai az emberekben és a községekben. Az önkormányzat gyakorlásának módjai és foka az idők folyamán természetesen nagyon változhatnak. A községi önkormányzat is más a rendi alkotmány megszüntetése óta, mint előtte. És a posztindusztriális fejlődés is állandóan tovább alakítja.

Az önkormányzat legősibb alakja, amikor abban a község összes ön jogú tagjai résztvesznek és evégből „ösgyűlésen” mind összejönnek. Ez Svájc egyes kantonjaiban ma is előfordul. Ennek nálunk megmaradt csök evemre a községi virilizmus joga, ami azt jelenti, hogy a község önkormányzati szervének, a képviselőtestületnek fele ma is az ú. n. legtöbb adót fizetőkből áll, akik a képviselőtestületnek adó-alapjuknál fogva, választás nélkül tagjai (1929: XXX. T.-c. 32. §).

A képviselőtestület másik fele azonban „a választóközönség választottaiból”, tehát képviselőkből áll. A község lakosai zömének önkormányzati joga tehát abból áll, hogy választó, azaz három évenként, amikor a képviselőtestület választás alá eső tagjainak felét (tehát a képviselőtestület egynegyedét) újraválasztják, szavaz. Ez azt mutatja, hogy lélektanilag az is elég, ha az emberek nem maguk intézik mindazokat az ügyeket, amelyek őket érintik, hanem csak van ügy, amit ők intéznek. Ez nemcsak a választókra, hanem a választottakra is vonatkozik. A község (pontosabban a községi képviselőtestü-

let) önkormányzati hatásköre nem ritkán csökken is valamely funkcionának más szerv (állam, vármegye, egyház stb.) által való átvétele útján.

A község önkormányzati jogának körét az 1886: XXII. t.-c. 2. és 21. §-a írja körül. E szerint a község:

„*a.* saját belügyeiben határoz és szabályrendeleteket alkot”. A határozás konkrét ügyek eldöntését (választás, szerződéskötés, megszavazás, utasításadás stb.), a szabályrendeletalkotás jogszabályalkotást, tehát a jövőben előforduló esetekre való rendelkezést jelent;

„*b.* határozatait és szabályrendeleteit saját előjárói és közegei által hajtja végre”. Ez arra mutat, hogy az *o.* alatti jogkör magában foglalja a belsőszervezet kiépítésének és fenntartásának jogát is;

„*c.* rendelkezik a község vagyona felett”. Ebből következik, hogy a községnek magánjogi jogalanyisága, azaz jogi személyisége van;

„*d.* községi adót vet ki és hajt be”. Ebből következik a községnek az a joga, hogy saját költségvetését maga állapíthatja meg és végrehajtását zárószámadással ellenőrzi. Az *a.-d.* alatti jogok együttevée alkotják azokat a vonásokat, amelyek a község közjogi személyiségét is kétségtelenné teszik;

„*e.* gondoskodik a tisztán községi utakról és egyéb közlekedési eszközökről;

„*f.* gondoskodik a községi iskolákról és más rokon intézetekről;

„*g.* kezeli a mezei-, a tűzrendőrséget és a szegényügyet;

„*h.* gyakorolja mindazon jogokat és teljesíti mindazon kötelesegeket, amelyek a községi törvény szerint megilletik”.

Ezeket az ügyeket nevezi a törvény általában a község belügyeinek. A *h.* pont mutatja, hogy az *e.-g.* pontok nem kimerítő, hanem példászerű felsorolást tartalmaznak. A községi belügyek körét nem is lehet kimerítően felsorolni. Azok folyton változnak és szaporodnak. Több új ügy merül fel, mint amennyit az állam, a vármegye vagy más szervek elvontak. A község minden közérdekű ügyet önkormányzati hatáskörébe vonhat, ha törvény vagy más jogszabály nem is utalja oda, amely községi kezelésre alkalmas, más hatóságnak fenntartva nincs és az állampolgári alapjogokat nem sérti,¹ azaz nem érintheti az egyéni tulajdont, nem korlátozhatja a személyes szabadságot, a szabad forgalmat stb. A község hatáskörének ez a rugalmas meghatározása a magyarázata annak, hogy a községek, s különösen a városok, gyakran előbb vonnak újszerű ügyeket közigazgatásuk körébe, mint azokról az állam tudomást vesz. Így a községi közigazgatás gyakran szerepel, mint a közigazgatás úttörője, továbbfejlesztője.

Gyakorlatilag ez úgy jelentkezik, hogy ha valamely új közérdekű szükséglet felmerül, a község tisztázza, hogy elvállalásának nincs-e

¹ L. *Alsó László* i. m. 36. 1.

jogi korlátja, megoldására van-e költségvetési lehetőség és ha ez is megvan, szükséges községi határozat (és esetleg annak felsőbb hatóság által való jóváhagyása) az ügy vállalására.

A fenti felsorolásból kitűnik, hogy a község belügyei közé tartozó ügyek jórészt a törvény utalja oda, tehát téves volna azt mondani, hogy belügy csak az, amit a község önként von a hatáskörébe.

A lörvény az összes minisztériumok ügkörébe tartozó ügyekben ruház feladatokat, kötelezettségeket a községre. Csak egyes fontos példákat sorolunk fel: a belügyi igazgatás keretében a közveszélyek elhárítása, mint a tűzvézés, árvíz, hófúvás stb. okozta akadályok megszüntetése, az ezzel kapcsolatos élet- és vagyonmentés, légmentesítés, közegészségügyi tekintetben a betegek gyógyítása és szülési segédkezés szervezése. E végből községi orvos és baba alkalmazása, járványok megelőzése, védőoltások, húsvizsgálat, jó ivóvízről való gondoskodás, halottkémlés, köztemelők rendbentartása. A szegény betegek gyógyításáról való gondoskodás és a szegények ellátása. (6000/1931. ME. sz. r.)

A földművelésügyi igazgatás terén a fertőző állatbetegségek megelőzése és elfojtása (1928: XIX. t.-c), közbárányhidak létesítése, állatvásárok rendezése, az állattenyésztés fejlesztése érdekében tenyészállatok tartása, községi közlegelők kezelése, legeltetési szabályrendelet alkotása, a birtokhatárjelek őrzése, a határ őrzésére mezőőrök alkalmazása stb.

Az ipari és kereskedelmi közigazgatás terén vásárok tartása, hiteles mérleg felállítása. A közlekedésügy terén a község belterületén a közlekedés biztosítása: a községi utcák és közterek fenntartása, szabályozása, új utcák nyitása, a község határában magántulajdonban lévő földek megközelítésére szolgáló ú. n. közös mezei dűlőutak nyitása és fenntartásuk ellenőrzése, hozzájárulás a vasúti állomásokhoz vezető, továbbá a községen keresztülvonuló állami és törvényhatósági utak fenntartásához. (1890:1. t.-c.)

A közoktatásügy terén a község köteles az elemi iskolai tankötelesek beiskolázásához szükséges iskolák felállítására, ha azokról más fenntartó (felekezeti, állam, vállalat) nem gondoskodik. Segélyezheti a felekezeti iskolákat. Köteles az iskolán kívüli népművelésről, a testnevelésről gondoskodni. Gyakran terhelik a községeket az egyházakkal szemben kegyúri, vagy más alapon különleges kötelezettségek (templomok, plébániák fenntartása stb.).

A községnek van magánjogi tevékenysége is. Tulajdonjogot gyakorol a tulajdonában levő ingatlanok és ingó vagyontárgyak felett. Jogokat szereshet és kötelezettségeket vállalhat. Örökölhét és ajándékokat fogadhat el. Pert indíthat és perbe vonható.

A költségvetés terhére történő magánjogi beszerzéseknél a Közszállítási Szabályzat (67. §) rendelkezéseihez köteles alkalmazkodni.

A község közintézeteket és közüzemeket létesíthet és tarthat fenn, mint azok anyaközülete.

2. *A község igazgatási jogköre.* A község nemcsak önálló jogi személy, amelynek önkormányzata van, hanem az államnak is alárendelt tagozata. Önkormányzati jogát is az állam akaratánál fogva, a törvény alapján gyakorolja. De az állam a községet, mint az emberekkel közvetlenül érintkező közigazgatási szervezeti egységet, arra is elhasználja, hogy neki megbízásokat és azok ellátására közjogi hatalmat ad. Ha ez a megbízás közvetlenül a törvény által a községre ruházott hatóság gyakorlására szól, akkor a legelső fokon a döntés is a községet illeti a jogorvoslatok fenntartásával (pl. a kisebb polgári peres ügyekben, valamint a mezőrendőri kihágási ügyekben való bíraskodás esetében)¹ és ilyen ügyekben az elintézés módjára nézve a községnek utasítás sem adható. Ha azonban a törvény a döntést magasabb hatóságra (pl. főszolgabíró, m. kir. adóhivatal), a kezelést vagy végrehajtást pedig a községre bízza, akkor a községi elöljáróság alárendeltségi viszonyban, a döntésre hivatott hatóság utasítása szerint jár el (1886: XXII. t.-c. 80. §) és jogorvoslatnak csak a döntésre hivatott hatóság intézkedése ellen van helye.

A törvény (1886: XXII, t.-c. 2. §) szerint a község igazgatási jogköre abból áll, hogy végrehajtja a törvénynek, a kormánynak és a törvényhatóságnak, illetve azok szerveinek az állami és törvényhatósági közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit. Az igazgatási jogkörbe tartozó tevékenység tehát nem tartozik a község saját belügyei körébe. Az igazgatási jogkörbe tartozó ügyekkel a község önkormányzati szerve (a képviselőtestület) nem is foglalkozik, azokat vita tárgyává nem teheti (1886: XXII. t.-c. 30. §), hanem azokat végrehajtó szervei (előljáróság, bíró, jegyző) intézik, hajtják végre. Az igazgatási ügykörből tehát a község részvétele teljesen ki van zárva.

Az igazgatási jogkörben a törvény rendelkezéseinek végrehajtását szokás a *község törvényes jogkörének* nevezni. Ebben a község a jogszabály által ráruházott elsőfokú hatáskörében jár el. A kormány és a törvényhatóság (vármegye) rendelkezéseinek végrehajtását a *község közigazgatási segédszolgálatának* nevezzük. Ennek keretében a döntés nem a községnek, hanem annak az állami vagy törvényhatósági hatóságnak a hatáskörébe tartozik, amelyet a döntésre a törvény, rendelet, vagy szabályrendelet kijelöl. Azok az állami és önkormányzati hatóságok, amelyeket a törvény a községgel való rendelkezésre kijelöl: az összes miniszterek, az általános közigazgatási hatóságok (alispán, főszolgabíró), egyes különös hatóságok: a vármegyei árvaszék (kis- és nagyközségekben), a m. kir. pénzügyi hatóságok (adóhivatal, pénzügyigazgatóság), a kir. járásbíró (hagyatéki, telek- és nyomozati ügyekben) és a kir. ügyészség (nyomozati ügyekben), továbbá minden más állami és törvényhatósági szerv igénybe veheti a község közreműködését. Ezért hívják a községet a közigaz-

¹ L. Alsó László i. m. 35. 1.

gatás mindenesének. Bármely hatóságnak van az emberekkel dolga, azokra szüksége, a községhez kénytelen fordulni, mert az az a terület, ahol a közigazgatás az embereket eléri és amely az embereket és helyi viszonyaikat legjobban ismeri.

A község ú. n. törvényes hatáskörének legfontosabb feladatai a következők:

a. a községi bíraskodás. Ez kiterjed a kisebb polgári peres (baga-tell) ügyekre (1911: 1. t.-c. 758. §), (1. 7. §);

a mezőrendőri kihágási ügyekre (1894: XII. t.-c. 103. §, 1929: :XX. t.-c. 59. §);

az erdei kihágási ügyekre (1935: IV. t.-c. 281. §);

a gazdasági cselédügyi kihágási ügyekre (1907: XLV. t.-c. 65. §).

Mindezekben az ügyekben az eljárás különböző alacsonyabb értékhatárokon alul azéri van a község hatáskörébe utalva, mert egyébként az elsőfokú hatóság (főszolgabíró, járásbíró) nem volna helyben található és a per tárgy értéke az utazás költségeivel nem volna arányban. A helybeli községi hatóság a feleknek kényelmesebb és a célnak megfelelő;

b. egyes gvámsági ügyekben való funkciók (1877: XX. t.-c. 171. és 285. §);

c. az állami anyakönyvek (születési, halotti és házassági) veze-tése. Ezt a munkát a községi, vagy körjegyző, városokban a fő-jegyző, Budapesten a kerületi előljáró végzi (189-1: XXXIII. t.-c, 1904: XXXVI. t.-c, 250.992/1924. B. M. r.);

d. a közadók és a közadók módjára behajtandó köztartozások vegrehajtása (K. K. H. Ö., azaz 600/1927. P. M. sz. r. 42. és köv. §-ok);

e. a marhalevelek kiállítása (1928: XIX. t.-c. 6. §-a alapján ki-adott 100.000/1932. F. M. r. 5-30. §-ai);

f. közérdekű adatok és viszonyok nyilvántartása. Ez azokban a községi nyilvántartásokban történik, amelyeket a község saját köze-geinek, vagy felsőbb hatóságoknak állandó tájékoztatására vezet. A nyilvántartások vezetését legnagyobbbrészt felsőbb hatóságok, vagy jogszabályok rendelik el. Számuk igen nagy (több száz) és egymást nem rendszeresen egészítik ki, mert elrendelésük ötletszerűen történik és nincs hatóság, amely összhangjukat biztosítaná és büroteknikailag célszerű vezetésüket megtervezné. Állandó a panasz, hogy a nyilván-tartások tömege a községek közigazgatását súlyosan terheli és hogy nagy részük nem pontos és így nem megbízható. A foulosabb községi nyilvántartások:¹ országgyűlési képviselőválasztók, egyúttal a törvény-hatósági és községi választók, névjegyzéke; külföldiek nyilvántartása; büntetett előéletűek, feltételesen szabadonbocsátottak, toloncok nyil-

¹ L. Magyary-Kiss: A közigazgatás és az emberek. 221. 1.

Alsó László i. m. 51. 1.

Fluck András: A községi jegyző munkatérbe. A mai magyar község. A kor-szerű közszolgálat útja. 5. sz. 107. 1.

vántartása; tankötelesek törzskönyve; leventekötelesek, hadkötelesek nyilvántartása; népmozgalmi nyilvántartás; adóalanyok és adótárgyak nyilvántartása; kataszteri térképek; különböző adókezelési nyilvántartások; felügyelet alatt álló cigányok nyilvántartása; egyesületek, építési engedélyek, iparosok, tanoncok, bábák, italmérők, közszállítások, közlekedési balesetek nyilvántartása; ló- és szekérszszállítás, marhalevelek nyilvántartása; községi vagyonleltár; gazdasági cselédkönyvek, munkásigazolványok, munkaszerződések, munkást kereső munkaadók nyilvántartása; gyámoltak és gondnokoltak törzskönyvei; közsegélyre szorultak nyilvántartása stb.

A községnek közigazgatási segédszolgálatára részben olyan ügyekből áll, amelyek minden igazgatási ágra nézve előfordulhatnak, részben olyanokból, amelyek igazgatási áganként különbözők. A község közreműködése részben előkészítésből, részben segédkezésből, részben foganatosításból áll.

Előkészítő cselekményt végez, amikor jelentést, vagy felterjesztést intéz valamely felsőbb hatósághoz hivatalból, vagy annak felhívására és az annak a hatóságnak eljárását vonja maga után.

Segédkező cselekmény az idézések kézbesítése, érdekelték összehívása és meghívása, helyi viszonyokról tájékoztatás, személyek igazolása stb.

Foganatosító cselekmények azok, amelyek a hatóság döntésének hatályosítására szolgálnak: határozatok, hivatalos iratok kézbesítése, végrehajtása, megkeresésre tanúk kihallgatása.

Minden igazgatási ág részére végzi a község a kézbesítéseket, ha az nem a posta, vagy az illető hatóság (pl. bíróság) saját szervei útján történik. A közigazgatási kézbesítésre nézve az 1901: XX. t.-c, a 4600/1902. B. M. r. 14-30. §-ai, az adóügyi kézbesítésekre nézve a 600/1927. P. M. r. 94-96. §-ai, a bírói kézbesítésekre nézve a 42.300-1924. I. M. r. rendelkezik. (A községi közigazgatásnak háromféle kézbesítési utasítást kell megtanulnia azért, mert a minisztériumok nem tudnak egyetlen utasításban megállapodni!)

A község minden közhatóság és szerv részére ad a község és a községi lakosok viszonyairól, valamint más közismert tényezőkről és adatokról hiteltérdelem tájékoztatást. Ezek rendszerint: községi bizonyítványok (vagyon, vagyontalansági) és erkölcsi bizonyítványok (4961/1927. B. M. ein. r.), szegényjogon való perléshez szükséges bizonyítványok (75.500/1914. I. M. r.), illetőségi bizonyítványok (1886: XXII. t.-c. 17. §), tűzkárt szenvedtek részére ártatlanság! bizonyítványok (32.706/1882. B. M. r.),

a községben vezetett közhitelű jegyzékekből (anyakönyv, birtokív stb.) hiteles kivonatok és a község irattárában őrzött iratokról hiteles másolatok kiszolgáltatása és

hivatalos jelentések.

A kis- és nagyközségek előjárósága által kiállított bizonyítványokhoz – kivéve a vagyoni és erkölcsi bizonyítványokat – a főszolgabíró láttamozása is szükséges.

Az egyes igazgatási ágak részére végzett közigazgatási segédszolgálati tevékenység igen sokirányú. Fontosabb példák:

A közbiztonság és közrendészet terén az előjáróság köteles minden tudomására jutott bűncselekményt feljelenteni az illetékes rendőri hatósághoz, a bűnjeleket lefoglalni, tettenérés esetén a tetteseket, azonkívül a megszökött rabokat, körözött és kitiltott embereket elfogni és a rendőrhatalóság elé vezetni, a kir. ügyészség utasítására nyomozást végezni, tüzeseteket bejelenteni, a külföldiek érkezését, távozását ellenőrizni, útlevelel iránti kérelmeket átvenni, az építésrendészet gyakorlásában közreműködni.

A közegészségügyi igazgatásban az előjáróság részben szakközégek (községi orvos, bába, halottkém, húsvizsgáló) közreműködésével örökdik a ragályos betegségek bejelentése, köztisztaság, jó ivóvíz, egészséges lakás követelményeinek betartása fölött, ellenőrzi a halottak szabályszerű eltemetését, a bába segédkezik a szülőknek stb.

Az állategészségügyi igazgatásban az előjáróság állatorvos közreműködésével felügyel az egészségügyi szabályok betartására, az állatjárványok bejelentésére és elfojtására, felügyel az állatvásárterekre

A mezőgazdaság terén fontos teendői vannak a tenyészállattartás, a közlegelők ellenőrzése és gondozása, az erdőrendészet, a mezőrendészet terén.

Ugyanígy számos megbízása van az ipari, kereskedelmi és közlekedésügyi igazgatás terén, a közoktatásügyi közigazgatás részére nyilvántartja a tanköteleseket és kényszereszközökkel biztosítja a kötelező iskolabajárást.

A honvédelemről szóló 1939: II. t.-c. alapján sok teendője van a levétkötelesek, a hadkötelesek, a közmunkakötelesek, a népmozgalom és az anyagi szolgáltatások nyilvántartása és kiállítása terén.

A község közigazgatási segédszolgálatának legjelentősebb és legterhesebb része az adóügyi igazgatásban való közreműködés. Ez ugyanis a községi előjáróság és főleg a jegyző munkájának körülbélül a felét, néha nagyobb részét is kiteszi¹ és azért az eljáró közegek fokozott fegyelmi és anyagi felelősséggel tartoznak, amelyet a m. kir. pénzügyigazgatás (adóhivatal, pénzügyigazgatóság) érvényesít.

A községnek az állami pénzügyigazgatásban való nagy szerepe élénk bizonyítéka annak, hogy azokat a közigazgatási feladatokat, amelyek az emberekkel való érintkezést és viszonyaiknak alapos ismeretét kívánják meg, csak a község tudja elvégezni. Az állami pénzügyi közigazgatás a legrészletesebben kiépített és a legjobban működő igazgatási ágak egyike, de legalacsonyabb állami szerve a

¹ L. *Magyary-Kiss* i. m. 284. sk. 1. és 113. mell.

m. kir. adóhivatal, amely átlag minden járásra esik. Az adók egyenkénti összeírásában, kivetésében, nyilvántartásában, beszedésében és behajtásában azonban nem nélkülözheti a község munkáját. A pénzügyi közigazgatás a községet mindarra felhasználja, amit a község részletes helyi ismereteinél fogva és az így elérhető munkamegosztás révén legcélszerűbben tud ellátni. Amit a község az állami és vármegyei pénzügyigazgatás részére végez, az mind a község igazgatási hatáskörébe tartozik. Részletes szabályozása a községek kezeléséről szóló hivatalos összeállításban (600/1927. P. M. r.) található.

Idetartozik az olyan köztisztviselők anyagi erőforrásainak biztosítására végzett munka is, amelyek a lakosság egészségének, vagy egyes csoportjainak kulturális és gazdasági szükségleteit elégítik ki. Ilyenek az egyházi adók és más közszolgáltatások, a vízi társulatok járuléka, a mezőgazdasági és kereskedelmi és iparkamarai illeték, az OMBI és OTI díjak és járulékok behajtása, amelyek egyébiránt községek módjára behajtandó közszolgáltatásként vannak nyilvántartva és behajtatjuk a község kötelessége (KKHÖ. 42. §).

Idetartozik továbbá a földbirtokrendezés folyamán kiosztott földek vételárának a községbeiek földhöz juttatottaktól való behajtása és kezelése.

3. *A község hatósági támogatása.*¹ A község tevékenysége nem sorozható be maradéktalanul az önkormányzati és az igazgatási feladatok körébe, hanem részben az a célja, hogy a község lakosainak érdekeit előmozdítsa. Ez a feladatkör a községi szervezkedés igazi célja, amely éppen ezért átszövi a község minden önkormányzati és igazgatási tevékenységét is. A községnek a községet támogató tevékenysége a községek alakulásának idejére nyúlik vissza. Történeti alapja ugyanis valószínűleg az, hogy az állandóan letelepedett lakosság eredetileg közös vagyoni és más magánérdekeinek védelme és előmozdítása végett szervezkedett közösséggé. Ez a vagyonszövetség, amelynek maradványai részben ma is megvannak (erdő- és legelő-közösségek), alakult át később községgé. A mai község is ellátja a vagyonszövetség ügyeit, ha annak önálló (a községtől független) szervezete nem jött létre (1894: XII. t. c. 10. §).

Mivel a község lakosságának túlnyomó része mezőgazdasági foglalkozású, a községet támogatóra a mezőgazdasági feladatok terén van a legtöbb szükség és alkalom (1. alább), de az előforduló rendészeti, kulturális és pénzügyi feladatok terén is.

A község a községet támogathatja önkormányzati hatáskörében is, de ez a feladat rendszerint a község végrehajtó szerveinek teendői közé tartozik. Az ilyen munka az igazgatási hatáskör párdarabjának fogható fel annyiban, hogy a képviselőtestületnek itt sincs érdemi beleszólási joga, az előjáróság viszont ilyenkor is más-

¹ L. *Alsó László* i. m. 60. 1.

nak a felszólítására jár el. A felszólítás az igazgatási hatáskörben valamely felsőbb hatóságtól, a közönség támogatása esetén pedig valamely magánszemélytől, egy féltől ered, akinek erre a törvény, vagy más jogszabály igényt ad.

Így az előjáróság kötelessége a magánfelek részére a községi, vagy személyi viszonyok és adatok bizonyítása községi bizonyítványok, hiteles kivonatok útján, köztudomású és nyilvántartott adatok igazolásával. Az előjáróság közbenjár jogszabály szerint meghatározott esetekben. Ilyenek: gazdasági munkaszerződési okirat hitelesítése (1899: XLIII. t.-c. 18. §), gazdasági munkaközvetítés érdekében levelek és táviratok megírása (11.180/1890. F. M. r.), ingatlanok forgalmi értékének megállapítására szolgáló becslés (42.600/1914. I. M. r.), aláírások, pénzügyi váltók és postai értesítők aláírásának hitelesítése, birtokívek, hagyatéki és gondnoksági leltárak másolása (magánmimikálai szabályrendelet), vagyontalan kiskorúak és gondnokoltak érdekében végzett gyámügyi munkálatok (panaszok, kérvények, szerződések stb. írása, 129.000/1902. B. M. r. 30. §), írástudatlan gyámok és gondnokok számadásának, jelentőlapjának és ingóvagyon kimutatásainak elkészítése (1877: XX. t.-c. 96. és 120. §).

A mezőgazdaság terén a közönség támogatása végett az előjáróság

a nyomásos gazdálkodást folytató és az osztatlan közös legelő-birtokosság közgyűlési határozatait végrehajtja, ha a birtokosság tanácsot nem szervez (1894: XII. t.-c. 14. §);

felügyel a birtokhatár jelekre és a közös mezei dűlőutak fenntartására (1894: XII. t.-c. 37. §);

a 100 holdon aluli birtokosok mezei birtokának őrzését végezteti (1894: XII. t.-c. 74. és 75. §);

mezőgazdasági irányárakat hirdetniényileg közöl stb.

Fontos kötelessége a községi jegyzőnek és az előjáróság többi tagjainak a községi lakosoknak tanáccsal és útbaigazítással való támogatása. (126.000/1902. B. M. r. 96. és 104. §.) Ebbe a feladatkörbe tartoznak az ú. n. *jegyzői magánmunkálatok*. Ezeken a községi lakosok megbízásából magánokiratok szerkesztését kell érteni, amelyek olyan jogi tudást kívánnak, amellyel az emberek zöme nem, de a jegyző rendszerint rendelkezik. A magánmunkálatok körét és díjszabását vármegyei szabályrendelet állapítja meg. Engedélyezésüknél hasonló megfontolás játszik szerepet, mint a községi bíraskodás szervezésénél, t. i. a feladatnak helyben való megoldásáról gondoskodás és így idő- és költségkímélés a közönség számára. Gyakori magánmunkálatok a gazdasági munkás, szolgálati (cseléd), vállalkozási, adás-vételi és bér-szerződések, adóslevelek és kötelezvények, nyilatkozatok, telekkönyvi beadványok, kérvények, fellebbezések készítése, meghatalmazások kitöltése stb. (126.000/1902, B. M. sz. 47.000 1904. B. M. sz. a. kiadott mintaszabályrendelei.)

A község a helyi szokás vagy gyakorlat alapján még más szolgáltatásokat, haszonélvezeti illetményeket (1886: XXII. t.-c. 112. §) is szokott tagjainak nyújtani, mint kő-, homok-, agyagbányászati jogot, a község területén borpinceépítési és használati, községi szeszfőzdehasználati jogot (1938: XXX. í.-c. 25-26. §) stb. Mindezt szintén a közönség hatósági támogatásának kell minősíteni. Ez a funkció egyébként átmenetet jelent a nagyközségek és városok különböző községi üzeméhez.

A helyhatóság. A község fogalma.

134. Gyakran használjuk azt a kifejezést, hogy „helyhatóság”. A törvény nem határozza meg, de az eddig mondottak alapján lehetséges a tartalmának a tisztázása. Helyhatóságnak csak az olyan hatóság nevezhető, amely meghatározott területen lakó néppel van kapcsolatban, így módja van az emberekkel való közvetlen érintkezésére és a helyi viszonyok alapos, közvetlen ismeretével rendelkezik. A terület, illetve a személyi kör, amelyre egy-egy ilyen hatóság illetékesége kiterjed, a község területe és a lakosság, az azon tartózkodó emberek, így minden területnek megvan a maga helyi hatósága és a helyhatóságok viszont egymást területi hézag nélkül kiegészítik. Azoknak az ügyeknek a végzését kell a helyhatóságra bízni, amelyek az emberekkel való közvetlen érintkezést, az embereknek és a helyi viszonyoknak alapos ismeretét tételezik fel.

A község hatáskörének mind a három részében szerepe van ennek a tényezőnek. Ezért a község helyhatóság és minden szervezeti egység, amelynek helyhatósága van, község. Ezért község minden város is, fel Budapest székesfővárosig, mert azoknak is van helyhatóságuk: az emberek egy részével csak ott lehet érintkezni, és a városok területén csak a városi hatóság rendelkezik a közvetlen helyi ismerettel.¹

Ezek után a *község* fogalmát is meghatározhatjuk, a következőképpen: *A község a közigazgatásnak olyan önálló jogi személyiséggel felruházott szervezeti egysége, amely meghatározott területen (községi határ) megtelepült nép közreműködésével a törvény által meghatározott szervezetben helyhatóságot gyakorol.*² Ezért szokás a községet a területi önkormányzatok közé is sorolni.

A községek szervezete.

135. A községekről szóló 1886: XXII. t.-c, mint láttuk, a községek három fajtát különbözteti meg:

- a. megyei várost,
- b. nagyközséget és

¹ Ennek a felfogásnak felel meg az, hogy az 1935. január 30-i német községi törvény (Deutsche Gemeindeordnung) az összes városokra és községekre kiterjed, az egyetlen Berlin kivételével. L. *Magyar Zoltán*: Nemzeti szocialista községi közigazgatás. Városi Szemle. 1936. évf.

² Ez a meghatározás közel áll *Alsó Lászlóhoz*, i. m. 25. 1.

c. kisközséget.

Ezt azért teszi, mert szabályoznia kellett mindazokat a területi önkormányzati alakulatokat, amelyekre a törvényhatóságokról szóló 1886: XXI. t.-c. nem vonatkozik. Mi azonban a városokat együtt fogjuk tárgyalni, s itt csak a nagy- és kisközségekkel foglalkozunk.

A törvény szerint *nagyközségek* azok a községek, amelyek a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek; *kisközségek* azok, amelyek a törvény által a községre ruházott teendőket korlátolt anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövetkezniök. (1886: XXII. t.-c. 1. §.) Az így szövetkező kisközségek *körjegyzőségei* alkotnak, mert közös jegyzőjük van. Előfordul azonban, hogy egy, vagy több kisközség egy nagyközséghez csatlakozik és azzal tartanak közös jegyzőt. (1886: XXII. t.-c. 160. és 161. §.)¹³

A Délvidékkel is megnagyobbodott csonkaországban a kisközségek száma 5095, és azok 1538 körjegyzőséget alkotnak. Egy körjegyzőségbe tehát átlag 4 kisközség tartozik. Ettől azonban, többnyire földrajzi okból, jelentékeny eltérések vannak. A legnagyobb körjegyzőségeknek 11 községe van (Újklenóci kj., Beregi közig, kirendeltség, Zsdenyovai kj. u. o., Abaligeti kj. Baranya vm., Lenti kj. Zala vm.).

A nagy- és kisközségek közti főkülönbség, amelyre a községi törvény utal, főleg a jegyzőtartás képességére vonatkozik.

Az azóta eltelt több mint fél évszázad alatt azonban a közigazgatás nagy fejlődése a községek közigazgatásán is nyomot hagyott. Ma már kevés jegyzőség van, amelynek más irodai alkalmazottja, mint egyetlen jegyzője, ne volna. Gyakran van több jegyző és irodai segéd-személyzet (irodatiszt, számtiszt, díjnok). Ilyenkor a jegyzők közt munkamegosztás van: az egyik a vezető (fő-) jegyző, a többi közigazgatási, adóügyi, segéd jegyző stb. (1904 óta a községek állami támogatásban is részesülhetnek igazgatási költségeik viselésében.) így nem lehet többé azt mondani, hogy a nagy- vagy kisközségi szervezetre nézve a községeknek egy jegyző tartására való képessége volna irányadó. Sok körjegyzőségen van két jegyző és az odatartozó kisközségeket mégsem választják szét és szervezik át egy-egy jegyzővel bíró nagyközségekké. Ez mutatja, hogy ma már nem a község teherbírása a döntő szempont, hanem a közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének érdeke.

A község szervezeti jellegét, hogy t. i. nagy- vagy kisközség-e, a vármegyei kisgyűlés meghallgatásával a belügyminiszter dönti el. Ez biztosítja a szervezeti forma tekintetében a teljes jogbiztonságot. De

¹ Vannak orvosi, állatorvosi, közgyámi körök is. Ezek eltérők lehetnek egymástól, vagy a jegyzői köröktől. A községi bor- és húsfogyasztási adókban érdekelt községek pedig beszedési körbe foglalhatók (1923: XXXIII. t.-c., végrehajt. ut. 121.000/1923. pm. r.).

kétségtelen, hogy a községi szervezet nem állapítható meg ötlet-szerűen, egyszerű hatalmi szóval, mert a szervezet összefügg a község területi és népességi viszonyaival (L 300. 1.).

1. A község lakosai alkotják a község választó szervét (*választó közönség*). Községi aktív választójoga van annak, aki a lajstromos választókerületben országgyűlési választójogosnltak névjegyzékébe a község területén fel van véve, azaz tíz év óta magyar állampolgár és az elemi népiskola hatodik osztályát, vagy más tanintézetnek ezzel tanértékre egyenrangú osztályát sikeresen elvégezte, ha legalább hat év óta lakik a község területén, vagy van ott lakása és saját maga, illetőleg férje legalább két év óta fizet a községben föld-, ház-, vagy általános kereseti adót, beleértve az alkalmazottak kereseti adóját is. (1938: XIX. t.-c. 212. §.)

2. A község az önkormányzat jogát a *képviselőtestülete* által gyakorolja. (1886: XXII. t.-c. 32. §.) Ez az a szerv, amely a község ügyeiben határoz és intézkedik, amelyben a község eszmei akarata megvalósul. A községi képviselők száma a népesség számához igazodik, t. i. minden 100 lélek után egy képviselő számíttatik. De a képviselők összes száma kisközségben 10-nél kevesebb és 20-nál több, nagyközségben 20-nál kevesebb és 40-nél több nem lehet.

A képviselőtestület ilymódon megállapított tagjainak fele a legtöbb adót fizetők közül, fele a választóközönség választottaiból kerül ki. Ezenfelül az előjáráságnak több tagja a képviselőtestületben szavazati joggal bír (a bíró, a jegyzők, a tanácsbeliek, ha van: a pénztárnok, a számvevő, a közgyám, az orvos, illetőleg a körorvos, a mérnök és a községi erdőtiszt).

A legtöbb adót fizetők (virilisek) névjegyzékét a főszolgabíró állítja össze. Abba felveendők azok a községi lakosok, akiknek földadója, házadója, az ezek után kivetett községi pótagója és a lakóhely javára eső általános kereseti adója – beleértve az alkalmazottak kereseti adóját is – együttvéve a legmagasabb, feltéve, hogy valamely községben községi, vagy thj. városban törvényhatósági választójoguk van. Minthogy ilyen választójoga csak természetes személynek lehet, jogi személy nem lehet virilista.

A nőket, kiskorúakat és a gondnokság alatt állókat is fel kell venni a legtöbb adót fizetők névjegyzékébe, ha az önjogúságon kívül más kellékük nem hiányzik. Ezek megbízottjuk, illetve gyámjaik, gondnokuk útján gyakorolják a tagsági jogukat.

A virilisek névjegyzékének és sorrendjének megállapításánál kétszeresen kell számításba venni a néptanítóknak, a Magyar Tudományos Akadémia tagjainak, valamint annak az adóját, akinek valamely főiskolán, vagy azzal tanértékre egyenrangú iskolán szerzett és a magyar államban érvényes oklevele, vagy államvizsgálati bizonyítványa van, vagy aki a főiskolával tanértékre egyenlő értékű katonai iskolát végzeit, végül annak, aki a vitézi rendnek egyéni érdeme alap-

ján tagja, vagy aki az arany vitézségi érem tulajdonosa. (1929: XXX. t.-c. 40. §.) A zsidók virilisek nem lehetnek. (1939: IV. t.-c. 4. §.)

Ezt a nyers virilizmus rendszerének nevezik, tekintve, hogy a kiskorúak és gondnokság alatt lévők is, személyi minőségükre való tekintet nélkül, pusztán vagyonuk alapján, virilisek lehetnek. Így, habár közhivatal viselésére alkalmatlanok (1883: I. t.-c. 1. § b.), pusztán vagyonuk miatt a községi képviselőtestületben tagsági jogukat megbízott útján gyakorolhatják. A virilizmusnak ezt a brutális rendszerét Budapest székesfővárosban már teljesen eltörölték, a többi törvényhatóságokban (városokban és vármegyékben) pedig akként enyhítették, hogy a névjegyzékbe az adóösszeg nagysága szerint következő sorrendben vármegyében háromszor, törvényhatósági jogú városban hatszor annyi legtöbb adót fizetőnek a nevét kell felvenni, ahány legtöbb adót fizetők közül választott rendes tagja van a törvényhatósági bizottságnak. Az ebbe a névjegyzékbe felvettek választják saját soraikból a törvényhatósági bizottság virilis tagjait. Így mód van arra, hogy a virilis tagok közt bizonyos kiválasztás mégis érvényesüljön és legalább pl. a gondnokság alatt levők kihagyhatók legyenek. Enyhített a törvényhatósági virilizmus annyiban is, hogy míg a községi képviselőtestületben a virilisták 50%-ot foglalnak el, a törvényhatósági bizottságban csak 40%-ot (1929: XXX. t.-c. 3., 9., 10. §.) A virilizmus rendszere ellen mind a községnél, mind a törvényhatóságnál lehető súlyos kifogás továbbá az, hogy a névjegyzéket az adó kivetése (előírása) alapján állítják össze, és a virilis jog gyakorlásának nem akadályozza az, ha az illető adóhátralékban van. A virilizmus intézménye tehát tagadhatatlanul részrehajló megkülönböztetése az állampolgároknak a végből, hogy a nagyobb jövedelműek és vagyonnak érdekeik érvényesítésére különleges előnyben részesüljenek. Az ilyen törvények megalkotása egyenes következtetést enged arra, hogy ugyanezek az érdekek a törvényhozásban is túlnyomó befolyással rendelkeznek.

A községi képviselőtestület tagjává lehet választani azt a férfit, akinek a választás időpontjában választójoga van, ha életének 30. évét betöltötte (1929: XXX. t.-c. 42. §.) Nők kis- és nagyközségben a képviselőtestületnek, és vármegyében a törvényhatósági bizottságnak tagjai nem lehetnek, ellenben megyei, illetve törvényhatósági városban igen. A képviselőtestület választás alá eső tagjait háromévenként hat évre választják. Háromévenként valamennyi póttag kilép, valamint azok a rendes tagok, akik a hat évet már kitöltötték (1886: XXII. t.-c. 41. §.) A választás alá nem esők névjegyzékét minden évben kiigazítják (1886: XXII. t.-c. 33. §.)

A képviselőtestület nem gyakorolja közvetlenül az egész önkormányzati hatáskört, hanem annak egy része az általa alakított *bizottságokra* tartozik. A legfontosabb ilyen bizottságok, amelyek a képviselőtestülettől függetlenül járnak el, a következők:

α. az igazoló választmány, amely a választási eljárás elleni panaszok és a megválasztott képviselők megválaszthatósága ellen tett észrevételek elsőfokú elbírálására hivatott, négy tagból áll. Ezek közül kettőt a képviselőtestület saját tagjai közül választ, kettőt pedig ugyanazok közül a főszolgabíró nevez ki. Elnöke a főszolgabíró (1886: XXII. t.-c. 51. §);

b. a járványbizottság (1876: XIV. t.-c. 151. §);

c. a községi iskolaszék (1876: XXVIII. t.-c. 9. §);

d. az óvodafelügyelő bizottság (1891: XV. t.-c. 22. §);

e. a polgári iskolaszék (640-0-23/1931. VKM. sz. r.);

f. a testnevelési bizottság (9000/1924. VKM. sz. r).

3. A község szervezetének harmadik fontos elemét a *végrehajtó szervek* teszik. Ezek hajtják végre mind a községnek önkormányzati hatáskörében hozott határozatait és tett intézkedéseit, mind pedig ezek végzik a községi igazgatás feladatait. A községnek több végrehajtó szerve van.

A nagy- és kisközség legfontosabb szervei a laikus községi bírós és a szakképzett jegyző, akik sok kérdésben szorosan együttműködnek.

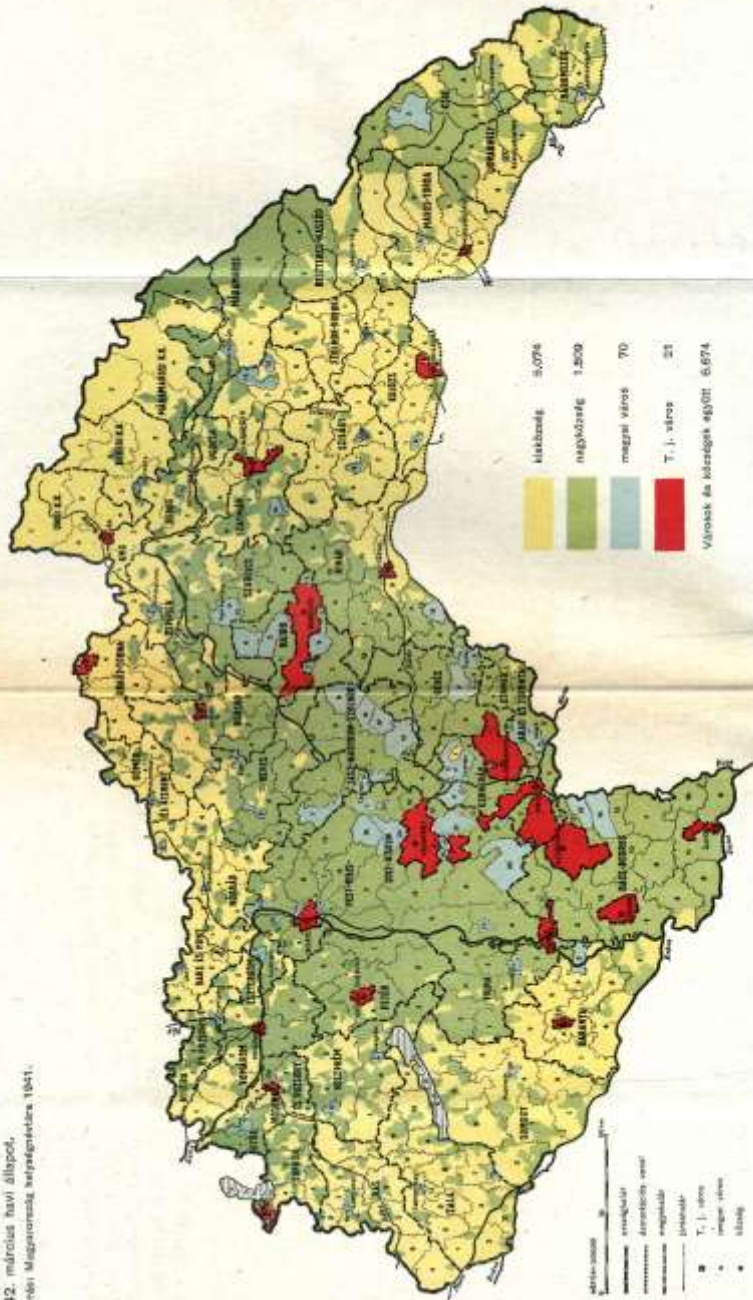
a. A *bíró* a község vezetője. Elnököl a képviselőtestületben, a jegyzővel együtt képviseli a községet kifelé, ugyanugy aláírja a kiadványokat és utalványokat, végzi a községi bíraskodást és a közigazgatási végrehajtást. A bírót a választóközönség választja három évre a főszolgabíró által jelölt egyének közül. Állása tiszteletbeli, de részére tiszteletdíjat szoktak megállapítani. A bírói hivatalt csak rendkívüli akadályoztatás okából lehet visszautasítani. Akit megválasztottak, köteles a tisztelet legalább egy évig viselni, egyébként 200 pengőig terjedhető bírsággal sújtható. Minden nagy- és kisközségnek saját külön bírója van.

b. A *jegyzőt* a megfelelő képesítéssel bíró egyének közül a képviselőtestület élethossziglan választja, ugyancsak a főszolgabíró jelölése alapján. Szakképzettsége és állandósága révén rendszerint a bírónál nagyobb egyéni súlyt szerez és a képviselőtestület tulajdonképeni vezetője lesz. Feladata, hogy a községi adminisztrációt vezesse, részben végezze, a képviselőtestület ülésein az ügyeket előadja és a jegyzőkönyvet vezesse, ő a községnek, mint szervezeti egységnek a tulajdonképeni főnöke; az ő érdeme, ha a község vezetésében van előrelátás és iniciatíva, jó a szervezet, van parancsadás, azaz mozog a közigazgatás, van összhang és ellenőrzés a különböző szervekkel szemben, és a jegyző mulasztása, ha mindez hiányzik.

Jegyzői állásra az van képesítve, aki a középiskolai érettségi letétele után a kétéves községi közigazgatási tanfolyamot elvégezte és a községi közigazgatási vizsgát letette (1900: XX. t.-c. 3. §). A jegyzők a VII-X. fizetési osztályokba vannak sorolva. Az 1904: X. t.-c behozta az állami fizeteskiegészítést.

KÖZSÉGI SZERVEZET.

1942. márciusi havi állapot.
Ferdinánd Magyarországi királyságéval 1941.



0 10 20 30 40 50 km
 ————— megyék határa
 ————— városok és községek határa
 ————— fővárosok határa
 ————— vasútvonalak
 ————— T. J. városok
 • ————— községek
 • ————— falvak

sárga 5.076
 zöld 1.200
 világkék 70
 piros T. J. városok 6.074
 Városok és községek 49.000

A fennálló községi szervezet térképe az 10. sz. térképpel összehasonlítva érdekes összefüggéseket mutat.

Kisközségi szervezet van általában mindenütt, ahol a település aprófalvas jellegű. A keleti, 1940-ben visszacsatolt országterületen a gyökeres községrendezés következtében a kisközségi szervezés területe túlterjed az aprófalvas települési területen és a havasi nagyfalvas településű övezet egyrészét is elfoglalja.

A nagyközségi szervezet érthető módon általános mindenütt a tisztán nagyfalvas településű területen. Az Alföld tanyás településű vidékén azonban nagyközségek közé vegyülten találunk nagyhatárú megyei és törvényhatósági jogú városokat is. Ez a kevertség azt a szervezési bizonytalanságot jelzi, amellyel a közigazgatás a tanyás települést kezeli.

Magyarország legősibb településformája az aprófalvas. Ma is megtaláljuk az 500-1000 lélek körüli falvakat minden vidéken, amely ment maradt a török és más háborúk pusztításaitól. Különösen dombosvidékeken és alacsony hegységekben maradtak meg a falvak eredeti alakjukban, ahol az egyoldalú mezőgazdasági életforma ma sem nyújt sokkal több lehetőséget a népességnek, mint valaha.

Ha bányakincsek, nagyipar, vagy nagyvárosok vonzása következtében a gazdasági lehetőségek megnöttek, akkor az eredetileg apró falvak is megduzzadtak, s most 2-5000 körüli lélekszámmal nagyfalvas települési területeket alkotnak. Ilyen Nagy-Budapest környéke, Salgótarján, Ózd, Miskolc stb. vidéke. Nagyfalvassá fejlődött a belterjessé vált szőlőművelés következtében a Gyöngyöstől Sátoraljaiúj helyig terjedő hegyalja is. Ugyancsak az eredetileg ritka településű (rendszerint mocsaras) tájak is nagyfalvassá fejlődtek, miután ott a víztől, homoktól meghódították a községek egykor hasznavehetetlen határrészeit (Nyírség, Érmellék, bihari Sárrét, Vág völgye). Végül szintén nagyfalvas jellegűek a XVIII. sz.-ban betelepített bácskai, (bánáti), arad- és mosonmegyei területek.

Tanyás település alakult ki az Alföldön mindenütt, ahol a török pusztítások utáni újratelepüléskor nagyhatárú községek keletkeztek. A községek külső határához tartozó pusztamezőket eredetileg kizárólag állattenyésztésre használták. Amidőn ezeket földművelés alá vonták, s különösen amióta ezek földértéke a XIX. század ármentesítés! munkálatai következtében megnőtt, egyre nagyobb tömegű népesség költözött ki a külterületek tanyáira, hogy földjét belterjesebben művelhesse.

A Dunántúl több vidékén a községek túlnyomó részének külterületeit ma is uradalmak bírják, s ezek majorjaiban jelentős népesség él.

A havasi tájak jellegzetes foglalkozásai, a fakitermelés és pásztorkodás, általában nem járnak állandó letelepüléssel. A havasok népe a völgyek nagy településeiből rajzik ki téli, vagy nyári tevékenységének színhelyére. Ezek a havasi települések a völgyek alakjához alkalmazkodva néha hosszú kilométerekre elnyúló egyetlen utcából is állhatnak – mégis általában nagy falvakkal kell azokat tekintenünk. A jelenlegi országterületen csak keleten, a kárpáti övezetben találhatók.

A körjegyző ugyanezt a szerepet tölti be a jegyzői kör összes közösségében. A körjegyzőt a szövetkezett községek képviselőtestületeinek együttes közgyűlése választja.

c. *A tanácsbeliek (esküdtek)* száma nagyközségben legalább négy, kisközségben legalább kettő. A választóközönség három évre választja őket azok közül a férfiak közül, akiknek községi választójoguk van és nem esnek a törvényben megjelölt kizáró okok alá. (1886: XXII. t.-c. 73. §.) Feladatuk a bíró és jegyző támogatása és eljárás olyan esetekben, amelyekben az előljárásság egy tagjának közreműködése van előírva közelebbi megjelölés nélkül. Állásuk tiszteletbeli, de részükre a községi költségvetés mérsékelt tiszteletdíjat állapíthat meg.

d. A bíró helyettese a *másodbíró* (törvénybíró, albíró). Az előljárók egyike.

e. A *közgyám (körgyám)*, aki maga nem gyám, hanem feladata a községbeli gyámok és gondnokok ellenőrzése (1877: XX. t.-c. 170. §).

f. *A községi vagy körorvos*. Több község együtt tarthat körorvost. Az orvosi kör lehet eltérő a jegyzői körtől, esetleg több, vagy részben más község alkothatja (1908: XXXVIII. t.-c. 3. és 5. §). A községi orvosokat az 1942: XII. t.-c. államosította.

g. *A községi vagy körállatorvos* (1928: XIX. t.-c. 110-111. §.)

h. *A szükség szerint pénztárnok, mérnök, több jegyző.*

Az a-h. alatt felsoroltakat a törvény a községi *előljárásság* gyűjtőneve alá foglalja, értve azon majd az előljárók egyetemét, majd csak a rendeletek végrehajtásáért elsősorban felelős előljárókat, a bírót és a jegyzőt. Az előljárásság a község végrehajtó szerve, amely mindazokat a tennivalókat is ellátja, amelyeket a jogszabályok a községre bízhatnak, de sem a képviselőtestületnek, sem egyes közegeknek hatáskörébe nem utalnak (1886: XXII. t.-c. 62. §). Az előljárásság részéről rendszerint egyes tagjai járnak el. Testületi szervként az egész előljárásság csak ritka kivételképpen szerepel, pl. gyámhatósági (1877: XX. t.-c. 171., 212. §), vagy kisajátítási ügyekben (1881: XLI. t.-c. 32. §). Az előljárásságot a bíró és a jegyző együttesen képviselik, pl. egyes iratok aláírásánál.

i. A község *egyéb alkalmazottai* a szakképzett bába (kőbába) (1908: XXXVIII. t.-c. 27. §) és a szükség szerint irodai segédek (aljegyzők, segédjegyzők, Írnokok), számvevő, végrehajtó, közbesítő, szolgák (rendőrök), kisbíró (községi szolga, aki a kidobolást is végezni szokta) stb.

A községi szervezetet, az alkalmazottak számát és minőségét szabályrendeletben és a szükséges fedezetet a községi költségvetésben kell biztosítani, amelyek felsőbb hatósági jóváhagyásra szorulnak.

A községi igazgatás székhelye a községháza, amely a hivatali helyiségeket foglalja magában. A községnek gondoskodnia kell ezenkívül jegyzői és orvosi lakásról, valamint orvosi rendelőszobáról is.

A nagy- és kisközségek közigazgatási ügyvitelét az 1901: XX. t.-c. 31. §-a alapján kiadott ügyviteli szabályzat a községi és körjegyzők számára (126.000/1902. B. M. r.), a gyámügyi ügyvitelt a községi gyámügyi ügyviteli szabályzat (129.000/1902. B. M. r.) állapítja meg.

A községek és a vármegye.

136. A községek a vármegye hatósága alatt állnak. A községi törvény erre nézve azt mondja, hogy „a kis- és nagyközségek a járási illetékes tisztviseléség felügyelete és ellenőrködése alatt állnak, ez útján veszik a törvényhatóság rendeleteit s ezekre nézve a törvényhatósággal ezen hatósági közeg útján érintkeznek”. (1886: XXII. t.-c. 31. §). A járási illetékes tisztviseléség a járási főszolgabíró. A vármegye a hatóságát csak a megyei városok fölött gyakorolhatja közvetlenül, amelyek nem tartoznak járási kötelékbe. A kis- és nagyközségek azonban nagyszámúak és szervezetenként szükségesnek bizonyult, hogy a községek és a vármegye közé egy fokozat illesztessék be. Így fejlődött ki a vármegyék járási beosztása, élén a főszolgabíróval, amelyről részletesen a vármegyéről szóló szakaszban volt szó (1. 274. l.)

A vármegye és a község hatásköre egymást kiegészíti. Vannak ügyek, amelyekben a törvény a döntés, illetve határozás jogát a főszolgabírónak, mint elsőfokú általános közigazgatási hatóságnak a hatáskörébe utalja. Ezekben a község csak segédszolgálati működést fejt ki (előkészít, végrehajt). Vannak viszont ügyek, amelyek a községnek, mint helyhatóságnak a hatáskörébe tartoznak s azokban viszont a főszolgabíró csak felügyeleti működést végez. A főszolgabíró azonban sohasem fellebbviteli fok a község fölött, hanem akár a község, akár a főszolgabíró hozta az elsőfokú határozatot, a másodfok mindig a vármegye (alispán, vagy kisgyűlés, 1929: XXX. t.-c. 57. §).

A főszolgabíró hatásköre a községgel kapcsolatban igen tág. Összeállítja a virilisek névjegyzékét, kitűzi a választásokat, elnöke a kijelölő választmánynak, vezeti az eljárók és alkalmazottak választását, helyettesíti a felelős eljárókat, a bírót és a jegyzőt, fegyelmi eljárást rendelhet el a községi alkalmazottakkal szemben és őket állásuktól fel is függesztheti (1886: XXII. t.-c. 33., 45., 47., 51., 72. §-ai, 1929: XXX. t.-c. 78. és 80. §.) A főszolgabíró azonfelül ellenőrzi a község egész működését, abba gyakori helyszíni kiszállások révén is teljes betekintése van, a vezető jegyzőkkel időnként (negyedévenként) tisztai értekezletet tart. A főszolgabírónak így módja van járása különböző községeit egymással összehasonlítani, azokat magasabb szempontból látni, mint a jegyzőknek, akik állandóan csak saját községükkel foglalkoznak. A főszolgabíró ezért a járás községeinek főnöke is, akire a főnöki funkció betöltése és az azért való felelősség is hárul. A főszolgabírónak fel kell kutatnia a községei sajátos problémáit, iniciatívával kell bírnia, szervezőnek kell lennie, meg kell szereznie

a magasabb hatóságok érdeklődését és támogatását a járása iránt, kell tudnia parancsolni, mozgatni a lassú ritmusú falusi életet, kikeresni és szóhoz juttatni a haladni akaró és tudó embereket; kell tudnia az összhangot biztosítani, amihez különösen hozzátartozik az a fölötti örködés, hogy egyes helyi hatalmasságok, egy-egy nagybirtokos, vagy részvénytársasági igazgató, általában a virilisek, el ne nyomják a kisemberek és a tömegek politikai akaratának megnyilvánítását és érvényesítését, mert a községi önkormányzat hivatása az, hogy mindenki érdekére tekintettel legyen és így az országot mindenki otthonává tegye; a főszolgabírónak ellenőriznie kell nemcsak azt, hogy a község közigazgatása bürokratikusán rendben van-e, hanem azt is, hogy a község állapotai is kielégítőek-e és javulás van-e? A főszolgabírónak éppugy, mint a községi jegyzőnek, állandóan arra kell gondolnia, hogy ha 10, 20 éven, vagy hosszabb időn át állt járása, illetve községe élén és számonkérlek tőle azt, hogy miye nem volna a járásnak, vagy községnek, ha annakidején az ellenjelöltjét választották volna meg, önzéssel tudjon az eredményeire hivatkozni.

A főszolgabírón kívül magának a vármegyének is tág hatásköre van a községekkel szemben, amelyet szervezés, felügyelet, fellebbvitel, vagyonfelügyelet, beavatkozás, rendelkezés, vezető és irányító, helyettesítő és eljárásptóló, vagy fegyelmi intézkedések alakjában gyakorol. Ezt a működést a vármegye különböző szervei (törvényhatósági bizottság, kisgyűlés, alispán, árvaszék, tisztifőügyész) végzik a hatásköri rendelkezések szerint.

Így a vármegye szervezési hatásköre érvényesül abban, hogy a kisgyűlés megállapítja a nagy- és kisközségek járási beosztását (1886: XXII. t.-c. 47. § *b*), 1929: XXX. t.-c. 22. § 3. p.), határoz egyetemértés esetén a kisközségek körjegyzői szövetkezése, illetőleg valamely nagyközséghez való csatlakozása ügyében (1886: XXII. t.-c. 160. és 161. §), a körjegyzői székhely kijelölése, valamint községi határátcsatolások ügyében (1886: XXII. t.-c. 67., 148., 149. és 155. §), megállapítja az orvosi, állatorvosi, közgyámi köröket.

A vármegye felügyeleti hatásköre a községekkel szemben azáltal érvényesül, hogy vannak a községnek határozatai, amelyek csak a kisgyűlés jóváhagyásával hajthatók végre (1886: XXII. t.-c. 24. §), ilyenek elsősorban a községi szabályrendeletek, valamint a község vagyonát érintő, vagy a költségvetéstől való eltérést jelentő határozatok.

Községi határozatokkal szemben a kisgyűlés, illetve az alispán az elsőfokú jogorvoslati fórum. A vármegyének joga van minden községi belügyben hozott törvénysértő, vagy illetéktelen határozatot, amely akár hivatalból, akár panasz, akár fellebbvitel útján jut tudomására, megsemmisíteni és annak végrehajtását megtiltani (1886: XXII. t.-c. 25. és 28. §.) De ez a jog nem terjed ki a községi belügyekben hozott határozatok megváltoztatására. A törvény kimondja, hogy a törvényhatósági kisgyűlés a fellebbezett és a törvényben taxatív felsorolt

ügyeken (24., 115-117. §) kívül csak akkor avatkozhatik a község belügyeibe, ha közbenjárását, vagy segélyét maga a község képviselője kéri ki és veszi igénybe, vagy azt a közigazgatás, vagy a közbiztonság érdekei követelik (1886: XXII. t.-c. 26. §.)

A vármegye vagyongazdálkodási joga tágabb terjedelmű és nemcsak a községi határozatok megsemmisítésére, hanem pozitív intézkedésre is irányulhat. A vagyongazdálkodási jog körébe tartozik a községi vagyontárgyak és a számadások felülvizsgálata, a községi költségvetések jóváhagyása, a felelős számadással tartozó előjárók állandó ellenőrzése, a törzsvagyon szerzéséhez és elidegenítéséhez, a hosszabb lejáratú bérleti szerződések kötéséhez való hozzájárulás, a községi adók kivetésének engedélyezése, új adók bevezetéséhez való hozzájárulás.

A községek és az állam.

137. Az államnak is fontos hatásköre van a községek szervezése és működése tekintetében. A községek keletkezése és megszűnése, valamint szervezeti formájuk megváltoztatása a belügyminiszter rendeletéhez van kötve (1886: XXII. t.-c. 148-163. §.) A belügyminiszter hatáskörébe tartozik a községek önkormányzatának felfüggesztése (1886: XXII. t.-c. 61. §), az 50%-ot meghaladó községi pótdó kiadásának engedélyezése és a községek költségvetésének ellenőrzése (1927: V. t.-c. 44. §) az ú. n. miniszterközi bizottság útján.

A tételes jogszabályok a döntést több más ügyben is a belügyminiszternek, illetve az érdekelt szakminiszternek tartják fenn, így többek közt egyes községi szabályrendeletek jóváhagyása tárgyában is.¹

A községi alkalmazottak ellen minden miniszter fegyelmi eljárást rendelhet el. Fegyelmi ügyekben végső fórum a belügyminiszter, illetve a belügyminisztériumban szervezett fegyelmi bíróság. (1929: XXX. t.-c. 85., 87. §.) (L. 53. §.)

Vannak jogvitás községi ügyek, amelyekben a közigazgatási bírósághoz van panasznak helye. (1896: XXVI. t.-c. 22. sk. § és újabb törvények.) De garanciális panasznak községi ügyekben nincs helye.

Fontos hatásköre a belügyminiszternek szakigazgatási ügyekben, egyetértésben a szakminiszterrel, hogy a község és vármegye közt, utóbbinak a község autonómiáját sértő határozatai alapján keletkezett jogvitát eldöntse. A községnek ugyanis joga van arra, hogy a vármegyének, vagy szerveinek a község belügyeire vonatkozó minden határozatát, vagy intézkedését, amely a törvény tételes rendelkezését, vagy az abban kifejezett jogelvet sérti, a miniszternél jogorvoslattal támadja meg. A községet a közigazgatási bíróság előtti ú. n. garanciális panasz joga (1907: LX. t.-c.) nem illeti meg. A község önkormányzatának a vármegye esetleges túlkapásaival szemben való őrre tehát a minisztérium.

¹ L. Alsó László i. m. 107. 1.

A községi szervezet változásai.

138. A községek nem merev szervezeti egységek. Lakosságuk lélekszáma és összetétele folyton változik. Többnyire növekszik, ami következménye az ország népessége és népsűrűsége folyamatos növekedésének és a lakóházak állandó jellegű építésének. A lélekszám és a település megnövekedése idővel a szervezet és gyakran a terület megváltozására is vezet. (L. 9. sz. melléklet: A községek szervezeti megoszlása, 10. sz. melléklet: A községek nagysága és a település jellege.)

A község szervezeti jellegét érintő változások a következők:

1. *Új község keletkezése.* Mivel az ország egész területe fel van osztva az eddigi községek közt, új község csak egy, vagy több községből való kiválás útján keletkezhetik.

A községalakulás feltételei:

megfelelő összefüggő terület,

állandóan letelepült népesség,

a képviselőtestületi tagságra és az előjárói állásokra megválasztható lakosok kellő száma,

községház, iskola és a többi községi szükséglet biztosítása,

kellő adóalap a terhek állandó viselésére,

az, hogy az elszakadás az anyaközség további önálló fennmaradását ne veszélyeztesse (1886: XXII. t.-c. 152-153. §.)

2. *A községek megszűnése és egyesítése.* A községek ritkán szűnnek meg önmagukban rejlő okból, mert visszafejlődés esetén is ritkán következik be az önállóság alacsony követelményeinek elvesztése és a gyakorlatban a felettes hatóságok még ezekben az esetekben is szemet hunynak. Gyakoribb ok a megszűnésre a fejlődés, t. i. közelefkvő községek összeépülése. Ilyenkor a község területe és népe megmarad, csak a beolvadó, vagy egyesülő községek önálló helyhatósága szűnik meg.

A községegyesítés okai lehetnek az önállóság kellékeinek elvesztése, az aránytalanul magas községi teher (pótadó), a községek belterületének összeépülése, a közigazgatás egyszerűsítése és gazdaságosabbá tétele is.

3. *A községek átalakulása,* vagyis magasabb községi szervezet felvétele. A leggyakoribb törekvés arra irányul, hogy a kisközség nagyközséggé alakuljon, és így önálló jegyzője legyen. Nem ritka az a törekvés sem, hogy a nagyközség megyei várossá alakuljon át. Ennek jogcíme egyedül az lehet, hogy a község a fejlettebb szervezetben mind a közönség, mind a közigazgatás szempontjából jobban tudja teljesíteni a kötelességeit.

4. *A községek visszafejlesztése* megyei városból nagyközséggé, vagy nagyközségből kisközséggé. Aránylag ritka eset, mert a magasabb szervezethez, az azzal járó előnyök miatt a végső határig ragaszkodni szoktak.

5. *Községi határváltozások*, amelyek a község szervezetének változatlansága mellett a terület és népesség egy részének átcsatolásából állanak. Rendszerint ama szervezkedési elv megvalósítása érdekében történnek, hogy a terület annak a községnek a határához tartozzék, amelyben annak tulajdonosa lakik, vagy amelyben gazdaságának központja (major, beltelek) fekszik.

6. *A községek szövetkezése*. Nem szoros értelemben vett szervezeti változás, hanem annak következménye. A kisközséggé alakulásnak, nagyközség kisközséggé visszafejlődésének feltétele, hogy más szomszédos kisközséggel körjegyzőségben célszerűen tudjon szövetkezni. Nagyközséggé alakulásnak is egyik feltétele, hogy az azzal addig egy körjegyzőségben volt kisközség más körjegyzőségbe tudjon lépni.

Ugyanilyen szövetkezéstről van szó, amikor a cél orvosi, állatorvosi, közgyámi kör alakítása.

7. *A közigazgatási szervezetnek a változáshoz való alkalmazása*. A községek szervezeti változásának az is a következménye, hogy a szakigazgatási szervek beosztását is hozzá kell alkalmazni. Így községek létesülése, egyesülése, vagy határváltozás esetén szükséges:

a. a földadókataszter kiigazítása, amiről a pénzügyminiszter a kataszteri földmérési felügyelőségek és a pénzügyigazgatóságok útján gondoskodik;

b. a telekkönyvek kiigazítása, amit az igazságügyminiszter a telekkönyvi hatóságok útján hajt végre;

c. a közadók könyvelésének és nyilvántartásának átalakítása, ami a pénzügyigazgatóság és a m. kir. adóhivatal feladata;

d. az állami anyakönyvek átalakítása, amiről az alispán gondoskodik;

e. ha a község, vagy határrész más törvényhatóságba lép át, a belügyminiszter intézkedik stb.

A községi szervezet megváltoztatására, vagy^r községi határváltoztatásra irányuló eljárás megindulhat hivatalból, vagy az érdekeltég kérelmére. Hivatalból a közigazgatás érdekében kezdeményezheti a vármegye, vagy a belügyminiszter. Kérheti a község, képviselőtestülete útján, ha a változás a község átalakulására, visszafejlődésére, egyesítésére, megszűnésére és a községek szövetkezésére, vagy csatlakozására irányul. Kérheti a tulajdonos saját pusztájának, vagy összefüggő birtokrészének átcsatolását, és végül kérheti a községi lakosok és birtokosok azon része, amely a szervezeti változás által érintett terület állami adójának több mint felét fizeti. Ezt a csoportot *érdekeltégnek* nevezzük. Ha új községgé alakulásról, községegyesítésről, átalakulásról, vagy visszafejlődésről van szó, az érdekeltég rendszerint szemben áll a községgel és ilyenkor a község a maga hivatalos szervezetével és a rendelkezésére álló befolyással aránytalanul erősebb, mint az érdekeltég szervezetlen csoportja. Ennek az aránytalanságnak tulajdoníthatjuk, hogy az országnak azon a vidékén, ahol a legnagyobb szük-

ség van új községek alakulására, különösen a tanyai rendszerű vidékeken, sok egészséges községalakulási mozgalom fenekük meg, valamint az egész országban számos községegyesítési, vagy átalakítási mozgalom fut zátonyra.

A visszatért területeken a közigazgatás megszervezését a törvények teljesen a kormányra bízta, amely a felhatalmazás birtokában szabadon, az autonómiák által okozott nehézségek kikapcsolásával járhatott el. E felhatalmazás birtokában a községi, járási és vármegyei szervezet beosztása terén számos célszerű módosítást hajtott végre.¹ Ez az eredmény mutatja, hogy a közigazgatás szervezetének egyszerűsítése és racionalizálása parlamentáris államokban mindenütt nagy nehézségekbe ütközik, sokszor meg is hiúsul. A kormánynak e végből kivételes felhatalmazást kell kapnia a trianoni területre éppúgy, amint megkapta a visszacsatolt területekre. A totális államok közül Mussolini vitte keresztül néhány éven belül Olaszország teljes területi újjárendezését.²

Legújabb közigazgatástudományi irodalmunk kiváló becsű eredményei azok a tanulmányok, amelyek a község-szervezés kérdéseit alapos és részletes vizsgálat tárgyává tették és a helyes kormánypolitika alapjait lerakták. Ilyen főleg: *Alsó Lászlónak* e szakaszban gyakran idézett műve, továbbá *Benisch Artúr* művei,³ amelyek a szükségesnek látszó új községtípusokat (mezőváros, alközség vagy helység) is tárgyalják.

38. §. A város.

A városfejlődés mozgató erői.

139. A városok olyan községek, amelyek a többi község közül fejlettségük és jelentőségük által kiválnak. Tehát maguk is községek, azaz emberek sűrű és állandó letelepedése és gazdasági munkája céljára szolgáló házak tömegei, amelyeknek jogi szervezetére jellemző az önálló jogi személyiség, önkormányzat és a helyhatósági jogkör, tehát az, hogy az emberek egy részének a közvetlen hatóságai, akikkel ezért a közigazgatás csak rajtuk keresztül tud érintkezni. De ezeken a vonásokon felül, amelyek minden községben megtalálhatók, vannak egyéb vonások, amelyek a városokat a falvaktól megkülönböztetik és magasabbrendű községekké teszik. Ezek a vonások nem állandóak és nem mindenütt egységesek. Változnak időben és térben. Mások ma, mint voltak a közép-, vagy ókorban, ezért a mi országunk területén is mások voltak Szent István, mint Mátyás idejében és mások voltak 100 év előtt, mint ma, s ugyanigy különbözők földrajzi fekvés szerint:

¹ L. *Benisch Artúr*: A visszatért területek közigazgatási beosztása. Közigazgatástudomány. 1941. évf.

² L. *Karay Kálmán*: A közigazgatás területi beosztásának újjárendezése Olaszországban. Közigazgatástudomány. 1940. évf.

³ Továbbá *Alsó László*: A községi jegyző jogállása. 1925. *Benisch Artúr*: Népeség és közigazgatási beosztás. Magyar Statisztikai Szemle. 1942. évf. 269. 1.

mások a mérsékelt, mint a forró égöv alatt, mások Európában, Kínában és Amerikában, mások és jellegzetesen különbözök a német, a francia, olasz, vagy orosz városok, sőt jelentékeny különbségek vannak országrészek szerint is: mások az osztrák és az északnémet városok, amint hogy eltérők nálunk is a dunántúli, az alföldi és az erdélyi városok. Vannak tehát a falut és várost jellemző megkülönböztető vonások, amelyeknél fogva az utazó bármely országban különösebb vizsgálat nélkül, egyöntetűen meg tudja mondani, hogy falun, vagy városban érzi-e magát (1. 297. l.), de a közigazgatásnak a külsőségek, a hatások alatt az okokat is keresve, *a városfejlődés mozgatóerőinek* megismerésére is szüksége van, mert városaink továbbfejlődnek, sőt azokat tőlünk telhetőleg fejleszteni is akarjuk. Csak ezeknek az erőknek ismeretében tudunk olyan fogalom meghatározásig eljutni, amely a holnap városára is előreláthatólag alkalmazható lesz.

A városalakító erők fajtái.

140. A várost alakító erők közt meg kell különböztetni az embertől független, táji erőket és az emberi törekvésektől függő erőket. Ezek együtt hozzák létre a várost.

A táji hatások közt fontos az éghajlat, ami megszabja azt, hogy mennyit lehet a szabad ég alatt tartózkodni. Enyhe klíma alatt a lakosság túlnyomó részben a közterületeken éli társas életét, az otthon, a családi házra való törekvés kisebb szerepet játszik, mint nálunk. A táj hatása nyilvánul meg az építőanyag minőségén is. Más az építkezés ott, ahol sok a kő, vagy bőven van fa, amelyekből rendszerint emeletes házakat építenek, és más ott, ahol a házak nagy része vályogból, vagy vertfalból készül, mint a mi Alföldünkön és más alföldeken is. Ezek a táji tényezők általánosan érvényesülnek. A tájnak, mint terepnek, a hatása azonban városokként különbözik. Más városformát von maga után a hegy, a völgy, a síkság, a tenger, vagy egy nagy folyó (Duna) partja. A táj hatása érvényesült a múltban a védelemre alkalmas pontok megszállásában, és gyakran megerősítésében, vízszegény vidékeken a vízelőfordulások pontjainak felhasználásában. A legfontosabb táji városalakító erő azonban az út, mint nagyobb tájegységek találkozási pontjait hangsúlyozó közlekedési lehetőség, amelynek révén a táj bizonyos pontján az energiáknak olyan fokú sűrítése áll elő, hogy ez várost hív létre, és ez ugyancsak az utak révén sugározza szét nagyobb területre, falvak, vagy kisebb városok sorára a maga szellemi és gazdasági hatásait. Az utak közvetítik az árucserét is, így lettek a városok gyakran a vásárhelyekből, értve ezeken a távolsági jellegű kereskedelem pontjait.

Ezzel már az emberi erők hatására tértünk át. A kereskedelem mellett a termelőgazdálkodás is fontos városfejlesztő erő. Köztudomás szerint a legkiválóbb jelentőségű az ipar, de fontos, különösen nálunk, a mezőgazdaság városfejlesztő jelentősége is. Az ipari forra-

dalom utáni évtizedekben, az 1870-es évek óta, az ipar egyes helyekre, nálunk főleg Budapestre tömörült, és a főváros rohamos fejlődésének egyik főtényezője lett. Újabban azonban megállapítható az ipar decentralizálására való törekvés nemcsak katonai megfontolásokból, hanem gazdasági okokból is, a nyersanyagok lelőhelyeinek keresése az olcsóbb munkaerő és a szállítási költségek csökkentése érdekében. Ez a mezőgazdasági iparnál (malom, cukor, szesz, konzerv stb.) is érthető irányzat.

A mezőgazdaság azonban nemcsak az ipar egyes ágainak nyersanyaggal való ellátása útján, hanem saját termelésével közvetlenül is nyújthat városfejlesztő energiákat. Erre nemcsak a régi Mezopotámia és a mai Dánia és Hollandia egyes városai példák, hanem a magyar alföldi városok egy része is. Az a közkeletű vélemény ugyanis, hogy a mezőgazdaság a városok elmaradottságát okozza, akként igazítandó ki, hogy ez a külterjes gazdálkodásra vonatkozik, viszont belterjes gazdálkodás (kerti művelés, öntözőgazdálkodás, gyümölcsstermelés, export) nemcsak eredményezi, hanem meg is kívánja a városi színvonalat, piaci és technikai berendezéseket (Kecskemét, Szolnok, Gyöngyös). A mezőgazdaság városfejlesztő hatása függ a település módjától is. Az alföldi kertés városok, amelyek közt a legsikerültebb Hajdúböszörmény, nem engedték a lakosságnak azt a szétszóródást, mint a tanyás településű városok. Annak a feladatnak a megoldására, hogy nagyobb mezőgazdálkodó területek lakossága részére biztosítsák a városi életet, a pontuszi mocsarak területén létesített új olasz városok kiváló példák, ahol a telepes város nem más, mint egy lazán épült agrártelepülés belvárosa, cityje.

Az emberi tényező társadalmi mozgalmak alakjában is mozgatóereje a városfejlesztésnek. Amíg röghöz kötött jobbágyág volt, nem lehetett szó szabad vándorlásról és városbatódulásról. A rendi kiváltságok megszűnte után a vidék népféleslege a városokba törekedett, ahol akkor a fejlődő iparnak minden munkáskézre szüksége volt. Ekkor kezdődött a városok növekedése, a niai értelemben vett nagyvárosok kialakulása. A gyarapodás a városok régi része körül koncentrikus övekben rakódott le. A belső területek, a belváros vonzása és értéke rohamosan emelkedett, a telkek ára a központtól kifelé esett. Ez a belterület fokozódó kihasználására, a felfelé való terjeszkedésre, egyes városokban toronyházak, felhőkarcolók építésére vezetett. Ez a fejlődés egy bizonyos idő múlva megtört és megindult a városoknak az a fokozódó lazulása és szétszóródása, ami napjainkban is folyik. Egyrészt a belső részek lakások céljára nem voltak gazdaságosan kihasználhatók, másrészt a lakosság a természetellenes, egészségtelen környezetben nem érezte jól magát. Ezért a belváros, a city, egyre inkább hivatalok, közintézetek, bankok és üzletek részére maradt fenntartva, az emberek és köztük a legjobbmódúak is egyes külső, főleg a természettel kapcsolatban levő városrészekbe

(Budapesten a budai hegyvidék, Pasarét, Rózsadomb, Gellért-hegy, vagy a Dunamentén felfelé, Rómaifürdő, Leányfalu stb.) húzódtak, de ugyanigy a pesti rész körül is nagy területek népesültek be családi házakkal, keletkeztek az elővárosok, amelyek ma már zárt gyűrűt alkotnak a főváros körül Újpesttől Budafokig.

Sem a városok nagy növekedése, felfelé fejlődése, sem pedig a most folyó lazulása nem lett volna lehetséges a technika nagy fejlődése nélkül, ami az ipari forradalomra is vezetett. A mai város tehát szintén a posztindusztriális kor terméke. Sokemeletes házak nagy tömegben nem épülhettek volna vas-, acél- és vasbetonszerkezetek, villamos felvonók, egészségügyet és tűzbiztonságot szolgáló vízvezeték, csatornázás nélkül. A technika minden más vívmánya és kényelme is csak a nagyvárosban állt rendelkezésre.

A fejlődésben rendkívüli szerepe volt a technika másik nagy teljesítményének, a közlekedés megoldásának. Amíg a közlekedés fejletlen volt, a város térbeli megoldása is csak a sűrítés lehetett, viszont a közlekedés fejlődésével ez az összezsúfolás feleslegessé vált, a város térben kitágulhatott, a nélkül, hogy lakói foglalkozásának, munkahelyének változnia kellett volna. A környéket is bekapcsoló villamos- és gőzvasutak, autóbuszok, gyorsvasúti vonalak, valamint közvetlen érintkezést távolról is lehetővé tevő telefon, rádió, odavezettek, hogy a város intenzív közlekedési hálózattal egybefűzött lazább agglomerációvá alakulhatott. A közlekedésnek városalakító jelentősége tehát igen nagy, ami legfőképpen abban nyilvánul, hogy a város fejlődését a tértől meglehetősen függetlenné tette és az idő szerepe lépett előtérbe abban, hogy mennyi idő alatt lehet a lakástól a munkahelyeket elérni.

Ez a fejlődés egyúttal a lakosság nagy része számára a szabad verseny helyett a kispolgári lét biztosítottságát és kényelmét hozta. Munkahelyük továbbra is a város belseje maradt, otthonukat azonban a természettel kapcsolatban, egészséges módon rendezhették be, a kulturális és közigazgatási igényeiket pedig kisebb helyi centrumok és technikai tömegszórakozások (film, rádió) is kielégíthetik. Ilyen módon azonban a vidéki élet színvonala is emelkedik, ami csökkenti a városbatódulás mértékét, és biztosítja vidéki városainkban a mezőgazdasággal foglalkozó lakosság számára is a városi élet előnyeit, mezőgazdasági jellegük megtartásával.

A városrendezés. A magyar városok áttekintése.

141. A városfejlődésnek ez a mérete és üteme azt hozta magával, hogy régi városok az új szükségletek kielégítésére sokszor nem képesek és ezért ott *városrendezésre*, új városrészek építésénél pedig régi ösztönös városépítés helyett tudatos, tervszerű eljárásra, városfejlesztésre van szükség.

Az utolsó 400 év alatt a reneszánsz és a barokk városépítő művészet rendszerint uralkodók támogatásával egyes szép megoldásokat hozott létre, de a XIX. század második felében megindult nagy városnövekedés irányítására szolgáló, a tények összességét áttekintő eljárásra nem volt felkészülve. Ma már világszerte kifejlődött a városfejlesztés tudománya, ami a város és a természeti adottságok közti: ú. n. városmorfológiai, és a város és a városlakók élete közti: ú. n. városbiológiai összefüggéseket egyaránt figyelembe veszi és a város életében ható összes tényezők jelenlegi és várható érvényesülését koordináltan vizsgálja és így állapítja meg a városrendezés alapját. A városrendezés ma már tudománnyá érett, és fontos fejezete a város-tudománynak, amely magában foglalja a városok szervezetével és igazgatásával összefüggő kérdések vizsgálatát is.

A városrendezés a városok megismeréséből, adottságaik felkutatásából, leméréséből indul ki. Így, ha az összes városokat ismeri, azokat osztályozni, típusaikat és azok jellemzőit megállapítani is tudja.

A magyar várostudomány a világháború utáni évtizedekben nagy haladást tett és a magyar városok morfológiai vizsgálata és típusaik meghatározása terén értékes eredményeket ért el.¹

A magyar városok áttekintése és a köztük megállapítható különbségek feltüntetése végett utalok a háromszögdiagrammra (10. számú ábra) és a 11. sz. ábrában foglalt kimutatásra.

A háromszög a lakosság foglalkozását három csoportra bontva ábrázolja. A Központi Statisztikai Hivatal népszámlálása a lakosságnak 11 csoportját különbözteti meg. Ezt a 11 csoportot vontuk össze háromba a következő módon: *Őstermelés*: belevéve őstermelés + napszamosok (külön megnevezés nélkül); *Ipar forgalom*: belevonva ipar + kereskedelem + közlekedés; *Adminisztratív* és *kultúrréteg*: belevonva közszolgálat + szabadfoglalkozásúak + véderő + nyugdíjasok és tőkésék + házicselédék + egyéb és ismeretlen foglalkozásúak.

Ez az összevonás azért szükséges, hogy egyenlő oldalú háromszögben helyezhessük el a városokat a három csoport százalékos arányszáma szerint. Az egyenlő oldalú háromszögnek ugyanis az a tulajdonsága, hogy ha bármely pontjából a három oldalára merőlegest húzunk, ezeknek a merőlegeseknek az összege állandó és egyenlő a háromszög magasságával. Ezt a magasságot a 100%-nak megfelelőleg 100 részre osztottuk be. A három foglalkozási csoport, mint komponens viszonylagos erejének megfelelően a város helyét úgy határozhatjuk meg, hogy annak egyetlen pont felel meg, amely a három csoport százalékarányának megfelelő merőlegesek metszéspontjában van.

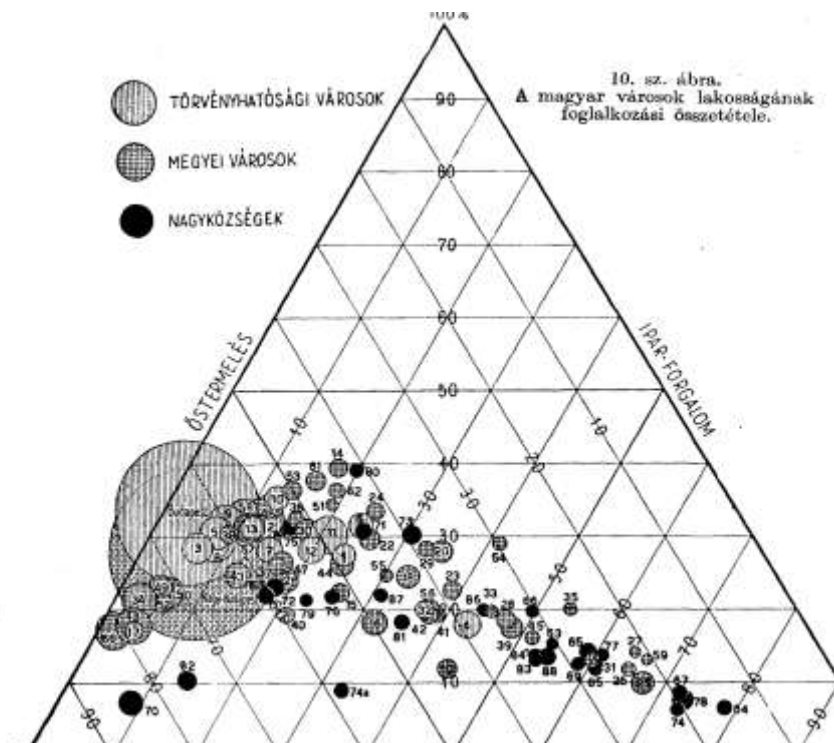
¹ L. *A mai magyar város*. A korszerű közszolgálat útja. 8. sz. 1938.

Városfejlesztés, városrendezés, városépítés. U. o. 11. sz. 1940.

A magyar városok morfológiája. Szerkesztette *Magyary Zoltán*. A bevezetést írta *Tottay Pál*. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványa. Előkészületben.

A háromszög adataira nézve megjegyezzük a következőket:

- a. csak a polgári lakosság van figyelembe véve, a véderő nélkül;
- b. csak a belterületi (agglomeráit) lakosság szerepel a külterületi nélkül;



c. Budapestnél a környező városok és községek nincsenek hozzászámítva, viszont a vidéki városoknál a tényleges település agglomeráit lakosságát vettük figyelembe, pl. Szegedhez hozzászámítottuk Kiskundorozsma, Tápé, Szőreg; Miskolchoz Diósgyőr és Hejőcsaba lakosságát.

A táblázatból, a háromszögből és egyéb adatokból levonható főmegállapítások a következők:

a. A magyar városok nem egyöntetű típusúak, köztük jelentékeny különbségek vannak.

A magyar városok fontosabb adatai.

Városok	Lélekszám ¹	Terület (hektár) ²	Lakóházak száma ^{3,4}
I.			
Budapest székesfőváros ⁴	1,162.822	19.400	46.845
II.			
Törvényhatósági jogú városok:			
1. Baja	32.275	20.000	5.483
2. Debrecen	125.969	95.700	17.354
3. Győr	57.109	5.400	5.526
4. Hódmezővásárhely	61.729	76.100	15.440
5. Kassa	66.961	9.300	6.298
6. Kecskemét	87.318	93.900	15.894
7. Kolozsvár	110.418	16.200	15.233
8. Komárom	30.811	3.900	4.203
9. Marosvásárhely	44.893	3.400	6.366
10. Miskolc	77.290	5.500	9.337
11. Nagyváradi	92.798	4.800	12.876
12. Pécs	72.307	7.100	8.961
13. Sopron	42.205	13.000	3.578
14. Szabadka	100.781	97.400*	19.558
15. Szatmárnémeti	51.987	15.500	7.716
16. Szeged	136.375	81.600	23.013
17. Székesfehérvár	48.264	12.000	6.705
18. Újvidék	59.864	16.100*	9.830
19. Ungvár	35.155	2.900	4.536
20. Zombor	31.755	30.800*	6.240
Összesen	2,529.086	630.000	251.092
III.			
Megyei városok: ⁵			
1. Balassagyarmat (Nógrád vm.)	12.354	2.900	1.819
2. Bánffyhunyad (Kolozs vm.)	5.118	5.500	1.332
3. Beregszász (Bereg vm.)	19.377	4.200	3.308
4. Beszterce (Beszterce-Naszód vm.) .	16.282	5.500	2.495
5. Békés-saba (Békés vm.)	52.405	29.500	9.233
6. Budafok (Pest vm.)	24.174	1.200	3.771
7. Cegléd (Pest vm.)	38.837	28.700	9.705
8. Csíkszereda (Csík vm.)	6.920	4.400	1.084
9. Csongrád (Csongrád vm.)	25.638	23.300	6.484
10. Dés (Szolnok-Doboka vm.)	16.353	1.000	2.633
11. Eger (Heves vm.)	32.302	6.100	5.174
12. Esztergom (Esztergom vm.)	22.170	9.100	3.258
13. Érsekújvár (Nyitra-Pozsony vm.) ..	23.259	7.200	3.347
14. Felsőbánya (Szatmár vm.)	4.304	6.600	1.060
15. Gyergyószentmiklós (Csík vm.) ...	10.960	47.700	2.068
16. Gyöngyös (Heves vm.)	24.068	5.600	3.734
17. Gyula (Békés vm.)	25.174	18.900	5.386
18. Hajdúböszörmény (Hajdú vm.) ...	30.401	32.600	8.195
19. Hajdúnánás (Hajdú vm.)	18.762	26.600	5.049

11. sz. ábra.

¹ Stat. Szemle 1941. 3-4.² Stat. Szemle 1941. 9.³ A lakóházjellegű és a lakási célt is szolgáló épületekkel együtt (1941-ben a házigyűjtőívek száma).⁴ Az 1930. évi XVIII. t.-c. alapján Budapest-Székesfővároszhoz csatolt „Budakeszi erdő” és „Csepeli kikötő” adataival együtt (az átcsatolás még nem fogantatott).⁵ A megyei városok adatai a vármegyei adatokban is bennfoglaltak (267. 1.)⁶ 1910-es adatok.

Városok	Lélekszám ¹	Terület (hektár)	Lakóházak száma ²
20. Hajdúszoboszló (<i>Hajdú vm.</i>)	17.490	23.800	4.833
21. Jászberény (<i>Jász-Nagykun-Szolnok vm.</i>)	31.067	27.600	7.681
22. Kalocsa (<i>Pest vm.</i>)	12.358	5.200	2.375
23. Kaposvár (<i>Somogy vm.</i>)	33.022	4.200	5.758
24. Karcag (<i>Jász-Nagykun-Szolnok vm.</i>)	25.327	38.600	6.884
25. Kézdivásárhely (<i>Háromszék vm.</i>)	6.608	600	1.107
26. Kiskúnhely (<i>Pest vm.</i>)	38.958	38.200	8.190
27. Kiskúnhalas (<i>Pest vm.</i>)	33.763	64.500	8.443
28. Kispeszt (<i>Pest vm.</i>)	65.139	800	8.053
29. Kisújszállás (<i>Jász-Nagykun-Szolnok vm.</i>)	14.460	20.500	3.623
30. Kőszeg (<i>Vas vm.</i>)	10.320	5.400	1.210
31. Léva (<i>Bács és Hont vm.</i>)	12.770	2.800	2.374
32. Losonc (<i>Nógrád vm.</i>)	15.001	3.400	2.007
33. Magyarkanizsa (<i>Bács-Bodrog vm.</i>)	19.267	20.600*	4.757
34. Makó (<i>Csanád-Arad-Torontál vm.</i>)	35.711	25.300	9.132
35. Máramarossziget (<i>Máramaros vm.</i>)	25.888	10.000	4.853
36. Mezőtúr (<i>Jász-Nagykun-Szolnok vm.</i>)	28.181	41.000	6.895
37. Mohács (<i>Baranya vm.</i>)	18.392	17.800	4.075
38. Mosonmagyaróvár (<i>Győr-Moson vm.</i>)	17.097	9.700	2.045
39. Munkács (<i>Bereg vm.</i>)	31.591	6.000	4.306
40. Nagybánya (<i>Szatmár vm.</i>)	21.404	20.900	4.460
41. Nagykanizsa (<i>Zala vm.</i>)	30.767	7.400	4.138
42. Nagykároly (<i>Szatmár vm.</i>)	15.863	8.900	2.906
43. Nagykőrös (<i>Pest vm.</i>)	29.823	38.400	7.236
44. Nagyszalonta (<i>Bihar vm.</i>)	15.255	15.200	3.737
45. Nyíregyháza (<i>Szabolcs vm.</i>)	59.105	26.800	9.499
46. Pápa (<i>Veszprém vm.</i>)	23.713	5.700	3.156
47. Pestszenterzsébet (<i>Pest vm.</i>)	76.894	1.200	11.246
48. Pestszentlőrinc (<i>Pest vm.</i>)	42.066	1.900	7.508
49. Rákospalota (<i>Pest vm.</i>)	49.035	2.500	7.803
50. Rimaszombat (<i>Gömör-Kishont vm.</i>)	6.897	2.800	1.465
51. Rozsnyó (<i>Gömör-Kishont vm.</i>)	6.832	4.100	1.162
52. Salgótarján (<i>Nógrád vm.</i>)	20.314	2.800	2.359
53. Sátoraljaújhely (<i>Zemplén vm.</i>)	18.404	5.500	2.349
54. Sepsiszentgyörgy (<i>Háromszék vm.</i>)	14.376	5.200	2.321
55. Szamosújvár (<i>Szolnok-Doboka vm.</i>)	6.340	600	1.198
56. Szászrégen (<i>Maros-Torda vm.</i>)	10.165	2.500	1.767
57. Szekszárd (<i>Tolna vm.</i>)	14.684	7.500	3.124
58. Szentendre (<i>Pest vm.</i>)	9.644	4.400	1.702
59. Szentes (<i>Csongrád vm.</i>)	33.658	39.500	8.375
60. Székelyudvarhely (<i>Udvarhely vm.</i>)	11.915	2.700	1.713
61. Szilágysomlyó (<i>Szilágy vm.</i>)	9.069	4.400	1.518
62. Szolnok (<i>Jász-Nagykun-Szolnok vm.</i>)	42.008	15.000	7.726
63. Szombathely (<i>Vas vm.</i>)	42.879	3.700	4.496
64. Túrkeve (<i>Jász-Nagykun-Szolnok vm.</i>)	13.797	18.200	3.948
65. Újpest (<i>Pest vm.</i>)	76.072	1.700	5.719
66. Vác (<i>Pest vm.</i>)	22.277	6.100	2.925
67. Veszprém (<i>Veszprém vm.</i>)	21.555	5.700	2.942
68. Zalaegerszeg (<i>Zala vm.</i>)	13.950	3.300	2.318
69. Zenta (<i>Bács-Bodrog vm.</i>)	32.034	37.300*	7.726
70. Zilah (<i>Szilágy vm.</i>)	8.537	5.400	1.684
Összesen	1.700.600	939.900	307.962
Együtt I—II.	5.392.508	1.589.300	605.899

* Az 1910. évi népszámlálás adata.

b. Budapest székesfőváros az egyetlen milliós városunk. Az utána következő második város, Szeged, csak 135.000, belterületét véve pedig csak 90.000 lakossal bír. Mivel a várostudomány a 700.000 lakoson felülieket nevezi nagyvárosnak, nemzetközi értelemben csak egy nagy városunk van.

c. Városaink közt nagy különbségek vannak területük nagysága szerint is. Debrecen területe csaknem ötször akkora, mint Budapesté és 16-szor akkora, mint Győré. Az ilyen nagyhatarú városok mind a Nagy-Alföldön vannak.

d. A városok egy részének lakossága jelentékeny százalékban külterületi lakos. Az alföldi városokban a lakosság 30-60%-a, a dunántúli városokban 3-10%-a a külterületen lakik. Vannak azonban az Alföldön is városok, amelyeknek lakossága 88%-ban belterületi lakos, ezek az ú. η kertes városok: a hajdúvárosok, Túrkeve és Makó, szemben az ú. n. tanyavárosokkal (Kecskemét, Hódmezővásárhely stb.).

e. Ugyanennek megfelelően nagy különbségek vannak az egyes városok laksűrűségében, az egy hektárra eső lakosok számában, a bel- és a külterületen.

f. A lakosság foglalkozás szerinti összetétele tekintetében vannak olyan városok, amelyeknek összetétele közeláll Budapestéhez, s vannak olyanok, amelyek abban térnek el, hogy az agrárlakosságuk, s viszont olyanok, amelyeknek az iparforgalmi lakosságuk a túlnyomó. Az agrártúlsúlyú városok ismét az Alföldön találhatók, az iparforgalmi túlsúlyú városok pedig Budapest elővárosai és a bányavárosok.

g. Ugyancsak különböznek a városok egymástól a morfológia, a beépítettség foka és módja, utak állapota és a közművekkel való el-látottság tekintetében. Idetartozik a családi házak és a többlakásos bérházak aránya. A legtöbb nyugati országban a városok jellegzetesen városias házakkal végződnek, nálunk viszont a beépítés fokozatosan falusiassá és ritkábbá válik és a város széle belemosódik a tájba.

h. A városoknak van kulturális, gazdasági és közigazgatási vonzási területe. A városok a táji élet centrumai.

i. A városiasságnak tehát vannak különböző tárgyi ismertető jegei, amelyek minden városban más mértékben találhatók meg. Ezért van a városiasságnak egy foka, amelyen innen egy község még városnak tekinthető, és amelyen túl falu. A városiasság határán belül pedig a városok rangsora megállapítható, ha azokat a különböző városi kritériumok szerint lemérve mennyiségi sorba állítjuk. A Magyar Közigazgatásudományi Intézet ezt a munkát elvégezte a városok és 10.000 leieknél nagyobb lakosságú községek morfológiai szempontból való felvétele és vizsgálása útján.¹

j. A városok fogalmának és a városiasság fokának ez a tárgyi szempontok szerinti meghatározása gyakran nem esik egybe a város-

¹ A magyar városok morfológiája. I. m.

nak jogi fogalmával és a városnak a jog által megállapított szervezeti fokával.

A város a magyar közigazgatási jog szerint.

142. Mai tételes jogunk kétféle várost ismer: megyei várost és törvényhatósági jogú várost. Az utóbbiak közt megkülönböztetett jogállása van Budapest székesfővárosnak.

Mindkétfajta város jogállása a nagyközségeknél magasabb, és közigazgatásunk szervezetében való helyük legegyszerűbben úgy jellemezhető, hogy a megyei város egyetlen községből álló járás, a törvényhatósági jogú város pedig egyetlen községből álló vármegye. Ez a jellemzés azért találó, mert rámutat a városok jogállásának kettős összetételére: arra, hogy bár a járásnak, illetve a vármegyének megfelelő magasabb hatáskörük, mégpedig I., illetve II. fokú általános közigazgatási hatósági jogkörük is van, a városok mindig egyúttal községek is és helyhatósági jogkört is gyakorolnak.

Városi törvényünk nincs. Törvényhozásunk a törvényhatósági jogú városokat a vármegyékkel együtt és azokhoz hasonlóan a törvényhatóságokról szóló 1886: XXL, a megyei városokat pedig a nagy- és kisközségekkel együtt a községekről szóló 1886. évi XXII. t.-c.-ben és az azokat módosító törvényekben szabályozza. Ez a nemesi jogok korának jogi szemléletét fenntartó beosztás. Elhanyagolja a város és falu közti különbséget, amely a városoknak az Ipari forradalom utáni nagy fellendülése óta nagyfontosságú minőségi különbséget jelent, valamint figyelmen kívül hagyja azt, hogy a város és község egyaránt helyhatóságot gyakorolnak, azaz embereknek elsődleges önkormányzati alakulafai, ami közigazgatási szempontból a székesfőváros és egy kisközség közt nagyobb rokonságot jelent, mint a törvényhatósági jogkör egy város és a vármegye közt. A jogi szabályozásnak ez az archaikus rendszere, amelyhez törvényalkotásunk részben újabban is ragaszkodott (1929: XXX. t.-c), számos újabb szükséglet kellő hangsúlyozását és kielégítését megnehezíti, és következetlen is, mert pl. Budapest székesfővárost külön törvényben szabályozza, pedig a székesfőváros és más törvényhatósági jogú város feladatai és szervezete közt sokkal több a rokon vonás, mint a vidéki törvényhatósági városok és a vármegyék közt, s következetlen azért is, mert újabban már több törvényt hoztak, amely az összes városokra (főváros, thj. és megyei városok) vonatkozik (a vármegyék nélkül), pl. az 1912: LVIII. t.-c. a városok fejlesztéséről, az 1937: VI. t.-c. a városrendezéséről.

A jogi szabályozásnak ismertett módjánál fogva a megyei városokra a községek, a törvényhatósági jogú városokra a vármegyék jogszabályai érvényesek, amennyiben a törvény eltérő rendelkezéseket nem tartalmaz. Mivel a községekre és a vármegyékre vonatkozó rendelkezéseket külön tárgyaltuk (36. és 37. §), itt csak az eltéréseket kell kiemelniük.

A megyei város.

143. *A megyei város* hatásköre az önkormányzat tekintetében annyiban tágabb a nagyközségekenél, hogy az 1886: XXII. t.-c. 21. §-ában felsorolt jogokon kívül a megyei város *a.* kezeli a helyi igények szerint a piaci, hegyi, vásári, építészeti és közegészségügyi rendőrséget, *b.* eljár az ipar, s a gazdák és cselédek közt a szolgálati viszonyból keletkezett ügyekben a törvény és a szabályrendeletek értelmében (1886: XXII. t.-c. 22. §). A megyei város gyámhatóságot mindig gyakorol (1886: XXII. t.-c. 23. §).

A megyei város igazgatási jogköre a községekéthöz lényegesen azáltal különbözik, hogy mivel a megyei város nem tartozik járási kötelekbe, rá a főszolgabíró hatásköre nem terjed ki, hanem a megyei város polgármestere, mint a főszolgabíróval egyenrangú szerv, gyakorolja együtt a község és a járás igazgatási hatáskörét.

A közönség hatósági támogatása a megyei városnak is fontos feladata és az a város lakosságának foglalkozásához igazodik. A megyei városok egy részének lakosságában az agrárelem jóval kisebb szerepet játszik, mint a nagy- és kisközségekben és viszont más foglalkozások: ipar, kereskedelem, házi-cseléd stb. nagyobb jelentőségűek. A jegyzői magánmunkák a városokban elesnek.

A megyei város szervezete. A képviselőtestület tagjainak a száma 60-nál kevesebb és 120-nál több nem lehet. Felerészben itt is a legtöbb adót fizetőkből áll (1929: XXX. t.-c. 38. §). A képviselőtestület tagjává az a nő is választható, aki a középiskolát elvégezte, vagy ezzel egyenlő értékű képzettsége van (1929: XXX. t.-c. 42. §).

A megyei város végrehajtó szervei: *a.* a *polgármester*, aki a képviselőtestület közgyűlésének is elnöke. A polgármesternek jogi képzettséggel kell rendelkeznie éppúgy, mint a közigazgatás fogalmazási karbeli egyéb tisztviselőinek (1929: XXX. t.-c. 65. §). A polgármester tehát a városnak a vezetője és a város tisztviselőinek és alkalmazottainak a főnöke. A megyei városban tehát a vezetésnek az a kettőssége, mint nagy- és kisközségekben a bíró és jegyző közti megosztás következtében fennáll, elkerülhető. A polgármestert a képviselőtestület 10 évre az alispán elnökle alatt választja (1929: XXX. t.-c. 68. §.) A polgármester gyakorolja az elsőfokú általános közigazgatási hatóság jogkörét ugyanúgy, mint járásban a főszolgabíró. A rendőri büntető-bíráskodás körében, mint elsőfokú hatóság jár el. Elnöke a megyei város árvaszékeének. Gyakorolja a város költségvetése terhére az utalványozási jogot. A városi rendezett tanács megszüntetése óta (1929: XXX. t.-c. 37. és 41. §) helyette a polgármester egyéni hatóságként intézkedik és határoz.

b. A *főjegyző* és a *tanácsnokok* fogalmazási tisztviselők, akik a polgármesternek alárendeltjei. A megyei városban laikus tanácsbeliek (esküdtek) nincsenek.

c. A *főügyész* a város ügyvédje.

d. A *tisztiorvos* és a *számvevőség* személyzete az államosítás óta nem áll a város szolgálatában (1936: IX. t.-c, 1938: II. t.-c).

A törvényhatósági jogú város.

144. A *törvényhatósági jogú város hatásköre* a vármegyei törvényhatóságokéval egyenlően van szabályozva.

Szervezetében a vármegyétől való főbb eltérések a következők:

A törvényhatósági bizottság tagjainak száma 120-nál kevesebb és 180-nál több nem lehet. A bizottság tagjaivá nők is választhatók (1929:XXX. t.-c. 7. §).

A kisgyűlés tagjai: a polgármester, a helyettes polgármester, a főjegyző, az a két városi tanácsnok, akiket a törvényhatósági bizottság közgyűlése a kisgyűlés tagjává megválasztott, a tisztifőügyész, valamint a törvényhatósági bizottságnak 16-20-24 tagja, akiknek számát a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg akként, hogy ez a szám a bizottság tagjai számának 15%-át nem haladhatja meg. A városi törvényhatóság kisgyűlése tagjainak háromnegyedrészét a törvényhatósági bizottság közgyűlése tagjai sorából öt évre választja, egynegyedrészét pedig a főispán a törvényhatósági bizottság tagjai közül öt évre kinevezi (1929: XXX. t.-c. 34. §).

A thj. város első tisztviselője a polgármester, akit a törvényhatósági bizottság közgyűlése 10 évre választ. Egy rangban van a vármegye alispánjával.

A polgármesternek mind a törvényhatósági, mind a megyei városban nemcsak kiváló főnöki képességekkel kell bírnia, és jó közigazgatási szakembernek kell lennie, hanem a városfejlesztés, városrendezés és városépítés kérdéseiben is szakszerű tájékozottságra van szüksége.

A thj. városnak külsztisztviselői, mint a vármegyének a járásokban, nincsenek. Nagyvárosok azonban belterületüket közigazgatási szempontból kerületekre oszthatják, de vidéki városaink az ilyen kerületek közigazgatását is a városházáról látják el. Nagyhatárú, tanyás alföldi városaink viszont a külterületük igazgatására szerveznek közigazgatási kirendeltségeket, amelyeknek a személyzete szintén a központi igazgatás létszámába tartozik.

A városok azonkívül rendszerint közintézeteket és közüzemeket tartanak fenn. A közintézetek közt különböző tanintézetek, múzeumok, színházak, kórházak, sporttelepek, uszodák, árvaházak, szegényházak stb., a közüzemek közt vízvezeték, csatornázás, gáz-villanyvilágítás, közúti vasút, autóbusz, mozi, takarékpénztár, jéggyár, közraktár, műhelyek stb. fordulnak elő (L. 32. és 34. §).

A törvényhatósági város élén is a főispán áll. Van közigazgatási bizottsága is. A kormányhatósági felügyelet és a háztartás tekintetében különleges rendelkezések nincsenek.

A városfejlesztési törvény.

145. A várostudományi szempontoknak a városok fejlesztésére individuálisan, de kötelezően és állandóan való érvényesítéséről a magyar törvényhozás csak legújabbban, a városrendezésről és az építésügyről alkotott 1937: VI. t.-c. megalkotása útján gondoskodott.¹ Korábban ily irányú rendelkezéseket csak szóróványosan találunk: az 1870: X. t.-cikket a Fővárosi Közmunkák Tanácsáról, az 1879: XX. t.-cikket az árvíz által elpusztított Szeged, és az 1918: XXIII. t.-cikket a tűzvész által elpusztított Gyöngyös újjáépítéséről. Részletmegoldásokat segített elő a kisajátítási törvény (1881: XLI. t.-c. és annak több módosítása).

Az 1937: VI. t.-c. Igyekszik gondoskodni az összes városok fejlesztéséről és pedig nem sematikusan, hanem a városok egyéni viszonyaiból kiinduló, szakszerűen elkészített városfejlesztési terv alapján.

Ezt a célt a törvény akként kívánja biztosítani, hogy minden városra (megyei és törvényhatósági városokra egyaránt) kötelezővé teszi az alábbi munkálatok szakszerű elvégzését és azok elkészítésének és alkalmazásának ellenőrzését az iparügyi és belügyminiszterre bízva.

A városrendezési *főmitnkálaiok*: *a.* a városfejlesztési terv, *b.* a városias kialakításra szánt terület meghatározása, *c.* az általános rendezési terv és *d.* a részletes rendezési terv; a *mellékmunkálatok*: *e.* a felmérés és *f.* a teleknyilvántartás.

a. A városfejlesztési terű. Lényege, hogy tulajdonképpen nem terv, hanem programm a város jövőbeli kialakítására, amelyet a természeti, gazdasági, kulturális és társadalmi adottságok figyelembevételével és szakemberek bevonásával a város felelős tényezőinek (polgármester, törvényhatósági bizottság, képviselőtestület) kell kitermelniök. Három témaköre van: a település, vagyis annak megállapítása, hogy miként kíván a lakosság a város területén elhelyezkedni és hova kívánja középületeit helyezni, azután a forgalmi úthálózat és a városszépítési feladatok.²

b. A városias kialakításra szánt terület. A városias kialakításra azt a területet kell kijelölni, amelyet a szorosan vett városi élet céljaira szánnak és amelyen a helyszíni viszonyok, valamint a város háztartásának helyzete belátható időn belül megfelelő városrendezési lehetővé tesznek. Városias kialakításra nemcsak összefüggő területet lehet kijelölni. Így gyógy-, vagy üdülőhely, vagy más közcélú intézet, vagy üzemi berendezés céljára a szorosan vett városi belterületől távolabb fekvő területet is ki lehet jelölni (1000 1938. Ip. M. r. 2. §). A városias

¹ L. *Városfejlesztés, városrendezés, városépítés*. I. m.

² L. *Budapest városfejlesztési programja*. Az 1937: VI. t.-c. alapján készített városfejlesztési terv. A törvényhatósági közgyűlés által városfejlesztési programm készítésére alakított külön bizottság jelentése. 1940.

kialakításra szánt terület tehát beépítésre ki nem jelölt területeket is felölel.

c. Az általános rendezési terv a városfejlesztési tervnek rajzban való megoldása. Az általános rendezési tervben legalább 1:5000 méretarányú térkép, valamint műszaki leírás alapján ki kell jelölni a városias kialakításra szánt terület beépített, illetőleg beépíthető részeit, és meg kell határozni, hogy a terület egyes részein milyen (zártosuló, szabadonálló, előkertes, vagy más rendszerű) építkezés kötelező, ezenfelül ki kell jelölni a városias kialakításra szánt területek azokat a részeit is, amelyeket a város az utak, közterek, füves terek, vaspályák, továbbá a nagykiterjedésű, zajos, bűzös, tűz- vagy robbanásveszélyes és más elkülönítendő üzemek, végül a gyógy- és üdülőhelyek, sportterületek és kiállítási területek, vagy egyéb nagyobb közcélú intézmények és berendezések elhelyezésére rendel (1937: VI. t.-c. 1. §). Ez a város egész jövő fejlődésének átfogó, nagyvonalú és reális átgondolása és papírra vetítése.

d. A részletes rendezési terv lényegében hatóságilag készített telekfelosztási és beépítési terv. A múltban a városok fejlődését általában a magánspekuláció irányította. A magánfél által készített parcellázási terv jelentette a szabályozási és a telekfelosztási tervet is. A helyi hatóság a telekfelosztási engedélyben esetleg kikötött víztelenítést, egyenetelést, primitív útkészítést és hasonlókat, a parcellázó azonban azokat rendszerint áthárította a parcellák vevőire. Rendszerint a hatóság kikötései is csak szerények lehettek, a végrehajtás pedig sokszor kritikán aluli. Ezeknek a parcellázások körüli áldatlan állapotoknak megszüntetése végett helyezi a törvény a házhelyek alakítását, letelepedésre alkalmassá tételét és megfelelő beépítésük ügyét a hatóság kezébe. Az idevonatkozó tervek alkotják összeségükben a részletes (1: 1000 méretarányú) rendezési tervet.

e. A városok vízszintes és magassági felmérése és pontos térképezése az általános és részletes rendezési terv készítésének és végrehajtásának fontos feltétele. A városok felmérése az országos részletes (kataszteri) felmérés része, amelyet a pénzügyminisztérium keretébe tartozó m. kir. állami földmérés végez. Az ország egész területének felmérése a múlt században már megtörtént, de annak eredménye sok esetben nem elégíti ki a mai követelményeket. A helyzet az, hogy 25 városunknak van olyan felmérése, amely kiegészítésekkel városrendezés céljaira is megfelel, négy városé részben felhasználható, Budapest új felmérése folyamatban van, a többi városnak pedig új felmérésre van szüksége.¹

f. A teleknyilvántartás arra szolgál, hogy az egyes építési telkekre vonatkozó összes lényeges adatokat, a telkek alakját, fekvését, telkek-

¹ L. Tátray István: A magyar városok felmérése. Városfejlesztés stb. i. m. 118.1.

könyvi adatait, értékét, szabályozási, szolgalmi és egyéb kötelmeit és korlátozásait (pl. egységes homlokzatképzés, ikerházképzés kötelezettsége, az építési engedély ideiglenes volta stb.) feltüntesse. A teleknyilvántartás vezetését a belügyminiszter rendeli el, a nyilvántartandó adatokat az iparügyi miniszter állapítja meg. E végből előzőleg szükség lesz az országos építésügyi kódex megalkotására, amely az 1940. évi budapesti építésügyi szabályzattal összhangban készül.

A városrendezés a fentieknek megfelelően készült terv végrehajtásából áll. Az 1937: VI. t.-c.-nek a városrendezési munkálatok végrehajtására vonatkozó rendelkezései főleg a következő kérdések célszerű jogi megoldásáról gondoskodnak: *a.* a telekfelosztás, *b.* telekátalakítás és telekhatárrendezés, *c.* kisajátítás.

a. A telekfelosztás (parcellázás) engedélyezését a törvény ahhoz a feltételhez köti, hogy a felosztásra szánt telek tulajdonosa köteles telkére a városi út- és közműhálózatot kivezetni, továbbá telkét utakkal és a városban meglévő közművekkel a városrendezési tervnek megfelelően ellátni (1937: VI. t.-c. 5. §). A telekfelosztás területszolgáltatási kötelezettséggel is kapcsolatos, amelynek alapelvei a következők: *aa.* területet csak út céljára kell szolgáltatni, úton utcát és teret értve, *bb.* a szolgáltatás tárgya minden jelentkező telek mentén a fél útterület, *cc.* az ingyenes szolgáltatás felső határa a felosztásra szánt terület egyharmada, *dd.* az ingyenes szolgáltatás nem haladhatja meg a telekfelosztás művelete útján előálló telekértékelmelkedést.

b. A telekátalakításnak akkor van helye, ha a város beépítésre kijelölt részén valamely telekcsoporthoz az egyes telkek fekvése, alakja, vagy kis terjedelme miatt a szabályoknak megfelelő beépítésre nem alkalmas (1937: VI. t.-c. 8. §). Ezen a módon a városok egyes városrendezési problémáikat a drágább kisajátítás elkerülésével megoldhatnak és a városrendezés előnyeit a rendezéssel érintett ingatlanulajdonosok maguk élvezhetik.

Ha közvetlenül szomszédos telkek közül egy, vagy több telket alakja miatt nem lehet a szabályoknak megfelelően beépíteni, *telekhatárrendezésnek* van helye (1937: VI. t.-c. 7. §).

c. A kisajátítási jogot¹ a törvény a városrendezési terv végrehajtása céljára biztosítja. Út létesítéséhez, bővítéséhez, illetve szabályozásához kisajátítási engedélyre nincs is szükség. A városrendezési terv alapján út létesítése vagy szabályozása céljára kisajátított területért nem jár kártalanítás, ha a kisajátított terület a telek eredeti területének egyharmadát nem haladja meg. Ha a kisajátított terület ezt az egyharmad mértéket meghaladja, a többletért kártalanítás jár. A kártalanítást a telek kisajátítás előtti értékének megfelelően kell megállapítani (1937: VI. t.-c. 15. §).

¹ V. ö. 58. §.

A telekfelosztást és a telekhatárrendezést szabályozó rendelkezéseket, és a kisajátítást szabályozó olyan előírásokat, amelyek nem csupán a városrendezés terve alá eső telekre vonatkoznak, kis- és nagyközségekben is alkalmazni kell.

A belügyminiszter a törvénynek a városrendezésre és a telekátalakításra vonatkozó rendelkezéseit kis- és nagyközségekre is kiterjesztheti, ha ezt a községi képviselőtestület kéri, vagy kérelem nélkül is, ha általános közérdekből szükséges. Ez a rendelkezés teszi lehetővé, hogy a városias jellegű községeink továbbfejlődhessenek és valódi városokká legyenek.

39. §. A külterület. A tanyakörzet.

A külterület fogalma.

146. Mivel minden területnek valamely községhez kell tartoznia (1886: XXII. l.-c. 19. §), az ország beépítetlen területei, a szántóföldek, erdők, legelők is községi területek. Ezért a legtöbb község területe rmbéri település szempontjából két részre oszlik: tömör településsel megszállt ú. n. *belterületre*, és szétszórt településsel megszállt ú. n. *külterületre*. Kevés, csak igen kisterületű olyan község van, amelynek nincs külterülete. Pl. Tatabánya, amelynek területe 128 hektár lélekszáma 6844, népsűrűsége tehát 5346 à km². Vannak viszont községek, amelyeknek belterületük nincs, az ú. n. *tanyaközségek*, amelyeknek egész lakossága tanyákon lakik, pl. Lajosmizse, Kerekegyháza, Kondoros, Tompa, Kelebia, Csikéria, Orgovány, Jakabszállás.

A külterületnek nem annyira a fogalma, mint inkább az elhatárolása laza és bizonytalan.

Vannak területek, amelyekről nem vitás, hogy belterületnek tekintendők, mert tömör és zárt települések, vagy, hogy külterületek, mert vagy lakatlanok, vagy ritka és szétszórt lakosságuk van. A kettő közt azonban gyakran van egy öv, amelyről nem könnyű kétségtelenül eldönteni, hogy a bel- vagy külterülethez tartozik-e? Ezért gyakran előfordul, hogy ugyanazt a területet egyik hatóság bel-, a másik külterületnek tekinti. Ez a határ gyakran változó is. Új házak építése, vagy éppen városszéli területek parcellázása, újabban az Országos Földbirtokrendező Bíróság által, vagy egyéb ugynevezett házhelyakciók során kiosztott területek beépítése útján a belterület határa kitolódik, és így nem ritka eset, hogy a bel- és külterületek határa két országos népszámlálás közt eltelt tíz év alatt eltolódik. De mindig vannak vitás kérdések, ingadozások annak elbírálásában, hogy egy-egy házsor, telep, vagy lakóhely hova tartozik? Ez a bizonytalanság sokszor káros az érdekelt lakosságra nézve és nehézségeket okoz a közigazgatásnak is.

Ezen a közigazgatási jog segíthetne, ha jogszabállyal és községenként konkrét jogi aktussal eldöntené nemcsak azt, hogy mekkora a

község területe, hanem azon belül azt is, hogy mi a határ a bel- és a külterület közt. Ezt azonban eddig nem tette. Ezt országos jogszabály nem kívánta és csak kevés város állapította meg partikuláris jogszabállyal: szabályrendelettel.

Jogszabályaink vannak, amelyek a bel- és külterület fogalmát használják (1936: XXVII. t.-c), de csak a városrendezésről szóló 1937: VI. t.-c, illetve egyik végrehajtási rendelete (1000/1938. Ip. M. sz. r.) igyekszik konkrét topográfiai elhatárolásról gondoskodni, nem ugyan ezen a néven, hanem akként, hogy kívánja a városias kialakításra szánt terület kijelölését. Ez azonban csak a városokban és egyes nagyközségekben jelent megoldást, mert a kis- és nagyközségek zömére nem vonatkozik. A kérdés megfelelő rendezésének előkészítésére szolgált az, hogy a Központi Statisztikai Hivatal, a belügyminiszter támogatásával 1933-ban az egyes lakott helyek területi elhelyezkedésének térképen való megrögzítését községenként végrehajtotta és ezáltal számos vitás, kétes kérdés tisztázását lehetővé tette.¹

A külterület közigazgatási jelentőségét mutatja, hogy az 1930. évi népszámlálás 1.9 millióban állapította meg a külterületi lakosság létszámát, ami a trianoni ország összes lakosságának 21.8%-a. Kétségtelen, hogy ennek jelentékeny része nem szétszórt népességre esik, mert a külterületi statisztikában itt-ott a belterületekhez tapadó zárt (város- és községszéli) települések, háztömbök, utcák lakossága is bennfoglaltatik. A legkirívóbb példa Budapest, ahol a statisztika különös módon nagy, már régen városiasán beépült területeket, amelyeken 300.000 ember lakik, még mindig külterületnek tekint (így pl. az Aréna-út a belterület egyik határa). Ha azonban csak a szétszórt településű, és csak az agrárfoglalkozású népességet vesszük is szoros értelemben külterületi lakoságnak, akkor is 655.000 lélekszámot (7.5%) kell ilyennek tekintenünk. Ez az ú. n. tanyai lakosság, főleg alföldi vármegyékben, igen magas arányszámú: a megyék közül az 1930-as népszámlálás szerint Csongrád 47.0%, Békés 34.9%, Fejér 29.5%, Jász-Nagykun-Szolnok 29.4%, Csanád, Arad és Torontál 27.9%, Bács-Bodrog 27.6%, Szabolcs és Ung 24.7%, Pest-Pilis-Solt-Kiskun Budapest környéke kikapcsolásával 28.6%, Somogy 21.7% külterületi lakossal rendelkezik. Egyes tömörülések az 50%-ot is meghaladják, így Kecskemét thj. város 56.2%, Kiskunhalas megyei város 52.4%, a járások közül a csongrádi 62.2%, a Mindszenti (Csongrád vm.) 59.8% és a kiskunfélegyházi (Pest vm.) 58.8% szétszórt településű külterületi lakossal bír. Az említett, összesen 655.000 lélek 376 községben él a község központjától távol eső tanyacsoportokban, majorokban és más telepeken.

¹ L. *A tanyai közigazgatás rendezése*. Szerkesztették: Alsó László, Benisch Artúr és Mártonffy Károly. A korszerű közzolgálat útja. 3. sz. 1937. 72. 1. és a mellékelt térképek.

A tanyák, majorok.

147. Tanyák, majorok, szállások már a török hódoltság előtt és alatt is voltak. A mai tanyarendszer az 1860-as években jött létre. A tanyai kitelepedés lassanként növekedett, a népesség szaporodása, a legelőnek használt területek fokozatos feltörése, a földközösségi rendszer megszüntetése következtében. Fellendülése pedig annak a következménye, hogy az 1848-i reform következtében a jobbágyrendszer és a jobbágytelkek oszthatóságának korlátozása megszűnt és ugyanabban az időben a vasúti hálózat kiépítése, a mezőgazdasági termények értékesítése számára új lehetőségeket nyújtott.¹

A tanyai település alapja a tanyai gazdálkodás, mint életforma. A *tanya* a kisgazdaságok központja: a lakóház és a gazdasági udvar a művelés alatt álló ingatlanon fekszik, tehát azzal teljes gazdasági egységet alkot. A lakóházak azért vannak szétszórva, távol egymástól, mert kinek-kinek a birtoka esik közéjük. A tanyákkal sok közös vonást mutatnak a külterületi *majorok*, amelyek a nagy- vagy közép-birtokok üzemi egységei. A majorok tehát a művelés alatt álló terület nagysága és lakosságuk minősége tekintetében (cselédek, gazdasági munkások) különböznek a tanyáktól.

Nagyhatáru városok és községek határában tanyák és majorok gazdasági szükségszerűséggel keletkeznek, mert a belterületről nem lehet a néha 20-40-50 kilométer távolságra levő birtokrészekre az állatokat mindennap ki- és onnan hazahajtani. A gazda tehát kénytelen legalább a mezőgazdasági munkaidőben állandóan kinnlakni, erre berendezkedni és az azután következő lépés, hogy télen is kinnmarad, belterületi lakását feladja; a szegényebbnek pedig két háza nincs is.

A közigazgatás a tanyai kitelepedést sokáig tiltotta, részben ma is rossz szemmel nézi, de megakadályozni nem tudta, nem is volt rá módja. Ezért a közigazgatásnak a tanyarendszer tényét tudomásul kell vennie és működésében ahhoz kell alkalmazkodnia.

A tanyai település a gazdasági előnnyel szemben a zárt falusi és városi településekhez viszonyítva számos hátrányt jelent. A tanyai településekben azok földrajzi helyzete miatt alig van társadalmi érintkezés, ezért hiányzik a társadalmi szervezkedés és kölcsönös támogatás alapja. Nem tudnak saját községükkel sem megfelelően érintkezni és az is nehezen tud róluk gondoskodni. Közigazgatási szempontból a legnagyobb baj az, hogy a községi (városi) hatóság és a távoli tanyai lakosság közt hiányzik a közvetlen kapcsolat. E miatt a tanyai nép megfelelő hatósági támasz nélkül van, a közigazgatás teljesítményeiben sokkal kisebb mértékben részesül, mint a belterületi lakosság, s másfelől a hatóságok a tanyai emberek viszonyait, szükségleteit, törekvéseit és mozgalmait nem ismerik.

¹ L. Kiss István: A magyar tanyai közigazgatás. A tanyapolitika vázlata. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 7. sz. 1932.

A tanyai települések legérezhetőbb hiányai a következők: nincsenek kiépített utak és közlekedési eszközök. Ezért esős időben és télen a világtól sokszor el vannak zárva;

nincs rendszeres posta-, távíró- és távbeszélőszolgálat és levélkézbesítés. Ezen enyhít újabban a rádió, amely azonban a tanyán csak saját akkumulátoros rádió lehet;

nincsenek piacok és más gyülekezőhelyek; a termények értékesítése nehéz és időnként lehetetlen; a beszerzés nagy költségbe és fáradtságba kerül;

nincsenek legelők, erdők, fásított helyek; e miatt külterjes gazdálkodást kell folytatni, ami a tanyai lakosság alacsony életszínvonalát vonja maga után;

nincsen rendszeres közegészségügyi szolgálat; nincs orvos, baba-, halottkém, húsvizsgáló, gyógyszertár, temető; ezért magasabb a halandóság, különösen a gyermekekénél;

nincs rendszeres állategészségügyi szolgálat, nincs állatorvos, alacsony fokon áll az állattenyésztés és állategészségügy;

a kulturális fejlettség alacsony fokon áll, nehéz a beiskolázás, hiányos a testnevelés és az iskolán kívüli népművelés;

nincsenek templomok és plébániák, lelkészségek;

nincsenek egyesületek, szövetkezetek, társadalmi szervezetek.

Közigazgatásilag az a helyzet, hogy a közigazgatási szervek mind a belterületen, a község (város) központjában vannak; ezek ritkán szállnak ki a tanyára, a tanyai ember számára pedig súlyos teher a velük való érintkezés: az elkerülhetetlen közpolgári köteleességek teljesítése, mint az anyakönyvi bejelentés, adófizetés, kérelmek és panaszok előterjesztése, marhalevelek váltása, tárgyalásokon való megjelenés stb. nagy idő- és munkavesztéssel jár. Állandó panasza a tanyai népnek, hogy ő ugyanugy adózik, mint a belterületi ember, de sokkal kevesebb szolgáltatásban részesül, tehát a tanyai nép szolgáltatásait a belterületi lakosság a maga javára elvonja.

A helyzet tehát az, hogy jogilag ugyan mindenütt van községi hatóság, tényleg azonban a község központjától távol eső területeken nincs. A községek a tanyai települések nagy részén a távolság, vagy közlekedési akadályok miatt helyhatósági feladatukat alig tudják el látni. Pl. a Debrecen thj. városhoz tartozó Ohat-pusztá a város központjától 67 kilométerre van. Vagy Hódmezővásárhely thj. város legmesszebb levő tanyája 45 kilométerre van és oda is csak Orosházaán keresztül lehet vonattal utazni. Ennek a helyzetnek megítélésénél figyelembe kell venni, hogy az érintkezési és megismerési lehetőség területi határa egyórai gyaloglással elérhető távolság, azaz 4 kilométer sugarú kör, ami kereken 50 km²-nek (8600 kat. hold) megfelelő terület. Falusi közlekedésül csak a gyalogjárást lehet számbavenni és minden rendű és állapotú emberek: munkabírók, betegek, szoptató anyák, gyermekek stb. mindennapi gyaloglási képességét, a vissza-

térést is számbavéve, egyórai távolságban kell meghatározni.¹ Ez az oka annak, hogy a 4 km-en túl fekvő településeken tényleg nincs teljes helyhatóság. A tanyás községek és városok gyakran nem sok megértést mutatnak a külterületi lakosságuk érdekei iránt.

Nagy részüknek külterületén nincs egyetlen hatósági orvos, gyógyszerár, de még orvosi rendelőnap sem, a központban van a temető, az elöljáróság sem tart kinn hivatalos napokat stb.

A tanyakörzetek és tanyaközpontok.

148. A tanyavilágnak ez az elmaradottsága alkalmas eszközökkel megszüntethető. Erre példa a népoktatás szükségleteinek kielégítése, ami 1927 óta a tanyai iskolahálózatnak 4 kilométeres sugarú körökben való felépítésével csaknem teljesen megtörtént.

A helyhatósági közigazgatás megoldásának módjai is kialakultak. A legcélszerűbb megoldás a távoleső tanyai településeknek községgé alakítása, ahol annak feltételei megvannak. A tanyaközségek szervezése bevált. A községgé alakulásnak azonban gyakran akadályai vannak. Ezért az is alkalmas megoldás, ha a község a belterületétől távol (4 kilométeren túl) levő tanyai településeken a helyhatósági tenni-valók elvégzéséről állandóan kirendelt szervek útján gondoskodik. Nincs jogi akadálya annak, hogy a község szabályrendeletileg egy, vagy több önálló hatáskörű jegyzőt, vagy segédjegyzőt és más irodai alkalmazottakat a külterületre kihelyezzen és pontosan kijelölje azokat a tanyákat, illetve azt a területet, amelyre egy-egy jegyző működési köre kiterjed. Így *tanyakörzetek* jönnek létre, és a község azoknak a központjába ottani emberekből más községi alkalmazottakat (kézbesítő, húsvizsgáló, bába stb.) is kirendelhet, elöljárót is választhat és oda beoszthat (tanyabíró), külterületi községi intézményeket (község-háza, temető stb.) létesíthet, hogy a községi közigazgatást mind a községnek, mind a külterületi embereknek megkönnyítsék. Ha a tanyakörzetek jól vannak kijelölve, székhelyük *tanyaközponttá* fejlődhetik, amelyek nemcsak a lakosság tömörülését idézik elő, hanem a tanyai nép természetes gyülekezési pontjává is válnak. Az ilyen tanyaközpontban, amelynek kiépített útjának, esetleg vasútállomásának kell lennie, lehet templom, plébánia, vagy lelkészlak, iskola és tanítói lak, piac, vásártér, temető, posta, telefon, csendőrőrs, gyógyszerár, orvos, állatorvos, szövetkezet, gazdakör és más közérdekű kulturális és gazdasági szervezet.

A tanyai elöljáróság hatáskörébe tartozhatik különösen a községi bíraskodás, közgyámi feladatok végzése, a kézbesítés, a községi bizonyítványok kiállítása, az állami és törvényhatósági közigazgatási és a községi, illetve városi önkormányzati rendeletek végrehajtása. A tanyakörzet egyúttal anyakönyvi, adókezelési és marhalevelkezelési (állat-

¹ L. A tanyai közigazgatás rendezése. I. m. 13. 1.

fgészségügyi) és közegészségügyi körzette is alakítható. Megyei és törvényhatósági jogú városokban a tanyakörzeti jegyzőség vezetője elsőfokú közigazgatási hatósági és rendőrbírói hatáskörrel is felruházható.

A tanyakörzet területének, a tanyaközpont helyének meghatározása, tanyai előljáróság és jegyzőség szervezése és azoknak a helyhatósági igazgatási tennivalók végzésével való megbízása által a tanyai településeken olyan községszerű alakulat fog keletkezni, amely az önkormányzati hatáskör kivételével minden helyhatósági teendőt el fog végezni a község központi önkormányzatával teljes összhangban, ílymódon a község névleges helyhatósága a távoleső tanyai településeken is tényleg gyakorolt helyhatósággá válik.

A legrégebb jegyzői kirendeltséget Füzesgyarmat nagyközség (Békés vm.) 1898-ban szervezte Bucsatelep nevű határrészén. Azóta több tanyaközpont és közigazgatási kirendeltség létesült, bár nem mindig elegendő hatáskörrel és személyzettel.

Az ország legnagyobb tanyás városa Szeged, amely a tanyai lakosság érdekében a legtöbb áldozatot hozza. Hasonlóképpen Kecskemét.

A külterület tekintetében a legtöbb alföldi vármegyében sok a kielégítetlen szükséglet és a megoldatlan kérdés. A tanyakérdés közigazgatása az eddigi úton, t. i. az önkormányzatok kezdeményezéséből, nem fog megoldódni. Az éppugy csak országos eszközökkel és a kormány irányításával rendezhető, mint ahogyan a tanyai iskolázás ügye is ílymódon rövid idő alatt kitűnő megoldást nyert. A székesfőváros kerületi igazgatásáról már alkottunk két törvényt is (1893: XXXIII., 1937: III. t.-c.). A tanyai közigazgatás törvénye azonban még hiányzik jogrendszerünkől. Ez lesz hivatva megszüntetni annak a tanyavilágnak elmaradottságát, amelynek a lakossága színmagyar.

40. §. Budapest. A nagyváros.

A nagyváros fogalma.

149. Budapest az országnak egyetlen milliós városa. A várostudományi értelemben vett nagyváros problémáját abban az értelemben is mutatja, hogy népes környéke, sok elővárosa van, amelyek a fővárossal együtt *Nagy-Budapestet* alkotják.

A nagyváros mindkét vonatkozásban az utolsó 70 év alatt fejlődött ki. Budapest három városnak, Budának, Pestnek és Óbudának egyesítéséből 1872-ben alakult (1872: XXXVI. t.-c.). A három város lakosainak száma 1869-ben 270.685 volt. 1940-ben a főváros lakosainak száma 1,162.822, az elővárosgyűrűé 569.243, Nagy-Budapesté együtt tehát 1,732.065.

Ez a fejlődés párhuzamos a külföldi metropolisok és környékük fejlődésével. Az ipari forradalom hatásaként következett be és úgyszólván valamennyi világvárosban a legutóbbi 30 évben jutott odáig,

hogy szükségessé tette a rohamosan fejlődött környék és a vonzást kifejtő nagyváros harmonikus együttélésének szabályozását. Ez részben bekebelezés (Nagy-Berlin, Nagy-Bécs, Róma), részben közös csúcsszerv létesítése útján történt (London, Párizs).¹

Budapest ilyen kivételes, minden más magyar várost messze elhagyó fejlődésének különleges okai voltak. Ezek részben olyanok, amelyek a külföldi nagyvárosok növekedésében is egyidejűleg érvényesültek, részben sajátos, csak Budapest esetében jelentkező okok. Az első csoportba tartozik az ú. n. városbatódulás jelensége, amelynek okai közt a népesség szaporodásának meggyorsulása, a mezőgazdasági lakosság nehéz szociális helyzete és sok más kulturális és lelki tényező szerepel. Ezenfelül Budapestnél nagy szerepet játszott az, hogy az államfő székvárosa, a kormány székhelye, az állami közigazgatás központja és az 1867. évi kiegyezés után az a nemzeti törekvés, hogy Béccsel vetekedő fővárost fejlesszünk ki. Ezt szolgálta a közlekedésnek (vasút, közúti, újabban autótúvonalaknak) koncentrikusan a főváros felé való irányítása, az iparnak túlnyomórészt itt való központosítása. Ez egyúttal a főváros részére nagy adóalapokat és bő közbevételeket nyújtott, ami a közművekkel való ellátást, kulturális és szociális berendezések kiépítését, a városszépítést mozdította elő. Ez a főváros közigazgatásának nagyigényű kifejlesztését is magával hozta. A fellendüléssel együttjárt a telekárak gyors emelkedése, a telekértékesítéssel elérhető nagy nyereségek, amelyek részben az építkezésben kerestek elhelyezkedést. Ezt az állam házadókedvezmények nyújtásával is előmozdította, főleg a városrendezés főútvonalain (Andrássy-út, Nagykörút, Madách-út stb.).

A nagyvárosok körüli elővárosok gyűrűje rendszerint abból a gazdasági okból népesül be, hogy ott olcsóbbak a telekárak, rendszerint enyhébbek az építési feltételek, és gyakran lanyhább azok ellenőrzése, mint a nagyvárosokban. Többnyire csak nagy késéssel tudták a közművekkel (vízvezeték, csatornázás, gáz, villany) való ellátásukat biztosítani, a városszabályozás és a városépítés sok esetben csak a parcellázó kontár terveire szorítkozott. Így az élet érthetően olcsóbb volt, mint a nagyvárosban, de viszont sokkal primitívebb is, és gyakran jóvátehetetlen hibák történtek a városrendezés és városképzés tekintetében (keskeny utcák, kevés tér és zöld terület), amire Budapest környékén szomorú példák Újpest, Kispest, Pestszenterzsébet. Ezeknek az elővárosoknak lakossága munkára rendszerint a nagyvárosba jár, de ezenfelül ott a nagyváros fejlett életének minden adottságát is megtalálja és használhatja: kórházait, szakiskoláit, egyetemeit, színházait, múzeumait, sport- és politikai eseményeit,

¹ L. *Vecseklőy-Horváth-Menczer*: Világvárosok közigazgatása. London, Párizs, New York, Berlin, Róma. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 26. sz. 1938.

ünnepeit. A kapcsolat szorossága a közlekedés megoldásától függ: vasút, gyorsvasút, villamos, autóbusz, kerékpár, autó útján milyen költséggel és mennyi idő alatt lehet a lakóhelyről a várost elérni és hazatérni.

A metropolis és az elővárosai közt tehát mindig szoros tényleges kapcsolat van. Ha azonban nincs közös szerv, amely a mindkét tényezőt együtt érintő kérdések összhangzó és tervszerű megoldásáról gondoskodnék, az elővárosok külterjes fejlődése és a település szét-szóródása, a távolságok indokolatlan megnövekedése következik be. A terjeszkedés sugarát az állapítja meg, hogy milyen távolságon túl szüntetik meg a kialakulás előnyeit, köztük az építkezési feltételek enyhébb voltát, annak hátrányai, főleg a közlekedési költségek. A település szétszóródásának határt szabni csak úgy lehet, ha a bekebelezés határa, vagy a közös csúciszerv hatásköre olyan távolságra nyúlik és az építési feltételeket is akkora területen szabályozhatja, hogy azon túl való letelepedés gazdasági előnyt már nem jelent. Ezt Párizs körül az 1939. évi július hó 20-i törvény 30 kilométeres sugarú, tehát 60 kilométer átmérőjű körben állapította meg. Ez a beépített területen kívül kellő szélességi védelmi övezetet is magában foglal, amelyben a parcellázások és építkezések ugyanolyan elvek szerint bíráltainak el, mint az addigi beépített területen.

Budapest környékének rohamos fejlődése már régebben ráirányította a figyelmet a környékhez való viszony rendezésére. 1908-ban merült fel először Nagy-Budapest gondolata.¹ A rendezés szüksége és egyben nehézsége abból következett, hogy a környék más törvényhatóságok: Pest és részben Fejér vármegye területéhez tartozik. A közös csúciszerv útján való megoldás lehetőségét az 1937: VI. t.-c. nyitotta meg, amely a Fővárosi Közmunkák Tanácsának (1. 352. 1.) hatáskörét városrendezési és építésügyi kérdésekben Budapest környékére is kiterjesztette, a belügyminisztert hatalmazván fel arra, hogy az iparügyi miniszterrel egyetértően rendeleti úton állapítsa meg Budapest székesfőváros környékének területét (2. és 25. §). E felhatalmazás alapján eddig a következő 6 megyei város és 40 nagyközség soroltatott a környék területéhez: Újpest, Rákospalota, Kispeszt, Pestszentlőrinc, Pestszenterzsébet és Budafok megyei városok, Pestújhely, Rákosszentmihály, Sashalom, Mátyásföld, Cinkota, Rákoskeresztúr, Rákosliget, Rákoshegy, Rákoscsaba, Vecsés, Pestszentimre, Soroksár, Csepel, Albertfalva, Budatétény, Nagytétény, Pesthidegkút, Békásmegyér, Dunaharaszti, Budakeszi, Budaörs, Törökbálint, Nagykovácsi, Solymár, Pilisborosjenő, Üröm, Pilisvörösvár, Pilisszentiván, Pomáz, Szigetmonostor, Budakalász, Csobánka, Felsőgöd, Alsógöd,

¹ L. Szendy Károly: Tanulmány Nagy-Budapestről, megalkotásának előfeltételeiről és lehetőségeiről. 1942. A függelékben a Magyar Közigazgatástudományi Intézet emlékirata Nagy-Budapest megszervezéséről.

Alag, Dunakeszi, Fót, Csömör, Kistarcsa és Nagytarcsa, végül az ú. n. Dobogókő területe.

Szendy Károly polgármester „Tanulmány Nagy-Budapestről, megalkotásának előfeltételeiről és lehetőségeiről” című tanulmányában a *Magyar Közigazgatástudományi Intézet* javaslatát fogadta el és vette alapul. E szerint „Budapest székesfővárosba be kell kebelezni azt a területet, amelyre a Fővárosi Közmunkák Tanácsa hatáskörét a 33/1938. B. M. sz. rendelet kiterjesztette, hozzávéve Budakeszit, Nagykovácsiból Remetekertvárost és a Szentendrei sziget déli csúcsát” (ahol a fővárosi vízművek forrásai vannak); „a Fővárosi Közmunkák Tanácsának hatáskörét pedig ki kell terjeszteni az így kialakuló Nagy-Budapest területén felül a főváros egész védőövezetére, 88 további községre”. Az így bekebelezendő terület kb. 38.322 hektár és lakosainak száma 1940-ben 57.432 fő. Ehhez hozzászámítva Budapest jelenlegi 20 674 hektár területét és 1,113.589 főnyi kiszámított lakosságát, Nagy-Budapest javasolt területe kerekén 59.000 hektár, lakossága pedig 1,700.000.

Budapest székesfőváros közigazgatási szervezete.

150. Budapest székesfőváros közigazgatási szervezete szerint törvényhatósági joggal felruházott város. Szervezete azonban, amelyet a székesfővárosról szóló törvények állapítanak meg, más városoktól jelentékeny eltéréseket mutat. Az eltérések a fővárosnak aránytalanul nagyobb méreteiből és sokkal fejlettebb közigazgatásából folynak.

A székesfőváros az állam után a legnagyobb közigazgatási egység. Ma több alkalmazottja van, mint Nagy-Magyarországnak volt 1870-ben. Budapest költségvetése nagyobb, mint az összes többi törvényhatósági és megyei városoké együttvéve (1. 9. §, 65. §).

A székesfőváros közigazgatási szervezetének megismerése végett legcélszerűbb, ha annak más törvényhatósági városok szervezetéi) való eltéréseit felsoroljuk. Ezek az 1930: XVIII., az 1934: XII. és az 1937: III. t.-c. szerint a következők:

1. A törvényhatósági bizottság tagjai: *a.* az összes választók közül választott 108 tag, *b.* az érdekképviselői csoportok köréből választott 18 tag és a vitézi törzsszék törzskapitányának 1 kiküldöttje, *c.* örökös tagok, akiknek száma 22, *d.* hivatali állásuknál fogva tagok: a polgármester, az alpolgármesterek (2), az árvaszéki elnök, a tisztifőügyész. az ügyosztályokat vezető tanácsnokok (16), a tisztifőorvos és a statisztikai hivatal igazgatója. A bizottság összes tagjainak a száma! tehát 172.

A főváros törvényhatósági bizottságában tehát nem szerepelnek virilisek, a vallásfelekezetek és a szakszerűség képviselői.

2. A székesfőváros élén nem főispán, hanem a főpolgármester áll. akinek jogállása azonban a főispánétól érdemben nem tér el.

3. A székesfővárosban nincs kisgyűlés. Az 1930: XVIII. t.-e. ugyan létesített törvényhatósági tanács elnevezéssel hasonló szervet, de azt az 1934: XII. t.-c megszüntette és hatáskörét a törvényhatósági bizottság és a polgármester közt megosztotta.

Közigazgatási bizottsága azonban a székesfővárosnak is van.

4. A törvényhatóság első tisztviselője a polgármester, helyettesei a két alpolgármester. A polgármestert és az alpolgármestereket állásukban a belügyminiszter előterjesztésére az államfő erősíti meg.

5. A polgármester hatásköre bővebb, mint más városokban. A polgármester *a.* képviseli a székesfővárost; *b.* végrehajtja a törvényeket, a kormány rendeleteit, a szabályrendeleteket, a törvényhatósági bizottság határozatait és a közigazgatási bizottságnak az általános közigazgatás körébe tartozó határozatait; *c.* vezeti és ellenőrzi a székesfőváros közigazgatását; *d.* ellenőrzi a székesfőváros egész gazdálkodását, a székesfőváros pénztárait és vagyonkezelését, felügyel az üzemekre és vállalatokra, gyakorolja az utalványozás jogát; *e.* rendelkezik a székesfőváros tisztviselőivel és alkalmazottaival és ellenőrzi működésüket; *f.* széleskörű kinevezési jogot gyakorol; *g.* gyakorolja a jogszabályokban részére biztosított fegyelmi jogkört; hatáskörébe tartozik továbbá: *h.* a székesfőváros vagyonának megóvása és kezelése; *i.* a költségvetés keretén belül 100.000 pengő értéket meg nem haladó mindennemű szerződés, vagy egyéb jogügylet kötése stb.

6. Az állások betöltése a következőképen történik:

a. a közgyűlés választja a polgármestert, az alpolgármestereket, a tanácsnokokat, az árvaszéki elnököt, a tisztifőügyészt, a tisztifőorvost, a statisztikai hivatal igazgatóját, a főlevéltárost, a főszámvevőt és a könyvtárigazgatót;

b. a főpolgármester nevezi ki: a legelső fizetési osztályba tartozó fogalmazási karbeli tisztviselőket, a tiszti- és kerületi orvosokat, a számvevőség tagjait a főszámvevőn kívül; a kórházi és fertőtlenítő-intézeti orvosokat;

c. a polgármester nevezi ki és lépteti elő az összes többi tisztviselőket és tölti be az összes állásokat a közigazgatásnál, a közintézeteknél, közműveknél és nem kereskedelmi társaság alakjában működő közüzemeknél.

A polgármester, alpolgármesterek és a tisztifőügyész megbízatása hat évre, az összes többi tisztviselők megbízatása élethosszig szól.

7. A székesfővárosban a tisztiorvosi szolgálat és a számvevőség nincs államosítva.

8. A székesfőváros vagyonának, gazdálkodásának és számvitelének ellenőrzését a székesfővárosi számszék teljesíti, amelynek élén a számszéki igazgató áll. A számszéki igazgatót és személyzetét a belügyminiszter nevezi ki, és azok a székesfővárosi tisztviselők közt elkülönített létszámot alkotnak. A számszéki igazgató az általa végzett vizsgálatokról negyedévenként, sürgős intézkedés szüksége esetében hala-

déktalanul, jelentést tesz a főpolgármester útján a belügyminiszternek; ezt a jelentését másolatban egyidejűleg a polgármesternek is megküldi. A számvevőség és a pénztári hivatal a számszéki igazgató ellenőrzése alatt áll.

9. A székesfőváros 14 közigazgatási kerületre oszlik, amelyeknek élén a polgármester által a fogalmazói kar létszámából kijelölt kerületi előljáró áll. A kerületi előljáró hatásköre általában úgy jellemezhető, hogy az I. fokú általános közigazgatási és rendőrbüntető hatáskör hasonló a főszolgabíró és a megyei városi polgármester hatásköréhez. A kerületi előljáró a hatáskörébe tartozó ügyekben más hatóságokkal közvetlenül érintkezik (1893: XXXIII. t.-c 1937: III. t.-c).

A kerületeknek önkormányzatuk nincs. Mégis minden kerületben kerületi választmányt kell alakítani, amely választott és állandó tagokból áll. A választott tagok száma 16. Állandó tagok a törvényesen bevett vallásfelekezeteknek a kerületben lakó és ott működő vezetőlelkészei, és a kerületben levő községi iskolák igazgatói, de legfeljebb 10. A kerületi választmány feladatkörét a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg (150/1933. kgy. sz.).

A községi bíraskodást a kerületi városbíró gyakorolja, akit a polgármester nevez ki. Városbíró csak az lehet, akinek ítélőbírói, vagy az ügyvédi gyakorlat folytatásához előírt képesítése van.

10. A székesfőváros üzeméről a törvények részletes rendelkezéseket tartalmaznak (1. 34. §).

11. A székesfővárost az ú. n. ellenállási jog, eltérően a többi törvényhatóságoktól, nem illeti meg. Ezért a főpolgármester sincs felruházva a főispánokat megillető kivételes hatalommal.

A Fővárosi Közmunkák Tanácsa.

151. A törvényhozás már Budapest egyesítése (1872: XXXVI. t.-c.) előtt közös szervet létesített „a forgalom és közlekedés érdekében” a fővárosban létesítendő közmunkák végrehajtására. Ez az 1870: X. t.-c. által létesített *Fővárosi Közmunkák Tanácsa*, amely azóta is fennáll.

A Tanács félig állami és félig önkormányzati szerv. Elnökét, alelnökét és 18 tagja közül 9-et a minisztérium nevezi ki, 9-et pedig a székesfőváros törvényhatósági bizottságának közgyűlése választ. A tagok egyharmada minden harmadik év végén kilép, de újból ki nevezhető, illetve megválasztható. Ez a szervezet igen bevált.

A Tanács feladata a. az egész fővárosra, vagy egyes városrészekre kiterjedő szabályozási munkák előkészítése, tervek készíttetése, az e végett szükséges mérnöki felvételek elrendelése, vezetése és ellenőrzése, a tervekre vonatkozó pályázati programok kidolgozása, tekintettel a főváros jövő terjeszkedésére; b. az egész fővárosra, vagy egyes részeire kiterjedő nagyobb szabályozási munkák végrehajtása;

c. az utak és utcák irányának és szintjének meghatározása; d. az utcák elnevezése és a házszámok szabályozása; e. építésügyi szabályzat kidolgozása.

A székesfőváros végrehajtás előtt a Közmunkák Tanácsa elé köteles terjeszteni a Duna két partja mentén bármely rakpart, vagy építmény, minden út és híd építésére, közúti vasutak építésére, az utcák, terek burkolatára, beépítésére, világítására, a vízvezetékre és csatornázásra vonatkozó határozatokat, terveket és költségvetéseket. Ha a főváros és a Tanács nem tudnak megegyezni, a belügyminiszter dönt.

A Közmunkák Tanácsa Budapesten és környékén másodfokú építésügyi hatóság (1937: VI. t.-c. 25. §).

Az 1870: X. t.-c. egyúttal külön *Fővárosi pénzalap* létesítését is elrendelte olyan beruházások lebonyolítására, „amelyekre még szükség lesz, hogy Budapest, mint főváros, az ország igényeinek megfelelhessen”. A Közmunkák Tanácsa részben ennek az alapnak a segítségével építette ki a dunai rakpartokat, valósította meg az Andrássy-út és a Nagykörút építését, szerezte meg a Szent Margit-szigetet stb.

A Közmunkák Tanácsa, amióta hatáskörét az 1937: VI. t.-c. Budapest környékére is kiterjesztette (1. 349. 1.), a székesfőváros környékére vonatkozó ügyekben Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye törvényhatósági bizottsága által választott 9 taggal kiegészített tanácsban határoz. Így fejlődött ki a Tanács Nagy-Budapest közös csúcsszervévé. Az érdekelt pestkörnyéki megyei városok részéről (a nagyközségek részéről nem) a bővített tanácsban egy-egy, a képviselőtestület által kijelölt megyei városi tisztviselő tanácskozási joggal, szavazati jog nélkül résztvesz.

41. §. A szakigazgatási szervek.¹

A hatósági jogkörrel nem bíró közintézmények.

152. A közigazgatási hatóságokat, amelyeknek kiemelkedő jogállásuk van, igyekeztünk kimerítően tárgyalni. A hatósági jogkörrel nem bíró többi közintézmények száma a hatóságokénál jóval nagyobb és köztük igen jelentősek vannak. A *fontosabbakat* alább az egyes minisztériumok ügyköre szerint csoportosítva tekintjük át. A minisztériumok ügykörének helyes megítélése végett figyelembe kell vennünk a hatáskörükbe tartozó közintézetek, köztestületek és közüzemek fajtát és számát is.

A miniszterelnökség alá rendelt szervek.

153. A miniszterelnökség alá tartoznak:
a Fővárosi Közmunkák Tanácsa (1. 352. 1.),

¹ A részletekre nézve utalunk a következő műre: *Meznerics Iván-Torday Lajos*: A magyar közigazgatás szervei. 1867-1937. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 21. sz. 1937.

a Központi Statisztikai Hivatal (1. 188. 1.),
a Sajtókamara (1. 239. 1.).

A belügyminisztérium alá rendelt szervek.

154. A belügyminisztérium alá tartozó legfontosabb szakszervek:

1. *a hatósági orvosok* (1936: IX. t.-c, 900/936. B. M. sz. r.).
A hatósági orvosi szolgálatot általában

a. a m. kir. tisztifőorvosok és a m. kir. tisztiorvosok,

b. a városi orvosok, a községi orvosok és a községi körorvosok látják el.

Budapest székesfővárosban a hatósági orvosi szolgálat szervei: a tisztifőorvos, a tisztiorvosok és a kerületi orvosok.

A m. kir. tisztifőorvos és a m. kir. tisztiorvos, valamint a székesfővárosi tisztifőorvos a működése területén szolgálatot teljesítő hatósági orvosoknak és egészségvédelmi szerveknek szakfőnöke.

A m. kir. tisztifőorvos a törvényhatóság első tisztviselőjének, a m. kir. tisztiorvos pedig a főszolgabírónak és a megyei város polgármesterének szakközege és azoknak alá van rendelve, őket azonban a belügyminiszter közvetlenül is utasíthatja.

A tisztiorvosok az 1936: IX. t.-c. óta államosítva vannak mindennütt, kivéve a székesfővárosban, ahol megmaradtak önkormányzati szolgálatban.

A tisztiorvosok feladata a következő: *a.* figyelemmel kísérik az egészségügyi viszonyokat, és azok megjavítására javaslatot tesznek; *b.* irányítják a fertőző betegségek elleni védekezést, gondoskodnak a népbetegségekről, így különösen a tuberkulózis és venerás bajok, az alkoholizmus, a csecsemőhalandóság, valamint az egyke elleni küzdelem intézményeinek megszervezéséről, a meg nem felelő táplálkozásból, egészségtelen lakásból, valamint az egészséget veszélyeztető ipari és egyéb munkából származó ártalmak megszüntetéséről; *c.* felügyelnek az iskolaegészségügyre; *d.* ellenőrzik a közutakat; *e.* felügyelnek a kórházakra, gyógyintézetekre, egészségvédelmi intézetekre és szervekre, óvodákra, gyógyfürdőkre, a gyógyszerárakra; *f.* felügyelnek a szakfelügyeletük alá tartozó egészségügyi személyzet (orvosok, gyógyszerészek, védőnők, gondozónők, gyermekmenhelyi felügyelőnők, óvónők, fogászok és fogművesek, bábák, halottképek) működésére stb. A tisztiorvosok nem gyógyítanak és orvosi magánygyakorlatot sem folytathatnak, ellenben irányítják a betegségek megelőzésére és leküzdésére irányuló hatósági tevékenységet, illetve abban közreműködnek.

A törvényhatósági jogú és a megyei városok kötelesek a szükségnek megfelelő számú városi orvosi állást szerezni. Hasonlóképpen a legalább 5000 lélekszámú nagyközségek. A belügyminiszter azokat a kisebb községeket, ahol külön községi orvosi állás szervezve nincs,

orvosi körökbe osztja be, ahol a községi orvos tennivalóit a körorvos látja el. A községi orvosok is állami tisztviselők (1942: XII. t.-c.).

A városi, illetve községi orvos városának, illetve községének gyógyító orvosa, aki a lakosokat a szabályrendeletben megállapított díj ellenében, a szegény betegeket pedig díjmentesen gyógykezelési és közreműködik a m. kir. tisztiorvos egészségügyi közfeladatainak elvégzésében.

2. A megelőző állami egészségvédelmi szolgálatot a zöldkeresztes egészségvédelmi körök, továbbá a járási, megyei és városi egészségvédelmi szolgálat látja el (1000/1940. B. M. sz. r.).

3. A gyógyítás és betegápolás céljára nagyszámú *intézet* szolgál. A kórházakat három csoportra osztjuk: *a.* közkórházak, *b.* magánkórházak (gyógyintézetek), *c.* orvosi (járóbetegok kezelésére szolgáló) rendelőintézetek. A közkórházaknak két csoportja van: *a.* az állam által fenntartott kórházak, vagyis az állami kórházak, a tudományegyetemi klinikák, az állami bábaképző-intézetek és egyéb állami gyógyintézetek; ezeket minden feljogosítás nélkül közkórháznak kell tekinteni; *b.* a közületek, alapítványok vagy magánosok által fenntartott azok a kórházak (gyógyintézetek), amelyeket a belügyminiszter közkórházi jelleggel felruházott.

A közkórházi jelleg azt a kötelezettséget jelenti, hogy az ilyen intézet minden jelentkező beteget, akár helybeli vagy vidéki lakos, akár magyar állampolgár vagy külföldi, személyi különbség nélkül köteles ápolásba venni, ha betegsége a kórházi ápolást feltétlenül szükségessé teszi. A közkórház a felvételt csak akkor tagadhatja meg, ha megfelelő férőhely már nincs. A beteg ápolási költségeit a törvény értelmében fizetésre kötelezett hozzátartozóknak kell megfizetniük, és az ápolási díjat közadók módjára kell behajtani. A szegénybetegek ellátásáért az állam a kórházfenntartónak ellenszolgáltatást nyújt (nyilvános betegápolási átalány), amelynek fedezetéül a nyilvános betegápolási és gyermekgondozási pótdó szolgál.¹

4. A belügyminiszter hatáskörébe tartozik az *állami gyermekvédelem* is, amelynek szintén számos intézete van. Így főleg a gyermekmenhelyek (1901: VIII. t.-c.)

5. Ugyancsak a belügyminiszter hatáskörébe tartozik a *társadalombiztosítás* (1. 240. 1.).

6. Az *Országos Népi- és Családvédelmi Alap* (ONCSA) (1940: XXIII. t.-c.) Ennek célja a leginkább támogatásra szoruló néprétegek gazdasági, erkölcsi és szellemi felemelése útján az életviszonyok javítása és a társadalmi kiegyenlítődés elősegítése, továbbá a népesség szaporodásának előmozdítása. Erre a célra is van egy külön

¹ L. *Atzél Elemér*: A magyar egészségügyi közigazgatás kézikönyve. I-III. 1937-1940.

adó: a nép- és családvédelmi pótagó. Az alap a célját a törvényhatósági közjóléti szövetkezetek útján igyekeznek elérni.¹

A. pénzügyminisztérium alá rendelt szervek.

155. 1. *A földadókataszter igazgatásának* szervei a következők (1..26. §):

a. A budapesti m. kir. háromszögölőhivatal. Feladata a részletes (kataszteri) felmérések alapjául szolgáló háromszögölési hálózat elkészítése az ország egész területén, valamint az ezzel kapcsolatos tudományos mérések végzése.

b. M. kir. állami földmérési felügyelőségek (18). Feladatuk a földadókataszter elkészítéséhez szükséges földméréseket, a háromszögölési pontok alapulvételével, községenként elvégezni, községenként részletes kataszteri térképeket készíteni és a telekkönyvi betétszerkesztésnél közreműködni. Közvetlenül a pénzügyminiszter alatt állnak. A Budapesten székelő 22. sz. felügyelőség hatáskörébe tartozik az ország egész területén a birtokrendezési munkálatok hitelesítése és az azzal kapcsolatos felmérési teendők végzése.

c. M. kir. kataszteri helyszínelési felügyelőségek (5). Feladatuk az állami földmérés által részletesen felmért községek határaitra vonatkozó földadókataszteri becslés (osztálybasorolás) elkészítése. Közvetlenül a pénzügyminiszter alatt állnak.

d. A m. kir. állami földmérési térképtár. Feladata a kataszteri térképek és a hozzájuk tartozó földmérési munkálatok megőrzése és azokról másolatok kiszolgáltatása. A pénzügyminiszternek van alárendelve.

e. M. kir. földadónyilvántartási biztosok. Minden pénzügyigazgatáshoz beosztva a földadókataszterben (tulajdonos személyében, művelési ágban, minőségi osztályban) beállott változások felvételét és a földadókivetésnél való érvényesítését végzik.

2. *A műszaki ellenőrzés közegei.* Feladatuk a cukorgyárak, cukorszabadraktárak, sörfőzdék, szeszfőzdék, szeszszabadraktárak, ecetgyárak és ásványolajfinomító gyárak, valamint az ezen vállalatok felügyeletére kirendelt közegek jövedéki és különösen műszaki szempontból való állandó ellenőrzése.

3. *M. kir. központi állampénztár.* Az 1924. évig a magyar állam összes pénztárainak gyűjtőpénztára volt. Amióta az állami pénzkezelést a postatakarékpénztár vette át (488. 1.), a központi állampénztár egyrészt, mint a pénzügyminisztérium házipénztára, másrészt mint államadóssági pénztár működik, amelynek feladata az államadóssági kötvények kezelése.

4. A pénzügyminisztérium alá tartozó fontosabb *üzemek:*

a. M. kir. postatakarékpénztár (L. 63. §.)

¹ L. A szociális vármegye. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 33. sz.

5. M. kir. állami nyomda. Feladata az állami hatóságok és hivatalok számára szükséges nyomtatványok előállítására, a megrendelő pénzügyi szerveknek ezekkel való közvetlen ellátására, az állami földmérés által készített térképek sokszorosítására, értékpapírok és bélyeges értékjegyek előállítására.

c. M. kir. állami pénzverő. Feladata a pénz- és éremverés.

A földművelésügyi minisztérium alá rendelt szervek.

156. A földművelésügyi minisztériumnak van a legtöbbféle szakszerve, számos közintézete és köztestülete. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezen a téren szervezet és eredményesség tekintetében fontos feladatok megoldására nem várnának.

1. *Erdészeti igazgatás* (1935: IV. t.-c.) a. A m. kir. erdőigazgató-ságok (17) közvetlenül a miniszternek vannak alárendelve, öröködnék az erdészeti és természetvédelmi érdekek fölött, irányítják és ellenőrzik az erdőfelügyelőségek működését, javaslatokat tesznek az erdőrendészeti és más hatóságoknak, ellátják az erdőgazdasági üzemrendezési feladatokat.

b. A m. kir. erdőfelügyelőségek (39) ellátják az erdőknek és a természetvédelmi rendelkezések alapján védett területeknek közvetlen állami felügyeletét, kezelik az államerdészeti kezelésbe átvett erdőket[^] eljárásnak, mint az erdőrendészeti hatóságok végrehajtó szervei.

c. A m. kir. erdőhivatalok. Az állami erdőgazdaságok kezelését[^] továbbá az olyan erdőgazdaságok kezelését, amelyekben a földművelésügyi miniszter külön megállapodás alapján a termelési és egyéb erdőgazdasági munkák szakszerű elvégzését is elvállalta, az erdőigazgatóság irányítása és ellenőrzése mellett a m. kir. erdőhivatalok látják el. Oly erdőigazgatási kerületben, ahol az állami erdők csekély kiterjedése miatt külön erdőhivatal felállítása nem indokolt, az állami erdők kezelését az erdőfelügyelőség látja el.

2. *A m. kir. gazdasági felügyelőségek* (1921: XLII. t.-c, 84.251/1923. F. M. sz. r.) A vármegyei törvényhatóságok székhelyein m. kir. vármegyei gazdasági felügyelőségek és a járások székhelyein m. kir. járási gazdasági felügyelőségek működnek. Több járásnak lehet egy gazdasági felügyelője. Feladatuk kettős: részben állami, részben önkormányzati. Állami feladatuk, hogy mint a földművelésügyi minisztérium külső (dekoncentrált) hivatali szervei, a minisztérium működési területük mezőgazdasági viszonyairól mindenkor szakszerűen tájékoztassák, és a földművelésügyi minisztériumnak a mezőgazdaság előmozdítását célzó kezdeményezéseit működésük területén megvalósítsák. Feladatuk körük kiterjed a mezőgazdaság mindazon ágaira, amelyek szolgálatára a földművelésügyi minisztérium a vármegye területén külön (dekoncentrált) szakszervekkel nem rendelkezik. A földművelésügyi minisztérium meglévő egyéb szakszerveivel is állandó érintkezést és együttműködést kell fenntartaniok. Fontosabb feladataik: a. a mező-

gazdaságról szóló 1894: XII. t.-c. végrehajtása körüli szakszolgálat; *b.* az osztatlan közös legelők használatának felügyelete; *c.* a mezőgazdasági termelés összes ágainak előmozdítása; *d.* az állattenyésztés emelése érdekében teljesítendő szakszolgálat, kivéve a lótenyésztést; *e.* birtokrendezési és tagosítási eljárásokban való részvétel; *f.* gazdasági munkásügyek; *g.* a mezőgazdasági hírszolgálatban való közreműködés; *h.* gazdatársadalmi és szövetkezeti ügyek előmozdítása.

A vármegyei m. kir. gazdasági felügyelőség vezetője egyúttal a vármegyei törvényhatósági bizottságnak, közigazgatási bizottságnak, az alispánnak és az árvaszéknek, a járási m. kir. gazdasági felügyelőség vezetője pedig a főszolgabírónak mezőgazdasági ügyekben szaktanácsadója és azok felhívására mezőgazdasági szakkérdésekben véleményt adni és javaslatot tenni köteles. Saját kezdeményezésére is tehet nekik előterjesztést és javaslatot, amelyet azoknak tárgyalniuk kell. A vármegyei gazdasági felügyelőségeknek a törvényhatósági igazgatásban kifejtett működését az alispán, a járási gazdasági felügyelőnek ugyanilyen természetű működését a főszolgabíró irányítja.

A gazdasági felügyelőknek felsőfokú mezőgazdasági tanintézeti végzettséggel kell bírniok. Semmiféle mellékfoglalkozást, sem magánosok részéről szakértői megbízást nem vállalhatnak.

A földművelésügyi miniszter a m. kir. gazdasági felügyelők feletti felügyeletet a minisztériumokba beosztott kerületi gazdasági felügyelők (6) útján gyakorolja.

A gazdasági munkaügyi feladatok ellátására a gazdasági felügyelőségekhez *gazdasági munkaügyi felügyelők* vannak beosztva (123.456^940. F. M. sz.r.).

3. *Állategészségügyi igazgatás* (1928: XIX. t.-c). Az állatorvosi közszolgálatot a m. kir. állatorvosok látják el, és pedig járási (városi) és törvényhatósági in. kir. állatorvosok, akik alárendeltségi viszonyban vannak a törvényhatóságokhoz, azok első tisztviselőjéhez és a közigazgatási bizottságokhoz. A földművelésügyi miniszter a felettük való szakszerű felügyeletet és ellenőrzést m. kir. állategészségügyi felügyelők (5) és a m. kir. állategészségügyi főfelügyelő útján látja el.

4. *Szőlészeti és borászati felügyelőségek* II 8). Feladatuk a bortörvény (1936: V. t.-c.) rendelkezéseinek betartása feletti ellenőrzés gyakorlása, a szőlőtelepítések és borkezelés ellenőrzése, az okszerű szőlőművelésre és borkezelésre való kioktatás.

5. *M. kir. selyemtenyésztési felügyelőségek* (33) és országos selyemtenyésztési főfelügyelőség.

6. *M. kir. kertészeti felügyelőségek* (15).

7. *M. kir. méhészeti kerületi felügyelőségek* (9).

8. *M. kir. folyammérnöki hivatalok* (11). Mint dekoncentrált szakhivatalok, az állami igazgatás alatt álló folyóvizeken végrehajtják és ellenőrzik az árvízvédelmi rendelkezéseket. Felügyelnek a folyók

medrének és partjának állapotára, terveket készítenek azok szabályozására, végrehajtják, illetve ellenőrzik az idevonatkozólag elrendelt munkálatokat, valamint azt, hogy az ármentesítő társulatok törvényes kötelességeiknek eleget tegyenek.

9. *M. kir. kultúrmérnöki hivatalok* (17). Feladatuk a műszaki talajjavításokkal (lecsapolások, alagsövezés, sáncolás stb.) kapcsolatos munkálatok megtervezése és végrehajtása, a nem állami kezelés alatt álló vízfolyások rendezése és fenntartása, a vízjogi törvény (1885: XXIII. t.-c.) végrehajtásával és a vízjogi engedélyezésekkel összefüggő teendők elvégzése.

10. *M. kir. Országos Öntözésügyi Hivatal* (1937: XX. t.-c). Feladata az öntözéses gazdálkodás lehetővétetele érdekében szükséges munkálatok végrehajtása, még pedig elsősorban a Tisza és Hármas-Körös folyókon duzzasztó művek és szivattyútelepek, továbbá ezekkel kapcsolatos öntözőcsatornarendszerek megépítése, valamint ezeknek az öntözőműveknek kihasználásával az öntözéses gazdálkodás előmozdítása. Céljainak elérésére az öntözési Alap pénzügyi eszközei szolgálnak.

11. *Hatósági gazdasági munkaközvetítés* (200.600/1941. F. M. sz. r.) Feladata a mező-, szőlő-, kert- és erdőgazdasági termelés, valamint a földmunkák terén a hazai munkakeresletnek és munkakínálatnak kiegyenlítése, a munkapiac nyilvántartása, a gazdasági üzemeknek kellőszámú munkaerővel való ellátása és a gazdasági munkavállalóknak megfelelő munkaalkalomhoz juttatása.

Szervei: *a.* a m. kir. Országos Gazdasági Munkaközvetítő Hivatal, amely a földművelésügyi miniszter közvetlen felügyelete és ellenőrzése alatt áll; *b.* a vármegyei gazdasági munkaközvetítő hivatalok, amelyek hatásköre a törvényhatósági jogú városokra is kiterjed. Feladatkörüket a m. kir. gazdasági felügyelőségek töltik be, amely célra azokhoz lehetőleg munkaügyi felügyelő van beosztva; *c.* a községi (városi) gazdasági munkaközvetítő hivatalok. Ezek feladatkörét városokban a polgármester által kijelölt tisztviselő, községben a vezetőjegyző látja el.

12. *Földbirtokrendezési szolgálat.* A különböző földbirtokpolitikai, telepítési, valamint a kishaszonbérletek alakításának, kisbirtokok és házhelyek szerzésének előmozdításáról szóló törvények végrehajtására van hivatva. A földművelésügyi minisztériumba beosztva működik.

13. *Intézetek.* A földművelésügyi minisztérium ügykörébe nagyszámú intézet is tartozik: *a.* mezőgazdasági szakoktatási intézetek (gazdasági akadémiák, közép- és alsófokú szakiskolák és tanfolyamok); *b.* mezőgazdasági tudományos és kísérletügyi intézetek.

14. *Köztestületek,* *a.* Mezőgazdasági bizottságok és kamarák; *b.* legelőtársulatok; *c.* vízitársulatok; *d.* erdőtársulatok; *e.* hegyközségek. (L. 33. §.)

15. *Közüzemek.* A földművelésügyi minisztérium hatáskörébe tartoznak az állami üzemek közül az állami erdőgazdasági birtokok, az állami mezőgazdasági birtokok, a lótenyésztéssel és a selyemtenyésztés.

Az iparügyi minisztérium alá rendelt szervek.

157. 1. *M. kir. kerületi iparfelügyelők* (1893: XXVIII. t.-c). Feladatuk: *a.* gyárak és ipartelepek megvizsgálása; *b.* gőzkazánvizsgálat; *c.* iparfejlesztési ügyek. Az iparfelügyelői kerületek száma egy ideig a kereskedelmi és iparkamarákéval volt egyenlő. Számuk ma: 23.

2. *Országos ipari munkaügyi felügyelőség,* amelynek feladata az iparban (kereskedelemben) alkalmazottak munkaviszonyára vonatkozó jogszabályok megtartásának ellenőrzése (4430/1942. M. E. sz. r.)

3. *Állami munkaközvetítés.* Az ipari (kereskedelmi, bányászati) munkaközvetítés ezidőszereint csak részben van államosítva.

Az Állami Munkaközvetítő Hivatal a fővárosban és a budapesti kerületben végez munkaközvetítést,¹ s egyúttal a hatósági ipari munkaközvetítés központi hivatala. Vidéken 11 állami és azonkívül városok által fenntartott hatósági munkaközvetítő hivatalok vannak. A munkaközvetítést részben magánjellegű munkaadói vagy munkavállalói szervezetek (szakszervezetek), illetve egyesületek által fenntartott irodák végzik.

4. *Az ipari anyaggazdálkodás szervei.*² Az 1931-ben kitört gazdasági válság és az 1939-ben megindult háború rendkívüli gazdasági viszonyokat idéztek elő. Ezek miatt szükségessé vált, hadi érdekből is, az ipari anyaggazdálkodás állami irányítása, evégből az iparügyi miniszter előbb 19 ipari anyaggazdálkodási szakbizottságot (vas- és acélipar, ásványolajipar, vegyészeti ipar, faipar stb. részére), majd ezek helyett m. kir. Ipari Anyaghivatalt szervezett (2340/1942. ME. sz. r.). Ez megállapítja és nyilvántartja a működési körébe utalt vállalatok termelőképességét, figyelemmel kíséri az egyes nyersanyagok, félkész- és készáruk, valamint azok előállításához szükséges üzemanyagok hazai vagy külföldi forrásból történő beszerzését, termelését, zár alá vételét, forgalmát, elosztását, felhasználását és áralakulását, nyilvántartja a meglévő készleteket és tanulmányozza a pótanyagok kérdését.

5. *Intézetek, a.* A m. kir. technológiai és anyagvizsgáló intézet. Feladata mindennemű anyag, szerkezet, készülék, gép és gyártási módszer kémiai és mechanikai vonatkozásokban való megvizsgálása,

¹ L. *Gortvay György:* A m. kir. állami munkaközvetítő hivatal 1940. évi jelentése a munkaközvetítés és a munkapiac állásáról. 1941.

² L. *Schmidt Zoltán:* A rendkívüli gazdálkodás közigazgatása. Közigazgatástudomány. 1940. évf. 313. sk. 1.

ipari kísérletezés, szakvélemény- és szaktanácsadás, *b.* M. kir. bányászati és mélyfúrás szakiskola, Pécs.

6. *Köztestületek*, *a.* A mérnöki kamara; *b.* az ipartestületek (33. §).

7. *Közüzemek*, *a.* A m. kir. állami vas-, acél- és gépgyárak; *b.* bányai erőtelep; *c.* állami ércbányászat (arany, ezüst, réz, ólom stb.) Recsk, Csúcsom, Nagybánya, Jászóminsztent; *d.* állami ásványolajbányüzem; *e.* állami kőszénbányászat.

A kereskedelem- és közlekedésügyi minisztérium alá rendelt szervek.

158. 1. *M. kir. államépítészeti hivatalok* (1877: XXIV. t.-c.). Feladatuk: *a.* az állami közutak építése, fenntartása és kezelése; *b.* a törvényhatósági utak építése, fenntartása és kezelése; *c.* egyéb út- és vámúgyek intézése, amelyeket jogszabályok rájuk bíznak; *d.* magasépítés; *e.* az állami és törvényhatósági utakon lévő hidak építése és karbantartása. Államépítészeti hivatal minden vármegye székhelyén van (42), s a törvényhatóságokhoz való jogviszonyuk hasonló a vármegyei m. kir. gazdasági felügyelőéhez. Az állami hidaknak Budapesten miniszteri megbízottjuk van.

Az államépítészeti hivatalok feletti felügyeletet a közúti kerületi felügyelők (9) teljesítik.

Az állami közutak hossza 1941. év végén 8200 km, a vármegyék és törvényhatósági városok által fenntartott közutaké pedig 38.000 km.

2. *Országos Magyar Idegenforgalmi Hivatal* (OMIH), a kereskedelem és közlekedésügyi minisztériumban van szervezve az idegenforgalom egységes fejlesztése érdekében. Ügykörébe tartozik az egész ú. n. vendégforgalom, tehát a külföldről származó szorosabb értelemben vett idegenforgalom mellett a hazai belső turistaforgalom, hétfégi üdülési és hazai nyaralási forgalom is.

3. *Központi Mértékügyi Intézet*, amely az 1907: V. t.-c. értelmében a mértékügynek az egész ország területére kiterjedő egységes műszaki vezetését látja el. Alája 32 mértékHITELESÍTŐ hivatal tartozik.

4. *Köztestületek*: a *kereskedelmi* és iparkamarák (33. §).

5. *Közüzemek*: *a.* A m. kir. *posta* (1936: XXXV. t.-c.). A posta látja el a távíró- és távbeszélőszolgálatot, valamint a rádiót is, kizárólagossági joggal.

A posta szervezete a következő: élén a postavezérigazgatóság áll, amely a kereskedelem- és közlekedésügyi minisztériumnak egyik szakosztálya. A postai igazgatóságok (8) és a budapesti távíró- és távbeszélőigazgatóság vannak alája rendelve. A kezelő szolgálatot a postai igazgatóságok vezetése alatt a postahivatalok látják el. összesen 174 kincstári és 2584 postamesteri hivatal, valamint 811 postaügynökség működik. A kincstári hivatalok a városokban állami személyzettel, a nem kincstári hivatalok a nagy- és kisközségekben szerződéses alkalmazottakkal (postamesterek és egyéb közegek) működnek. A nem

kincstári hivatalok forgalmuk szerint 1-4. osztályúak vagy posta-ügynökségek. A posta az emberi és gépi erővel lebonyolított forgalmát munkaegységekben fejezi ki.

b. A m. kir. államvasutak. (A MÁV üzemi szervezetét a 8022/1924. M. E. sz. rendelet, az üzletszabályzatot a 4020/1928. M. E. sz. rendelet, a vasúti szolgálati rendtartást [ú. n. pragmatikát] az 1924: XVII. t.-c. állapítja meg.)

A MÁV szervezete a következő: az igazgatóság, amelynek élén az elnökgazdátó áll, a miniszternek van alárendelve. A legfontosabb ügyek eldöntése az igazgatóság együttes ülése elé tartozik, melynek tagjai az elnök, az elnökhelyettes és a pénzügyi és kereskedelemügyi miniszternek két-két kiküldöttje. Az igazgatóság főosztályokra oszlik. Az igazgatóság alá rendelt üzletvezetőségek (8) működnek, amelyek a forgalom lebonyolítását vezetik. Az államvasutak tulajdonában és kezelésében levő üzleti vonalhossz 11.600 km.

A MÁV gépkocsiüzemet is tart fenn személy- és tehergépkocsikkal. A társasgépkocsik 8400 km hosszban bonyolítanak le vonatpótló személyjáratokat (MÁVAUT).

c. Közforgalmi repülés. Hat állami repülőteret tart üzemben és a Magyar Légiforgalmi Részvénytársaságot (MALERT) államsegélyben részesíti.

d. M. kir. Nemzeti Szabadkikötő és Tengerhajózási Vállalat, Csepel.

e. M. kir. Folyam- és Tengerhajózási r.-t. (MFTR).

f. Magyar Duna- és Tengerhajózási r.-t.

A vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá rendelt szervek.

159. *1. A tankerületek és a népoktatási kerületek* (1935:VI. t.-c). Az ország területe a közoktatásügyi közigazgatás és nevelési felügyelet szempontjából tankerületekre oszlik (14). A tankerület élén a tankerületi kir. főigazgató áll, aki közvetlenül a vallás- és közoktatásügyi miniszternek van alárendelve, A kir. főigazgató tankerületében a közoktatásügyi igazgatás vezetője, a nevelés és oktatás irányítója. Hatásköre kiterjed a tankerületében lévő középiskolákra, középfokú iskolákra, szakiskolákra, népiskolákra, valamint a középiskolai, középfokú iskolai, szakiskolai, népiskolai internátusokra, nevelőintézetekre, előkészítő és ismétlő tanfolyamokra.

A tankerületek népoktatási kerületekre oszlanak (45), amelyek rendszerint egy-egy vármegye és a vármegye határain belül eső törvényhatósági jogú város területét foglalják magukban. A népoktatási kerület élén a kir. tanfelügyelő áll.

A vallás- és közoktatásügyi miniszter az egyházi hatóság alatt álló iskolák felett az állami főfelügyeletet a tankerületi kir. főigazgató útján gyakorolja.

A középiskolák, középfokú iskolák és szakiskolák tanulmányi felügyeletében tanulmányi felügyelők, a népiskolák ellenőrzésében körzeti iskolafelügyelők működnek közre.

2. *Iskolánkívüli népművelési titkárok.* Az iskolánkívüli népművelés szervezését és irányítását végzik népoktatási kerületenkint.

3. *A kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem m. kir. gazdasági igazgatósága.* A vallás- és közoktatásügyi miniszternek közvetlenül alárendelt utalványozó hatóság, amely az egyetem gazdasági igazgatását az egyetemi gazdasági bizottság és a klinikai bizottság közreműködésével végzi és gondoskodik arról, hogy az egyetem gazdálkodásában minél nagyobb tervszerűség és szakszerűség uralkodjék. A többi egyetemek gazdasági ügyeit utalványozási jog nélkül az egyetem gazdasági hivatala intézi.

4. *Az ifjúság honvédelmi és testnevelésének országos vezetője* (5520/1941. M. E. sz. i). Az ifjúság honvédelmi nevelésének és a testnevelésnek egységes vezetésére és irányítására van hivatva. Feladatkörébe tartozik: *a.* a leventeügy vezetése és a levonteképzés; *b.* a honvédség testnevelésének irányítása; *c.* a lövészkötelezettséggel kapcsolatos sporttevékenység megszervezése és irányítása; *d.* az iskolánkívüli leányifjúság önkéntes honvédelmi nevelésének és testnevelésének irányítása; *e.* az iskolai ifjúság testnevelésének irányítása; *f.* a társadalmi sport, valamint a sportszövetségek és sportegyesületek ügyeinek intézése, továbbá a sportorvosi szolgálat megszervezése és irányítása; *g.* az ifjúság egészségügyi nevelésének és fejlődésének figyelemmel kísérése.

Az országos vezető az *a.-c.* pontokban megjelölt tennivalók tekintetében közvetlenül a honvédelmi miniszternek, a többiek tekintetében közvetlenül a vallás- és Közoktatásügyi miniszternek van alárendelve; intézkedéseit ezeknek a minisztereknek a nevében teszi meg. Az országos vezető az *a.-c.* pontokban megjelölt teendőit a leventék országos parancsnoka, a többi tennivalóit pedig a társadalmi sport és a testnevelés vezetője útján látja el.

5. *A közalapítványi klr. ügyigazgatóság.* Feladatköre a következő: *a.* képviseli a peres és perenkívüli jogi ügyekben a vallás- és közoktatásügyi miniszter által főkegyúri jog címén kezelt, ú. n. közalapokat, ú. m. a magyar katolikus vallásalapot és a magyar katolikus tanulmányi alapot, *b.* Hasonlóképen képviseli azokat az egyéb alapítványokat, amelyek kezelése főfelügyeleti jog címén bármely kormányhatóság hatáskörébe tartozik, *c.* Képviseli a bíróságok és közigazgatási hatóságok előtt az összes közérdekű alapítványok feletti felügyeletet gyakorló illetékes minisztereket, *d.* Képviseli (az 1934: VIII. t.-c. alapján) a Magyar Nemzeti Múzeumot, *e.* Képviseli a nagyobb katolikus egyházi javadalmak feletti főkegyuraságot, a javadalmak megüresedésekor pedig magát a javadalmat. *f.* Jogi véleményező szerve az összes minisztériumoknak főkegyúri és alapítványi jogi kérdésekben.

Az ügyigazgatóság szervezetenként a vallás- és közoktatásügyi miniszternek közvetlenül van alárendelve. Nem állami, hanem királyi hivatal. Nem is az állam, hanem az ú. n. hozzájárulási alap tartja fenn, amelyhez az ügyigazgatóság által képviselt alapok és alapítványok évenként hozzájárulást fizetnek.

6. *Közintézetek.* A vallás- és közoktatásügyi minisztérium alá tartozik a legtöbb közintézet, amelyek részben államiak, részben felekezeti, községi (városi) és alapítványiak.

Tanintézetek a következők:

- a. Egyetemek és főiskolák.
- b. Gimnáziumok.
- c. Líceumok és tanító (nő) képző-intézetek.
- d. Gazdasági irányú (mezőgazdasági, ipari, kereskedelmi) középiskolák.
- e. Polgári iskolák.
- f. Népiskolák és továbbképző tagozatok.
- g. Művészeti tanintézetek.
- h. Egészségügyi szakoktatási intézetek (kiseddévónő-képző-, bábaképzőintézetek, gyógyító nevelő iskolák).

Másfajta intézetek:

- i. Színházak.
- j. Múzeumok.
- k. Levéltárak.
- l. Tudományos kutató intézetek.
- m. Kollégiumok és internátusok.
- n. Stadionok, uszodák, sport-, lőterek stb.

Az intézetek közt önálló jogi személyisége van a budapesti kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetemnek és a Magyar Nemzeti Múzeumnak (1922: XIX., 1934: VIII. t.-c).

7. *Köztisztviselők:*

- a. Kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem, mint „universitár personarum” a köztisztviselők közé sorozandó.
- b. Színházi kamara.
- c. Filmkamara (33. §).

Az igazságügyminisztérium alá rendelt szervek.

160. Az igazságügyminisztérium alá tartoznak, mint hatóságok a kir. bíróságok és vádhatóságok (ügyészségek). Ezek azonban nem számíthatók a közigazgatáshoz. Ellenben a közigazgatáshoz tartoznak a következők:

1. *Közintézetek:*

- a. Országos büntetőintézetek.
- b. Országos Bűnügyi Nyilvántartó Hivatal (175. 1.).
- c. Igazságügyi országos megfigyelő és elmeorvosintézet.
- d. Állami nevelő- és átmeneti otthonok.

2. *Köztestületek:*

- a. Ügyvédi kamarák.
- b. Közjegyzői kamarák (33. §).

A honvédelmi minisztérium alá rendelt szervek.

- 161. 1. *Katonai képző- és nevelőintézetek.*
- 2. *Leventék országos parancsnoka* (1. 363. 1.),

A közellátási minisztérium alá rendelt szervek.

162. *Közellátási felügyelőségek* (103.200/1942. K. M. sz. r.). Minden törvényhatóságban működnek azzal a feladattal, hogy a közellátási minisztert működési területük közellátási viszonyairól tájékoztassák, a közellátási kormánybiztosnak és a törvényhatóság első tisztviselőjének közellátási ügyekben szaktanácsadói legyenek és végezzék a közellátási igazgatás keretében felmerülő mindazokat a tennivalókat, amelyeket a jogszabályok rájuk ruháznak, továbbá amelyeket a közellátási miniszter állandóan, vagy esetről-esetre rájuk bíz.

42. §. A jogorvoslati fokozatok.

A jogorvoslati hatóságok fajai.

163. A közigazgatási hatóságok többfokúak. A fokozatok számát a szervezés szempontjai szerint állapítják meg. Az alsófokú hatóságok határozataival szemben magasabb hatóságokhoz jogorvoslatoknak (88. §) lehet helye. A jogorvoslatok száma azonban korlátozott és ezért a jogszabályok kijelölik azokat a magasabb hatóságokat, amelyek felbbiteli jogorvoslatok elbírálására hivatottak. A jogorvoslati hatóságok részben csak jogorvoslatok elbírálására alakított szervek és részben olyanok, amelyek ügyintéző és felügyeleti hatáskörük mellett látnak el jogorvoslati hatáskört.

A 35. §-ban felsoroltak kiegészítése végett először a tisztán jogorvoslati hatóságokat kell megismernünk, hogy azután a jogorvoslati fokozatok tárgyalására térhessünk át.

Tisztán jogorvoslati hatóságok.

164. Tisztán jogorvoslati hatóságok:

1. *A kihágási tanács* (1929: XXX. t.-c. 59. §, 287/1930. B. M. ein. sz. r.). A belügyminisztériumban van szervezve olyan kihágások feletti harmadfokú döntés céljából, amelyek nem a belügy-, hanem valamely más miniszter hatáskörében merültek fel. A kihágási tanács három tagból áll. Elnöke a belügyminiszter vagy az általa kijelölt helyettese; egyik tagja a belügyminiszter által a belügyminisztérium fogalmazási karából kijelölt tisztviselő, másik tagja az illető szakminiszternek a határozat előkészítésével megbízott tisztviselője, aki az ügynek előadója is. A belügyminiszter hatáskörébe tartozó ki-

hágási ügyeket a miniszter maga bírálja el. A kihágási tanács a kihágási bíráskodásban a jogegység biztosítására alkalmas.

2. *A fegyelmi bíróság* (1929: XXX. t.-c. 87. §.) A belügyminisztériumban működik, mint az önkormányzati (községi, törvényhatósági, székesfővárosi) tisztviselők harmadfokú fegyelmi hatósága. Elnöke a belügyminiszter, akadályoztatása esetén az általa kijelölt helyettese; tagjai két közigazgatási bíró és két belügyminisztériumi (legalább az V. fizetési osztályba tartozó) tisztviselő. Olyan önkormányzati tisztviselő fegyelmi ügyében, aki valamely másik miniszter fennhatósága alá tartozik, a két belügyminisztériumi tisztviselő egyikének a helyébe az illető miniszter által kijelölt hasonló rangú tisztviselő lép.

3 *Az adófelszólamlási bizottság* (KKHÖ. 106. §.) Minden m. kir. adóhivatali kerületben kell alakítani az általános kereseti adó, valamint a jövedelem- és vagyonadó jogossága és mérve ellen beadott fellebbezések elbírálására. Ha valamely m. kir. adóhivatali kerülethez város is tartozik, a pénzügyminiszter a város területére nézve önálló adófelszólamlási bizottságot, sőt a törvényhatósági jogú városok területére nézve több bizottságot is alakíthat. Az adófelszólamlási bizottság 9 rendes és 8 póttagból áll, akiknek megbízatása három évre szól. Ezek közül a pénzügyminiszter nevezi ki az elnököt, továbbá három rendes és három póttagot, öt rendes és öt póttagot a törvényhatósági bizottság választ és pedig egy rendes és egy póttagot az illetékes mezőgazdasági kamara jelölése alapján, egy rendes és egy póttagot az illetékes kereskedelmi és iparkamara kereskedelmi osztálya, egy rendes és egy póttagot ugyanannak ipari osztálya, egy rendes és egy póttagot az illetékes ügyvédi kamara jelölése alapján és végül egy rendes és egy póttagot a törvényhatósági bizottság tagjai sorából.

4. *Az országos döntőbizottság* (1940: VII. t.-c. 39. §.) A társulati adó, a tantiemadó és a társulati vagyonadó kivétele során a pénzügyigazgatóság másodfokú határozata ellen a törvényben meghatározott esetekben a Budapesten alakított országos döntőbizottsághoz fellebbezésnek van helye.

Az országos döntőbizottság elnökből, továbbá a pénzügyminiszter által meghatározott számú bizottsági tagból öt év tartamára alakul. A tagokat felerészben a pénzügyminiszter nevezi ki, felerészben pedig egymásközt egyenlő számban a Magyar Nemzeti Bank, a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara, a Takarékpénztárak és Bankok Egyesülete és a Magyar Gyáriparosok Országos Szövetsége küldi ki a bizottságba. A bizottság elnökét is a pénzügyminiszter nevezi ki s ugyancsak ő jelöl ki elnökhelyetteseket a tagok sorából. Az elnök és a tagok működésük megkezdése előtt ünnepélyes fogadalmat tesznek.

5. *Országos Sajtótanács* (6070/1938. M. E. sz. r. 27. §.) Elnökét és elnökhelyetteseit a miniszterelnök nevezi ki. Tagjait felerészben a

m. kir. Közigazgatási Bíróság elnöke a bíróság ítélelbírái közül jelöli ki, felerészben pedig a sajtókamara igazgatóválasztmánya választja meg. A sajtótanács a sajtókamara fegyelmi bírósága felett a fellebbezteli fegyelmi bíraskodást gyakorolja, és részben egyéb kérdésekben is eljár.

6. *Mérnöki tanács* (1923: VII. t.-c. 27. §.) Jogorvoslati fórum a mérnöki kamara választmányának nem vagyongazdálkodási ügyekben hozott határozatai ellen beadott fellebbezések elbírálására. Az elnökön és két alelnökön kívül 30 tagja van. Ezek között ötöt bírói képesítésű tagjai sorából a m. kir. közigazgatási bíróság, ötöt pedig a m. kir. szabadalmi bíróság küld ki. Az elnökséget az iparügyi miniszter nevezi ki.

7. *A közigazgatási bíróság orvosi tanácsa* (1936:1. t.-c. 44. §.) Felerészben bíró-, felerészben orvostagokból áll és az orvosi kamarák tagjai felett a másodfokú fegyelmi bíraskodást gyakorolja.

8. *A kir. kúria ügyvédi tanácsa* (L. 33. §.)

A jogorvoslati fokozatok.

165. A jogorvoslati hatóságok nem egyöntetűen vannak megállapítva, hanem a lehető egységesítésre való törekvés ellenére is az ügyek természete szerint különbözőképpen.

A legfontosabb hatósági fokozatokat az 1929: XXX. t.-c. (57 -50. és 85. §), valamint a pénzügyi közigazgatás számára a KKHÖ (600' 1927. P. M. sz. r. 97-104. §) állapítják meg a következőképpen:

A. Közigazgatási (általános) ügyekben a hatóságok hatásköre a következőképpen alakul (1929: XXX. t.-c. 57. §):

1. elsőfokon az a közigazgatási hatóság jár el, amelyet a hatályban álló jogszabályok elsőfokú hatóságként kijelölnek. Bányakisajátítási ügyekben elsőfokon a törvényhatóság első tisztviselője jár el. Azokban a közigazgatási ügyekben, amelyekre nézve az elsőfokú hatóságot más jogszabály alapján megállapítani nem lehet, a főszolgabíró, illetve a polgármester határoz (1933: XVI. t.-c. 14. §.);

2. másodfokon intézkedik (határoz): *a.* ha elsőfokú hatóságként a törvényhatóság első tisztviselőjénél (alispán, polgármester) alsóbb önkormányzati hatóság járt el, közérdekű ügyekben – a községi költségvetések jóváhagyásának és a községi zárszámadások felülvizsgálatának kivételével – a kisgyűlés, egyesek magánügyeiben¹ a törvényhatóság első tisztviselője; a községi költségvetések jóváhagyása, valamint a községi zárszámadások felülvizsgálása kérdésében az alispán;

b. ha elsőfokú hatóságként a törvényhatóság első tisztviselője, vagy vele egyenrangú, vagy magasabb hatóság járt el, az illetékes miniszter; azokban az ügyekben azonban, amelyekben a közigazga-

¹ Azt, hogy mi tekintendő közérdekű ügynek és mi magánügynek, lásd 613. l

tási bíróság előtti eljárásnak van helye, már az elsőfokú határozat ellen van helye panasznak a közigazgatási bírósághoz.

B. A közigazgatási bizottság egyes különleges alakulatainak (36. §) első- és másodfokú hatásköre a fenti („A. alatti) rendelkezések mellett is érintetlenül marad, amennyiben azt a minisztérium rendelettel megállapítja, vagy törvény kimondja (1929: XXX. t.-c. 5& §). Pl. erdőrendészeti ügyekben elsőfokon a törvényhatóság közigazgatási bizottságának gazdasági albizottsága, másodfokon a földművelésügyi miniszter jár el (1935: IV. t.-c. 226. §.)

C. Hatóságok kihágást ügyekben (1929: XXX. t.-c. 59. §.)

A rendőri büntetőbíráskodás körébe tartozó ügyekben dönt:

1. elsőfokon:

a. kis- és nagyközségekben a főszolgabíró vagy szolgabíró; abban a községben pedig, amelynek területére a m. kir. rendőrség működése kiterjed, a m. kir. rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben¹ am. kir. rendőrkapitányság vagy kirendeltség vezetője, vagy helyettük a belügyminiszter által megbízott tisztviselő;

b. megyei és törvényhatósági jogú városokban a m. kir. rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben a rendőrkapitányság vezetője, vagy helyette a belügyminiszter által megbízott tisztviselő, egyéb ügyekben a képviselőtestület által, vagy a törvényhatósági bizottság által megbízott tisztviselő;

c. Budapesten a m. kir. rendőrség hatáskörébe utalt ügyekben a rendőrség kerületi kapitánya, vagy helyette a belügyminiszter által megbízott tisztviselő, egyéb ügyekben a kerületi előljáró, vagy helyette a törvényhatósági bizottság közgyűlése által megbízott tisztviselő;

2. másodfokon:

a. kis- és nagyközségekben az alispán; abban a községben pedig, amelynek területére a m. kir. rendőrség hatásköre kiterjed, a rendőrség hatáskörébe tartozó ügyekben, a m. kir. rendőrség illetékes főkapitánya;

b. megyei és törvényhatósági jogú városokban a m. kir. rendőrség hatáskörébe utalt ügyekben a m. kir. rendőrség illetékes főkapitánya, egyéb ügyekben a törvényhatóság első tisztviselője;

c. Budapesten a m. kir. rendőrség hatáskörébe utalt ügyekben a m. kir. rendőrség budapesti főkapitánya, egyéb ügyekben a polgármester;

3. harmadfokon:

a. belügyminiszter, illetőleg olyan kihágásban, amely valamelyik szakminiszter ügykörébe tartozó ügyekben merült fel, a belügyminisztériumban szervezett kihágási tanács.

¹ Arra nézve, hogy mely ügyek tartoznak a m. kir. rendőrség hatáskörébe, lásd 570. l.

Mezőrendőri és erdei kihágási ügyekben, ha a kár (vagy az 1894: XII. t.-c. 110. §-ában jelzett kárdíj) 40 pengő értéket nem halad meg, a feljelentés a községi bírónál is megtehető, amely esetben a községi bíróság a rendőri büntető eljárás szabályai szerint ítélkezik. Az ítéletében meg nem nyugvó fél a községi bírónál 15 nap alatt kérheti, hogy az eljárást a főszolgabíró előtt újra kezdjék. Ezekben az ügyekben végsőfokon az alispán dönt.

D. Az állami alkalmazottak fegyelmi hatóságai. Az államnál minden magasabbfokú (közép-, vagy felsőfokú) hatóságnál fegyelmi bizottságokat kell alakítani, amelyek elnökből és legalább két ülnökből állnak. Ez a bizottság jogosult a fegyelmi vétségek miatt szükséges intézkedéseket megtenni (tehát a vizsgálatot is megtartani) és a büntetéseket ítéletileg kimondani. A fegyelmi bizottságok ítélete ellen a miniszterhez van jogorvoslatnak helye.

Egyes szolgálati ágak közhivatalnokainak fegyelmi hatóságait a rájuk vonatkozó jogszabályok részletesebben szabályozzák. Így a pénzügyi hatóságokról szóló 1889: XXVIII. t.-c. (26-34. §), a számvéviségi tisztviselőkre nézve az állami számvitelről szóló 1897: XX. t.-c. (91-94. §), a vasúti alkalmazottakra nézve az 1914: XVII. t.-c. (30-50. §) stb.

E. önkormányzati alkalmazottak fegyelmi ügy éhen fegyelmi hatóságként eljár:

1. elsőfokon:

a. a kis- és nagyközségi alkalmazottaknak, továbbá a polgármester, a főjegyző, a tanácsnokok és az ügyész kivételével a megyei város tisztviselőinek, valamint a vármegye kezelő tisztviselőinek fegyelmi ügyében az alispán, a törvényhatósági jogú város kezelő tisztviselői fegyelmi ügyében a polgármester, mint egyéni hatóság;

b. a megyei város polgármestere, főjegyzője, tanácsnokai és ügyésze, továbbá az *a.* pont alatt kivett törvényhatósági tisztviselők fegyelmi ügyeiben a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya;

2. másodfokon:

a. a törvényhatóság első tisztviselője által első fokon elbírált fegyelmi ügyekben a közigazgatási bizottság fegyelmi választmánya;

b. a fegyelmi választmány által elsőfokon elbírált fegyelmi ügyekben a fegyelmi bíróság;

3. harmadfokon:

a megengedett esetekben a fegyelmi bíróság.

F. A pénzügyi közigazgatás hatósági fokozatai. Az 1929: XXX. t.-c. rendelkezései nem terjednek ki az adó- és illetékügyekre (97. §.) A pénzügyi közigazgatásnak külön fórumrendszere van, amely szintén nem egységes.

Pénzügyi jogorvoslati hatóságok a következők:

1. a m. kir. adóhivatal;

2. a pénzügyigazgatóság;

3. az adófelszámolási bizottság;
4. a közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága;

Egyenesadók:	I. fok	II. fok	III. fok
Földadó	Község	Pénzügyigazg.	Közigazg. bíróság
Házadó	"	"	"
Általános ker. adó	M. kir. adóhivatal	Adófelszól. biz.	"
Alkalmazottak ker. adója	M. kir. adóhivatal	Pénzügyigazg.	"
Társulati adó, társulati vagyonadó és tanticmadó	"	"	Döntő " és bizottság.
Jövedelemadó	"	Adófelsz. biz.	Közigazg. bíróság
Vagyonadó	"	"	"
Hadfelszerelési adó	Község	Közigazg. bizottság adóügyi biz.	"
Nyilvános beteg-ápolási pótagó	"	"	"
Rokkantellátási adó	"	Pénzügyigazg.	"
Alkalmazottak külön adója	"	"	"
Gépjárművek közúti adója	M. kir. adóhivatal	Közigazg. bizottság adóügyi biz.	"
Forgalmi adók	Forg. adóhivatal	Pénzügyigazg.	"
Illetékek	M. kir. adóhivatal	"	"
Fogyasztási adók	—	"	Pénzügymin.
Vámjövédék	Vámhivatalok	Közp. vámigazg.	"
Szeszegyedárúság	—	Közp. igazg.	"
Dohányjövédék	—	"	"
Sójövédék	—	"	"

A fenti áttekintés kiegészítésére a következőket kell tudnunk: Az állami egyenesadókat, a forgalmiadókat és az illetékeket a törvényhatóságok és a községek (városok) közreműködésével, a m. kir. pénzügyigazgatóságok közvetlen felügyelete mellett, a m. kir. adóhivatalok kezelik. Az egyenesadók közül a föld- és a házadót, valamint az együttes kezelésbe tartozó összes pótagókat¹ egyénenkint a m. kir. adóhivatal felügyelete mellett a község, a többieket maga a ni. kir. adóhivatal veti ki.

³ Azt, hogy mit jelent a közszolgáltatások együttes kezelése, 1. 59. §-ban.

A m. kir. adóhivatal tehát elsőfokú hatóság. A m. kir. adóhivatalnak jogorvoslati hatásköre mindössze arra terjed ki, hogy a végrehajtási eljárásnál netalán előfordult törvényellenesség, valamint az adóbehajtási illetékek felszámítása ellen benyújtott panaszok tárgyában határozzon.

A forgalmi adók kivetésére és kezelésére külön körzeti adóhivatalok szolgálnak.

Az illetékek kiszabására és kezelésére Budapesten a Központi Illetékkiszabási Hivatal hivatott.

A társulati adó kivétele és kezelése a pénzügyigazgatóság székhelyén levő m. kir. adóhivatal, Budapesten az V/a. kerületi m. kir. adófelügyelőség, a gépjárművek közötti adójának kivétele és kezelése Budapesten a IV. kerületi m. kir. adófelügyelőség hatáskörében van összevonva. A közszolgáltatások kivetésének jogossága és mérve ellen irányuló fellebbezések elbírálására a pénzügyigazgatóság illetékes, ha csak valamely jogszabály mást nem rendel. Az egyenesadók terén a kivétel két hatóságra vonatkozik: az adófelszámolási bizottság a második fok az általános kereseti adó, valamint a jövedelem- és vagyonadó jogossága és mérve elleni fellebbezések tekintetében, a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának másodfokú hatásköre pedig főleg a pótagadókra terjed ki. Az alapadók ellen irányuló jogorvoslatokat ugyanis az azok alapján kivetett pótlékok ellen irányulnak is kell tekinteni és az eljáró fórumra nézve ilyenkor az alapadó irányadó. Ha azonban az alapadót fellebbezéssel nem támadták meg, hanem a fellebbezés csak az annak alapján kivetett pótlékok ellen irányul, annak elbírálása a közigazgatási bizottság adóügyi bizottságának hatáskörébe tartozik. Ugyanehhez a bizottsághoz tartozik az összes helyhatósági szolgáltatások (községi, törvényhatósági pótagadó stb.) jogossága és mérve elleni fellebbezés.

A fogyasztási adókat a m. kir. műszaki ellenőrzés és a pénzügyőrőség, illetőleg a eukoradónál ezeken kívül a m. kir. cukorgyári ellenőrzés közreműködésével a m. kir. pénzügyigazgatóságok, az állami jövedékeket pedig a vonatkozó jövedéki törvényekben megállapított hatóságok és hivatalok kezelik, pl. a dohányjövédék központi igazgatósága, a szeszgyedárúság központi igazgatósága stb. Ezeknél a közszolgáltatásoknál tehát a pénzügyigazgatóság, illetve a jövedéki igazgatóság határozata az elsőfokú, s az ellen közvetlenül a pénzügyminiszterhez van jogorvoslatnak helye.

A közigazgatási bírósághoz az egyenesadók, forgalmi adók és illetékek jogossága és mérve ellen van panasznak helye. Ez alól újabban egy kivétel van, a társulati adó, amelynél egyes kérdésekben a közigazgatási bíróság helyett az 1940: VII. t.-c. óta az országos döntőbizottság a harmadik fok.

Mindazoknak a közszolgáltatásoknak elbírálása, amelyek ellen a közigazgatási bíróság előtt panasznak nincs helye, de a harmad-

fokú jogorvoslat meg van engedve, a pénzügyminiszter hatáskörébe tartozik.

G. A közigazgatási bíróság hatáskörét részletebben 1. a 89. § ban.

H. A kárpótljai területeken a közigazgatás eltérő szervezete miatt a jogorvoslati fórumok a következők:

1. Azokban a közigazgatási ügyekben, amelyekben elsői okon a községi előjáróság, a községi képviselőtestület, a főszolgabíró vagy az árvaszék határozott, másodfokon a közigazgatási kirendeltség vezetője határoz.

2. Az ügy tárgya szerint illetékes miniszter határoz azokban a közigazgatási ügyekben, amelyekben első- vagy másodfokon a közigazgatási kirendeltség vezetője, vagy elsőfokon a kormányzói biztos járt el (6200/1939. M. E. sz. r. 12. §).

43. §. A közigazgatási szervezet egysége és alkalmazása a változó viszonyokhoz.

A közigazgatási szervezet rendszertelen kepe.

166. A magyar közigazgatás szervezetének az a képe, amely ennek a fejezetnek részleteiből összetevődik, igen változatos. A változatosság oka többféle. Egyrészt következik a végzendő munka sokféleségéből, ami a tagolás összes megismert elveinek alkalmazását (2. §) szükségessé teszi, másrészt a közigazgatás nagyarányú növekedéséből, amely a szervezeti egységek formáinak szaporítását kívánja. Harmadsorban a változatosság magyarázatára figyelembe kell vennünk a történeti tényezőt: azt, hogy a közigazgatás szervezetében olyan részek is vannak, amelyek a gazdaságosság és eredményesség mai szempontjainak ugyan nem eléggé felelnek meg, de megszüntetésük, vagy átalakításuk olyan akadályokba ütköznék, hogy a szervezet egységeiként továbbra is meghagyatnak. A történeti tényezőnek a legnagyobb szerepe van a települési egységek fenntartásában: abban, hogy hol van község, vagy város és az milyen; nemzeti formák magyarázatában, pl. a vármegye; vagy egyes előjogok (vásárjog, kegyúri jog stb.) máig való fennmaradásában. Végül számos szervezeti egység szerepe és alakja csak a véletlennek, nem pedig a tudatosságnak tulajdonítható. Így pl. az a körülmény, hogy a különböző dekoncentrált szakszervek illetékességi körének határai, azaz területi beosztásuk nagy Összevisszaságot mutatnak fel (nem fedi egymást a pénzügyigazgatóságok, tanfelügyelőségek, államépítészeti hivatalok, kultúrmérnökségek, törvényszékek, tisztiorvosok, állatorvosok, gazdasági felügyelőségek, kamarák, egyházmegyéék stb. területe), csak azzal magyarázható, hogy azokat egymásra való tekintet nélkül szabályozták; más részletek pedig a tehetetlenségi nyomatéknál fogva maradtak fenn, vagy tartották meg régi alakjukat, a nélkül, hogy megőrzésük mellett valamely nyomós közérdek volna, metrikus, hanem magán Viseli a történeti fejlődés nyomait. Meg-

ismerése tehát csak logikai elvek segítségével nem lehetséges, hanem a részletekre is kiterjedő tanulmányt kíván.

A közigazgatási szervezet egysége.

167. Az összes szervezeti egységek együttvéve alkotják a magyar közigazgatást, mint legnagyobb egységet. A *közigazgatás egysége* elkerülhetetlen szükségesség, mert a magyar állam, amelynek a közigazgatás a cselekvését jelenti, egységes, mert a szervezeti egységek közt olyan hatásköri és illetékességi munkamegosztás van, amely együttvéve az összes feladatok ellátását biztosítja, és mert az életviszonyok, amelyek közt az emberek élnek, oly szövevényesek és egymásbanyúlók, hogy az azokba való közigazgatási beavatkozás csak egységes irányítás mellett vezethet kielégítő eredményre. A közigazgatás egysége tehát nem öncél, hanem a hivatása magaslatán álló közigazgatás követelménye.

A közigazgatás egységét az egységes vezetés van hivatva biztosítani. Az egységes vezetés nem azt jelenti, hogy a központ, a legfelső fok, minél több ügyet magához vonjon és maga intézzen, hanem azt, hogy az összes szervezeti egységeket áttekintse és irányító akaratát azokra át tudja vinni. Erre szolgál a hierarchia.

A közigazgatás egységét elvben mindenki helyesli, a gyakorlati megvalósítása azonban nem könnyű feladat. Könnyebb volt a múltban, amikor (100 év előtt) kicsi volt a méret, és nem sokféle a feladat. Egészen más a helyzet azóta, amióta a közigazgatás szervei nemcsak megsokasodtak, hanem egyúttal a szakfeladatok ellátására szolgáló szakszervek fajai (közintézmények, közintézetek, köztestületek és közüzemek alakjában) nagyon megsaporodtak.

A szakszervek magasabb szakszerveknek lévén alárendelve, két probléma áll elő: egyrészt az, hogy az alsófokon, amellyel az emberek érintkeznek, nagyszámú közigazgatási szerv működik és a mai szervezetben nincs olyan szerv, amely ezek közt a kellő összhangot kellőképpen biztosítani tudná. A különböző hatóságok, hivatalok és más szervek közt hatásköri súrlódások, féltékenységek, részben hézagok, részben kettősmunka és jogbizonytalanság áll elő, a hatósági apparátus egyre növekszik és drágul, az emberek pedig nem ismerik köztük ki magukat, küldözik őket egyik szervtől a másikhoz, és ennek eredményeként a közönség bizalma a közigazgatás iránt nemcsak megerősödni nem tud, hanem egyre fogy. Az alsó szervek egymással legfeljebb laza kapcsolatban vannak. Azok, akik legközelebb vannak az emberekhez, nem ezekhez igazodnak, hanem mindenben a saját felettes szakszervükhöz, azok pedig a minisztériumhoz fordulnak, ami odavezet, hogy a központ helyi, sokszor kisjelentőségű ügyek tömegével kénytelen vesződni, mert nincs az alsó-, vagy legfőbb a középfokon (a nagytájban) olyan szerv, amely az emberek felé a közigazgatási szervek szükséges összhangját biztosítani tudná.

A minisztériumok tehermentesítése tehát nem lehetséges az alsó- és középfokú integráció megoldása nélkül.¹

A másik probléma, hogy mivel a közigazgatási apparátus egységes szervezet, bármely rész módosítása az egészet is érinti. Nem lehet tehát újfajta szervet, vagy új szervezeti egységet létesíteni a nélkül, hogy ez a meglévő régi szervekre kihatással ne lenne, s ezért a részletekben jelentkező szervezési szükséglet mellett a szervezet egységének szempontját is állandóan érvényesíteni kell.

Az élet változó viszonyaihoz igazodva a közigazgatás szervezete a részletekben gyakran módosul. A közigazgatás méreteinek az a nagy megnövekedése, amely hazánkban 1870 óta lefolyt, számos ilyen részletnövekedés útján, lehet mondani, észrevétlenül történt. Az egész szempontja ugyanakkora súllyal nem esett a latba, ezért a fejlesztés tervszerűsége nem állapítható meg. A változó viszonyokhoz való alkalmazkodásra azonban nemcsak az egyes igazgatási ágaknak, hanem a közigazgatás egészének is szüksége van. A helyett, hogy ez állandóan tudatos lenne, azt látjuk, hogy az egész szervezet alkalmazkodása csak időnkint, nagy átalakulások, vagy nemzetközi eszmearamlatok hatása alatt történik. Nálunk a legjelentősebb ilyen nagyban való alkalmazkodás az ú. n. centralisták által előkészített központosítás volt, a független minisztériumnak 1848-ban való felállítása révén, majd a hivatasos közszolgálat rendszerére való áttérés, amely az abszolutizmus alatt indult meg, és ilyenek indult az ú. n. Szapáry-féle közigazgatási reform is, melynek a vármegyék és a járások átrendezésére vonatkozó javaslatát 1873-ban nyújtották be, de amely csak kismérvben valósult meg. Újabb mélyreható alkalmazkodást sürget a posztindusztriális fejlődés, amely számos államban már nagyrészt megtörtént, és amely, mint láttuk, legtudatosabb előkészítés mellett az Amerikai Egyesült Államokban folyik.

A magyar közigazgatás összes eddigi szervei közt nincs olyan, amely alkalmas volna az egész apparátus egységének gondozására és a változó viszonyokhoz idejében és legcélszerűbben való alkalmazásának biztosítására. A probléma megoldásával a VIII. fejezetben fogunk foglalkozni.

¹ L. W. *Stuckart*: Zentralgewalt, Dezentralisation und Verwaltungseinheit. Festgabe für Heinrich Himmler. 1941. 1-32. I.

VI. FEJEZET.

A közigazgatás személyzete.

44. §. A közhivatalnok fogalma.¹

A közhivatalnok fogalma.

168. A közigazgatás, mint minden szervezet, emberekből áll. A posztindusztriális korban a közigazgatás szervezete állandó működésre van hivatva és az általános szervezési elvek szerint: munkamegosztás és vezetés útján gondoskodik feladatainak megoldásáról. Szervezeti egységeket létesít és azokat a szükséges számú és szükséges szakképzettségű munkaerőkből állítja össze. Így meg tudja mondani, hogy összesen hány és milyen munkaerőre van szüksége. Ez a szám a feladat változatlan mérete esetén nem változik, ha a munkaerők személyében változások történnek is. Meg kell tehát különböztetnünk az állásokat, amelyek állandók, az emberektől, akik azokat betöltik és változók.

Annak eldöntése, hogy a szervezet munkahelyeit személy szerint kik töltsék be, a szervezéshez éppugy hozzátartozik, mint a szervezeti egységek létesítésének és a munkahelyek számának elhatározása.

A munkahelyek, azaz állások száma és minősége a közigazgatásban a közszükségletre igazodik. Amíg a feladat fennáll, kell az elvégzését is biztosítani. A közfeladatok nagy része pedig állandó, mint maga az állam, a közigazgatás működése éveken, nemzedékeken át szakadatlanul folyik. Az állásokat ezért rendszerint nem meghatározott időre, hanem a szükséglet tartamára, további intézkedésig szervezik. A fentartásukhoz szükséges összegek az évi költségvetésekben, mint állandó tételek, a rendes kiadások közt mindig szerepelnek. Ezt úgy szokás mondani, hogy az állások intézményesítve vannak.

Az emberek, akik az állásokat elfoglalják, hosszabb-rövidebb ideig töltik be azokat. Meghalnak, lemondhatnak, szolgálatképtelenné vagy érdemtelenné válhatnak s ezekből az okokból megszűnnek a közigazgatás szervezetének tagjai lenni. Lehetséges azonban az is, hogy őket a szolgálat érdekében más állásra helyezik át, de az illető

¹ V. ö. a közszolgálat fajairól a 19. §-ban mondottakat.

emberek nem szűnnek meg a közigazgatás szervezetéhez tartozni. A két ok bármelyikéből üresedik is azonban meg egy állás, azt másik emberrel kell betölteni, mert az a közigazgatás munkamegosztásában ellátatlan nem maradhat. Az olyan állás, amely ellátatlan maradhat, felesleges és meg kell szüntetni.

A közigazgatás szervezeti egységeit a szervezet oldaláról nézve intézményes munkahelyeket látunk, az azokat betöltő emberek oldaláról nézve pedig a közhivatalnok fogalmát ismerjük meg.

Közhivatalnok az az egyén, aki az állam, vagy az állam által szolgálatadóul elismert más közigazgatási jogi személy munkájában való közreműködésre megfelelő közigazgatási aktus által megbízást kap.¹ Ez a meghatározás bővebben kifejtve a következő elemeket tartalmazza:

1. Az, akinek a közhivatalnok szolgálatában áll, az ő szolgálatadója. A szolgálatadó nem mindig azonos azzal, aki a közhivatalnok alkalmazásához szükséges közigazgatási aktust elvégzi. Így pl. az OTI alkalmazottait az állam nevezi ki. Szolgálatadó lehet maga az állam, vármegye, város, község és más köztisztület, amelynek ezt a képességét törvény vagy más jogszabály elismeri, pl. az 1927: XXI. t.-c. 115. §-a az OTI alkalmazottaira nézve.

2. Egy közigazgatási szervezeti egység tagjává bárki csak úgy lehet, ha erre megbízást kap. A megbízás mindig a munkamegosztásnak megfelelő valamely állás betöltésére, tehát sohasem általános feladatkörre (pl. a közszolgálatra) vonatkozik. Minden közhivatalnok tehát a szervezetnek indokolt része, munkakörének betöltése a többi részek és az egész szempontjából jelentős s ezért szokás őket, az emberi szervezetről vett hasonlattal *szerveknek*, a közigazgatás szerveinek nevezni.

3. A közigazgatás munkájában való közreműködésre valaki különféle jogi formában kaphat megbízást. Ha magánjogi munkaszerződéssel kapja a megbízást (pl. mérnök egy híd tervezésére, vagy ápoló kórházi szolgálatra), akkor nem válik közhivatalnökká. Közhivatalnok csak akkor lesz, ha megbízatása közigazgatási aktussal (egyoldalú közigazgatási akaratkijelentéssel) történik. A közigazgatási aktus fogalmával a 85. §-ban foglalkozunk.

¹ Az 1940: XVIII. t.-c. 3. §-a: „A Btk. 461. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

A büntetőtörvények alkalmazása szempontjából az állam, a törvényhatóság vagy a község közigazgatási, igazságszolgáltatási, közoktatási, honvédelmi vagy gazdálkodási tennivalóinak teljesítésére, ugyancsak az állam, a törvényhatóság vagy a község intézeteiben, közintézményeiben, közműveiben vagy üzemeiben való működésre hivatalánál, szolgálatánál vagy különös megbízatásánál fogva köteles minden személyt – ideértve a m. kir. honvédségnek tényleges szolgálatot teljesítő minden tagját is – közhivatalnokoknak kell tekinteni. Közhivatalnokok a kir. közjegyzők is.

A hatóság tagját, illetőleg a hatóság közegét megillető büntetőjogi védelem minden közhivatalnokra kiterjed.” L. a részletes indokolást is.

A közigazgatási aktus, amely a közzolgálati jogviszonyt létrehozza, többféle lehet: *a. kinevezés, b. választás.* Ezek közt a jogi hatás tekintetében nincs különbség: a kinevezett és a választott közhivatalnok jogállása ugyanaz. A különbség csak abban van, hogy a kinevezés egyéni szervtől, a választás pedig testületi szervtől származó közigazgatási aktus. Az egyén nem választ, a testület pedig nem tud kinevezni; *c. kisorsolás,* amely az esküdtszék tagjainál volt alkalmazásban.

A végzett munka természete alapján nem dönthető el a közhivatalnoki minőség, mert ugyanazt a munkát mindkétféle jogviszonyban lévő ember végezheti egymásmellett, pl. kinevezett altiszt, aki közhivatalnok, és takarítónő, aki magánalkalmazott.

A közhivatalnoki minőségnek nem lényeges kelléke: *a. a megbízás állandósága.* Lehet ideiglenes alkalmazott, pl. a gyakornok, vagy a nem véglegesített közhivatalnok; *b. a fizetés.* Van fizetéstelen közhivatalnok, pl. fizetéstelen gyakornok; fizetést nem húz a tiszteletbeli közhivatalnok sem, aki feladatkörét *nobile officium*-ként látja el; *c. a szolgálat tényleges teljesítése,* pl. a közhivatalnok lehet felfüggesztett, rendelkezési állományba helyezett, vagy nyugdíjas.

4. Két olyan fajta is van a közhivatalnoki minőségnek, amely átmenetnek tekinthető a magánalkalmazott fogalmához,

a. a másodlagos közzolgálati jogviszonyban állók. Az 1894:XI. t.-c. (74-92. §) értelmében a községek tartoznak a határ őrizetére mezőőrt alkalmazni, aki rendőri működést lát el, fegyver viselésére is jogosult, esküt tesz s ezért közhivatalnok. De joga van az olyan földbirtokosnak is, akinek birtoka 100 kat. holdnál nagyobb, saját mezőőrt alkalmazni, aki neki magánalkalmazottja, de ha megvan a szükséges erkölcsi tulajdonságai és alkalmassága, a főszolgabíró őt is elismerheti hivatalos rendészeti közegnek s tőle az esküt kiveszi. Ezáltal ez a magánalkalmazott is közhivatalnokká lesz éppúgy, mint a községi mezőőr, fegyvert is viselhet s vallomása bizonyító erő tekintetében ugyanúgy bírálendő el, mint más rendőr-közegé. Ha a földbirtokos elbocsátja, egyúttal megszűnik közhivatalnoki minősége is. Hasonló másodlagos közzolgálati jogviszonyban állhat az erdőtiszt és erdőőr (1935: IV. t.-c. 43. §), a hegyőr (85.000/1938. F. M. 23. §), a csatornaőr (1900:XXX. t.-c. 16. §), a halőr (1925: XLIII. t.-c. 8. §). Hasonló irányban fejlődik a házfelügyelő jogállása;

*b. a másodlagos közzolgálati jogviszony fordítottja egyes, a közigazgatással kapcsolatos mellék szolgálatok esete.*¹ Például: közjegyzők, hites tolmácsok, törvényszéki szakértők. Itt először az állammal szemben jön létre közhivatalnoki jogviszony s ezen az alapon magánjogi kötelezettségi, de nem szolgálati jogviszony magá-

¹ L. *Otto Mayer*: Deutsches Verwaltungsrecht. 2. kiad. II. kötet. 165. 1.

nosokkal szemben. Más példa a csódtömeggondnok, gyám stb., akik magánügyeknek, főleg magánvagyonképeknek hatóság által ki-nevezett, bírói ellenőrzés és fegyelem alatt álló kezelői, akik együt-tal magánjogi viszonyban vannak azzal, akinek ügyét kezelik.

A közjegyzőről a törvény kifejezetten kimondja, hogy közhiva-talnok 1940: XVIII. t.-c. 3. §.)

Hasonló eset a közigazgatásban a községi jegyző magánmunkája. (125.000/1902. B. M. sz. r. 84-95. §.)

45. §. A magyar közszoigálat szervezete.

A közhivatalnokok felosztása.

169. A magyar közhivatalnokok legnagyobb részének az állam a szoligálatadója. Ezért és az államra egyébként is háruló vezető-szerepnél fogva az állami közszoigálat szervezete mutatja a leg-nagyobb és legrégebb fejlettséget. A közigazgatás többi szoligálatadói-nak hivatalnokaira vonatkozó szervezeti megoldások és jogi rende-lkezések legnagyobb részben az államiakhoz igazodnak.

A közhivatalnokok nagy tömege különböző minőségű hivatal-nokokra oszlik. A felosztás alapja többféle lehet:

1. *A szoligálatadó* szerint vannak *a.* állami, *b.* vármegyei, *c.* vá-rosi, *d.* községi, *e.* köztetületi (egyházi, kamarai OTI stb.), *f.* köz-üzemi (államvasúti, postai stb.) közhivatalnokok.

2. *Az alkalmazás jellege* tekintetében, megkülönböztetjük a tisztviselőket és egyéb alkalmazottakat. *Tisztviselő* az, akit az államfő vagy miniszter, vagy kinevezési joggal felruházott más hatóság a törvényileg megállapított fizetési osztályokba sorolt állások egyi-kére kinevez és hivatalos esküt tesz. Mivel azóta az állami tiszt-viselők egyes csoportjait kivették a fizetési osztályokból, ennél fogva tisztviselők azok is, akik tisztviselői fizetési csoportokba, vagy fi-ze-tési fokozatokba tartoznak. *Egyéb alkalmazottak* alatt a kezelőket, díjnokokat, szakdíjnokokat és kiségitő szoligákat kell érteni.

Állami tisztviselők a következők:

a. az állami rendszerű I-XI. fizetési osztályokba tartozó tiszt-viselők, amely fizetési osztályokat az 1893: IV. t.-c. állapított meg;

b. a kir. ítélőbírák és kir. ügyészek részére az 1920: XX. t.-c. által megállapított külön fizetési csoportokba sorozott bírák és más tisztviselők;

c. a rendkívüli követek és meghatalmazott miniszterek (1928: XXXVIII. t.-c. 9. § (2) bek.);

d. a főispánok (1929: XXX. t.-c. 95. § (2) bek.);

e. az egyetemi nyilvános rendes és rendkívüli tanárok;

f. a gazdasági akadémiai rendes és rendkívüli tanárok;

g. a gimnáziumi, tanító (nő) képző-intézeti tanárok, gazdasági középiskolai, ipari középiskolai és ipari szakiskolai, kereskedelmi

középiskolai, polgári iskolai, gyógyítva nevelő iskolai, kiseddévónó-képző-intézeti és testnevelési tanárok, továbbá a közép- és felsőfokú gazdasági szakoktatási intézetek igazgatói és tanárai, a gazdasági tanárnők és segédtanárnők;

h. az ipari és kereskedelmi szakoktatás tanító (nő) *i.* az elemi népiskolai tanító (nő) *k.* gazdasági népiskolai szaktanító (nő) *k.* a fizetési fokozatokba tartozó méhészeti felügyelők és segédfelügyelők;

i. a kiseddévónók;

j. a gyakornokok;

k. a helyettes tanárok, a mezőgazdasági szaktanító (nő) *k.* a helyettes tanító (nő) *k* és segédvónók.

A *c.*, *e.-i.* alatt felsoroltak fizetési fokozatokba, a *j.-k.* alattiak egyetlen fizetési fokozatba tartoznak.

A honvédség tisztjei rangosztályokba vannak sorolva.

Állami kezelő (nő) az, akit kezelési vagy kisebb fogalmazási teendőknek segédmunkási minőségben való ellátására a miniszter, vagy kinevezési joggal felruházott más hatóság kezelő (nő)i állásra kinevez és hivatalos esküt tesz.

Állami díjnok az, akit az állami szolgálatban irodakezelési vagy más szakban kezelési vagy más segédteendők ellátására a díjnokok részére megállapított illetményekkel alkalmaznak és aki fogadalmat tesz.

Szakedíjoknak kell tekinteni:

a. az olyan díjnokot, aki főiskolai képzettséghez kötött tisztviselői munkakört lát el, és akinek iskolai képzettsége megfelel arra az állásra előírt képzettségnek, amelynek munkakörét ellátja (pl. főiskolai képzettségű díjnok, aki mérnöki állás teendőit látja el);

b. az olyan díjnokot, akit különleges teendők végzésére alkalmaztak (pl. műszaki rajzoló, kisebb mérnöki, vegyész, fordítói teendőket teljesítő díjnokok).

Állami altiszt az, akit fizetés mellett a miniszter, vagy kinevezési joggal felruházott más hatóság állandó állami szolgálatba valamelyik altiszt csoportba (műszaki, szak-, I. o., v. II. o. altiszt) kinevez és aki hivatalos esküt tesz.

Állami kisegítő szolgálta az, akit az állami szolgálatban altiszt vagy más, kisebb jelentőségű munkakör ellátására kisegítő szolgálai helyre kisegítő szolgálai illetménnyel alkalmaznak és aki fogadalmat tesz.

3. A polgári hivatalnokok közt *alkalmazásuk minősége* tekintetében megkülönböztetjük a következőket:

a. Élethivatásként, állandóan alkalmazottak. Ezek, mihelyt alkalmazásuk véglegessé válik, abból szolgálatadójuk által csak a törvényben vagy más jogszabályban meghatározott okból bocsáthatók el. Ilyen okok: szolgálatképtelenség, testi vagy szellemi fogyatkozás, illetve betegség miatt, 40 éves szolgálat, betöltött 65., illetve 70. életév.

fegyelmi eljárás útján állásvesztésre vagy büntető ítélettel hivatalvesztésre ítélés, vagy az állás megszüntetése, ha a közhivatalnok féléven át más állásra át nem helyezhető. Önként bármikor lemondhatnak állásukról.

b. Ideiglenes alkalmazottak. Az ideiglenes alkalmazás oka vagy az, hogy a feladat nem állandó (pl. népszámlálás 10 évben egyszer, mozgósítás), vagy a személyben rejlő körülmény (pl. próbaszolgálat addig, míg végleges alkalmazásra való alkalmasságát nem igazolta). A gyakornokokat mindig ideiglenes minőségben alkalmazottaknak kell tekinteni (Közs. Jogs. Gyűjt. I. 49. §.) Az ideiglenes alkalmazás vagy meghatározott, vagy bizonytalan időre szól, a szolgálatadó által vagy a határidő lejártakor, vagy szabad belátása szerint megállapított időben minden további jogigény nélkül megszüntethető. A meghatározott idő megállapítása történhetik szerződés útján is.

c. Politikai tisztviselők. Ilyenek a miniszterelnök, a miniszterek, a politikai államtitkárok (minden minisztériumban legfeljebb egy), a főispánok, Budapest székesfőváros főpolgármestere. Ezek állásuktól bármikor indoklás nélkül felmenthetők, ezért velük szemben fegyelmi eljárásnak nincs helye s koruk vagy szolgálati éveik száma is közömbös. Nyugdíjban részesíthetők, ha arról jogszabály rendelkezik.

Több külföldi államban, így a Németbirodalomban és az Amerikai Egyesült Államokban az olyan vezető közigazgatási állást betöltő tisztviselők, akiknek ügyköre nemcsak közigazgatási, hanem kormányzati jellegű is (a mi rendszerünkben a miniszteri osztályfőnököknek megfelelők és azoktól felfelé), bármikor felmenthetők és rendelkezési állományba helyezhetők. Ezek nem politikai tisztviselők és ellenük fegyelmi eljárásnak lehet helye, de annál a magasabb közérdeknel fogva, hogy ezekben az állásokban a kormány bizalma nélkülözhetetlen, szükség volt a közigazgatási tisztviselőknél egyébként előnyös állandó alkalmazási rendszer lazítására.¹

d. Tiszteletbeli hivatalnokok azok, akik valamely hivatalt nem fizetés ellenében és nem élethivatásként, hanem a megtisztelés fejében és rendszerint meghatározott időre vállalnak és látnak el. Ez nem zárja ki azt, hogy az állás elfogadása kötelező legyen (pl. a községi bíró állása, 1886: XXII. t.-c. 71. §), vagy hogy kiadásaik megtérítése címén számla szerinti, vagy átalányban megszabott összeget kapjanak. A tiszteletbeli hivatalnokok szerepe a rendi világban a mainál sokkal nagyobb volt, amikor a földbirtokos nemesség a vármegyei, továbbá a városi iparos és kereskedő elemek a városi igazgatás funkcióit legnagyobbbrészt nobile officiumként látták el.

4. *Képesítés* szerint a közhivatalnokok a következőképen oszlanak meg:

¹ L. Köttgen: Deutsche Verwaltung. 2. kiad. 127. 1.

a. Tisztviselők, akiknek állásuk elnyeréséhez egyetemi (főiskolai) oklevéllel kell bírniok. Így a közigazgatásban a központi igazgatás, valamint a dekoncentrált és decentralizált hivatalok fogalmazási szakánál a jog- vagy államtudományi doktorátus, vagy a műegyetem közgazdasági karán a közigazgatási osztály elvégzése után szerzett közgazdaságtudományi doktori oklevél, középiskolai tanároknál a tanári oklevél, mérnöki állásoknál mérnöki oklevél stb.;

b. tisztviselők, akiknek állásuk elnyeréséhez középiskolai érettségi bizonyítvánnyal kell bírniok. Például: számvevőségi, rendőrségi felügyelői, statisztikai szakbeli, postai forgalmi, közegészségügyi védőnői stb. állások;

c. hivatalnokok, akiknek állása négy középiskola, polgári iskola, 8 osztályú elemi iskola elvégzéséhez van kötve. Ilyenek többek közt a segédhivatali (irodakezelési) tisztviselői, kezelői, díjnoki, rendőrségi detektívi, a postánál műszaki üzemi tisztviselői, telekkönyvvezetői állások;

d. iskolai végzettséghez nem kötött altisztii állások és kisegítő szolgai alkalmazások.

5. *A feladatkör (hivatás)* tekintetében vannak:

a. polgári hivatalnokok, akik az állam nem katonai személyzetét alkotják, és a honvédség tagjai, akikhez a honvédség tisztjei, tisztviselői és alkalmazottjai tartoznak;

b. a polgári hivatalnokok csoportján belül közigazgatási és igazságszolgáltatási hivatalnokok. Az utóbbiakhoz csak a bírák és ügyészek tartoznak, mert a büntetőügyi, segédhivatali, telekkönyvi stb. hivatalnokok közigazgatásiaknak tekintendők;

c. a közigazgatási hivatalnokok körén belül meg kell különböztetni:

aa. a fogalmazási kart, amelynek feladata az állam szellemi hatalmát érvényesítő szervek munkájában, az állami akarat formálásában való részvétel;

bb. az ügyvédi kart (m. kir. jogügyi igazgatóság, that, ügyészek stb.), akik az államot, a területi önkormányzatokat vagy a köztestületeket magánjogi jogügyletek kötésénél és a rendes bíróságok előtt képviselik;

cc. a diplomáciai és konzuli kart, amely a külügyi szolgálatot látja el;

dd. az orvosi kart, amely a közegészségügyi szolgálat ellátására hivatott;

ee. a műszaki kart, amelyet a különböző mérnökök alkotnak (építés-, gépész-, vegyész-, kultúr-, bányá-, erdőmérnök);

ff. a tanári karokat (egyetemi, középiskolai, polgári iskolai stb.) és tanítókat;

gg. az állatorvosi, gazdatiszti, gyógyszerészi, könyvtárosi, múzeumi, számvevőségi, földadókataszteri nyilvántartói, a községi jegyzői, segédhivatali, kertészi, tűzörségi stb. karokat.

6. Foglalkozások, amelyeket közszolgálatnak minősítenek, pedig valakinek, aki egyébként is közszolgálatban van, csak *mellékfoglalkozásai*, például egy tisztviselő előadói megbízást vállal egy egyetemen, rendőrorvos OTI orvosi megbízást is vállal stb.

A státusok.

170. Az állami hatóságok, hivatalok és más szervezeti egységek személyzeti és fizetési állományát az állami költségvetés részletes előirányzata évről-évre tartalmazza. Ezt *állományi rendszernek* nevezzük (1897:XX. t.c. 33. § 2. bek.). Azt, hogy a tisztviselők milyen arányszámok szerint oszoljanak meg az V-XI. fizetési osztályok közt, a m. kir. minisztérium állapítja meg.

Ilymódon a személyzeti állomány tagolása a költségvetés tagozódásához igazodik. Rendszerint egy-egy költségvetési cím, azaz igazgatási ágazat állománya egybe van foglalva, például egy-egy ágazal a vallás- és közoktatásügyi minisztérium, a dekoncentrált tanügyi igazgatás, az egyetemek, a középfokú iskolák felosztva gimnáziumokra, polgári iskolákra, elemi iskolai tanító (nő) képző-intézetekre, az elemi népiskolák stb. Az ágazaton, illetve annak tagozásain belül is külön vannak választva a tisztviselők az egyéb alkalmazottaktól (kezelő, díjnok, altiszt), a tisztviselők közt a fogalmazási szak, a számvevőségi szak, a kezelési szak, esetleg az orvosi szak, a mérnöki szak stb. Ezenkívül minden állományon belül fel van tüntetve, hogy hányan tartoznak az egyes fizetési osztályokba.

Igy a szervezett állások száma és minősége költségvetési állományonként pontosan meg van állapítva. A személyek, akiket hivatalnokká kineveznek, mindig valamely meghatározott állásra és ezáltal egyúttal mindig valamely állományba is kerülnek. Például: ha valakit kineveznek tanügyi segédfogalmazóvá, az bekerül a vallás- és közoktatási tárca fejezete „Külső igazgatás” elnevezésű címének fogalmazási szakában rendszeresített X. fizetési osztálybeli állások egyikére. A fogalmazási szak itt az 1942. évi költségvetési előirányzat szerint összesen 249 állással rendelkezik, amelynek megoszlása: V. fiz. o. 4, VI. fiz. o. 35, VII. fiz. o. 38, VIII. fiz. o. 43, IX. fiz. o. 43, X. fiz. o. 51, fogalmazó gyakornok 35. Akiket ennek a fogalmazási szaknak az állományába neveztek ki, azokat kinevezésük sorrendjében névjegyzékbe foglalják. Ezért ezt *rangsorozali névjegyzéknek* nevezzük. Azok a hivatalnokok, akik ugyanabba a rangsorozati névjegyzékbe tartoznak, egy státust alkotnak.

Az államtól különböző szolgálatadók.

171. A magyar közszolgálatmik az államtói különböző szolgálatadói:

1. A vármegyék. A hivatalnokaikra vonatkozó rendelkezések a leginkább simulnak az államiakéhoz. Fizetési osztályokba sorozásukról az 1929:XXX. 69. §-a rendelkezik.

2. A törvényhatósági jogú és megyei városok. Tisztviselőik és egyéb alkalmazottaik ugyanolyan fizetéseket kapnak, mint az ugyanolyan minőségű állami hivatalnokok, de a városok tisztviselőik részére külön illetményt (pótilletményt) is engedélyezhetnek, ha azt a szolgálat indokolja és a város anyagi ereje megengedi (1927: V. t.-c. 49. §.)

3. Budapest székesfőváros. Szolgálatára és hivatalnokaira az államiaktól leginkább eltérő rendelkezések vannak érvényben, amelyeket szabályrendelet a belügy- és pénzügyminiszter jóváhagyásával állapított meg. (1930: XVIII. t.-c. 52. §.)

4. A nagy- és kisközségek. Főhivatású alkalmazottaik ugyanazokba a fizetési osztályokba és fokozatokba tartoznak, mint az államiak (62.000/1926. B. M. sz. r.).

5. Az OTI alkalmazottaira az állami alkalmazottakra vonatkozó rendelkezések nyernek alkalmazást (1927: XXI. t.-c. 115. §).

Egyéb szolgálati viszonyok.

172. A közigazgatás szükségleteit azonban nemcsak közhivatalnokok látják el. Azok a munkaerők, akik nem közhivatalnoki minőségűek, többféle jogalapon vesznek részt a közigazgatás feladatainak megoldásában:

1. *Magánjogi munkaszerződés* alapján azok, akik körülírt konkrét szellemi feladat ellátását vállalják, például: mérnök egy híd vagy épület tervezését, vagy akik fizikai munka végzésére, esetleg tartósan vállalkoznak, például: az állami üzemek munkásai (állami nyomda, pénzverő, sóbányászat, dohánygyárak stb.). Kötelezettségeik és jogaik, járandóságai stb. tekintetében a mindenkori munkajogi jogszabályok rendelkezései, illetve a szerződés irányadók.

2. *Közszolgálati szerződés* alapján azok, akik szerződés alapján olyan feladatok tartós végzésére vállalkoznak, amelyek a közhivatalnokok feladatköréhez hasonlóak. Például a miniszterelnökség sajtóosztályának azok a tagjai, akik nem közhivatalnokok, a volt forgalmi-adóellenőrök (az 1921: XXXIX. t.-c. 36. §-a alapján kiadott pénzügyminiszteri rendeletek, főleg 911/1928. P. M. sz.), egyetemi tanár, ha nem nevezhető ki, mert nem magyar állampolgár, az OTI orvosai. Ezek a közigazgatási szervezetnek egy-egy intézményes munkahelyét töltik be, amely közhivatalnokkal is betölthető volna. Ezért működésükben a fölé- és alárendeltségi viszony rájuk is érvényesül a közszolgálaton belül, harmadik személyekkel szemben közhivatalnoknak számítandók. A büntető törvények alkalmazása és a fokozott büntetőjogi védelem tekintetében is közhivatalnokoknak tekintendők. Jogviszonyaik, illetményeik megállapítása terén egyéni meg-

állapodásnak nincs helye, hanem azt a törvény, vagy miniszteri rendelet általános érvénnyel szabályozza, s a szerződés csak egyoldalú nyilatkozat aláírásából szokott állni.

Az ezeket a szolgálatadóhoz fűző jogviszony tehát magánjogi formájú, de a közhivatalnoki jogviszony tartalmának csaknem teljesen megfelelő. A főkülönbség rendszerint az, hogy a szerződéses alkalmazottnak, nincs nyugdíjra igénye. A szerződésből származó jogviták tekintetében az eljárás a közigazgatási hatóság hatáskörébe tartozik (Hatásköri bíróság 1929. H. b. 2/6. számú határozata). Az ilyen szerződéses alkalmazottak beiktatásuk alkalmával a hivatali rend és fegyelem betartására, a hivatali hűségre, a titoktartási kötelezettség megtartására irányuló fogadalom tételére kötelesek.

3. Közmunkakötelezettség:

a. Természetbeni községi közmunka a községi utak építésére, kezelésére és fenntartására, valamint középítkezésekre vehető igénybe (1890:1. t.-c. 48. §, 1920: XXVII. t.-c. 3. §, 1928: VI. t.-c. II. §, 177.300/1924. B. M. sz. r. 12. §). Háromféle: kézi munka, amelyet emberi erő végez; igás munka, amelyet igavonó állatok (lovak, szarvasmarhák, öszvérek, szamarak) szolgálatnak; és géperezű járművek (henger-lök, gőzekék, traktorok stb.) által végzett közmunka. Községi munkára a község minden lakosa köteles, hacsak a jogszabály nem mentesíti. A községi közmunkatartozását mindenki természetben ledolgozhatja vagy megválthatja, esetleg megváltani köteles. Ez a közmunka tehát közszolgáltatás (adó) természetével bír és kifejezetten közjogi jellegű.

b. Közveszély (hófúvás, árvíz, tűz stb.) esetén a község a veszély elhárítására az összes gyalog- és szekeres erőt felhasználhatja (1886: XXII. t.-c. 136. §, 1890:1. t.-c. 123. §).

c. Előfogat állítása katonai célra, vagy közigazgatási szolgálati célra (1844: IX. t.-c. 13., 15. §, 177.300/1924. B. M. 13. §).

d. Személyes közszolgáltatásra való kötelezettség, így községi előjárói (esküdt) (1886: XXII. t.-c. 63. sk. §), községi köteles tűzoltói és községi éjjeli őri szolgálat (180.000/1936. B. M. 21., 145. §). Ilyen volt az esküdtbíróági esküdti szolgálat (1897: XXXIII. t.-c, felfüggesztette a 6898/1929. M. E. sz. r.). Az orvos rögtöni veszélyben forgó betegeknek (díjazás mellett) első orvosi segílyt nyújtani köteles (1876: XIV. t.-c. 46. §).

e. Közérdekű munkaszolgálat (1939:111. t.-c. 230. §), amelyet munkatáborban a katonai szolgálatra végleg alkalmatlannak osztályozott magyar állampolgár ifjak tartoznak teljesíteni életük 21-24. évében három hónapon keresztül. Annak, aki közérdekű munkaszolgálatot végez, emiatt hivatásos közszolgálati viszonyát megszüntetni nem szabad, ha pedig magánszolgálatban volt, munkaadója őt visszavenni köteles.

f. A honvédelmi szolgáltatások. Nemcsak háború idején, vagy az országot fenyegető háborús veszély esetében, hanem a törvényekben megállapított esetekben békében is (1939: II. t.-c. 92. §) honvédelmi szolgáltatások igénybevételének van helye. A honvédelmi szolgáltatás tárgya vagy honvédelmi munka, vagy dologi természetű szolgáltatás. Honvédelmi munka címén az erre kötelezett 14-70 év közti személytől képességeinek megfelelő bármilyen testi vagy szellemi munka teljesítése követelhető. A honvédelmi szolgáltatások célja a honvédség szükségleteinek kielégítése, továbbá a csendőrség, rendőrség, pénzügyőrség és a hadifoglyok szükségleteinek, továbbá a közigazgatás zavartalan működésének, valamint a polgári lakosság ellátásának, egészségügyi szükségleteinek, személy- és vagyónbiztonságának háború idején való biztosítása, végül, ha ez honvédelmi szempontból halaszthatatlanul szükséges, mezőgazdasági munkálatoknak és a háború eseményei következtében elpusztult vagy megrongált magánjavak helyreállításának közerővel való elvégzése is (1939: II. t.-c. 132., 133. §).

A személyes légvédelmi kötelezettség még több személyre terjed ki, mint a honvédelmi munkakötelezettség, a 60 éven aluliak egy része pedig különös légvédelmi szolgálatra is kötelezhető. (1939: II. t.-c. 81-94. §).

A 3. alatt felsorolt esetek a köz érdekében való munkakötelezettséget jelentenek sok ember (nemcsak állampolgárok) részére. A kötelezettség alapja sem nem közhivatalnoki minőség, sem nem szerződés, hanem itt egyoldalú állami parancson alapuló kötelezettséggel állunk szemben. Esküt vagy fogadalmat nem tesznek, de jogszabály, vagy szabályzat útján egyöntetűen megállapított alárendeltségi viszonyban vannak rendszerint közhivatalnoki minőségű feletteseikhez és engedelmességi kötelezettségük szankciói különböző büntető rendelkezések (kihágás, vétség, büntett). A kötelezettség gyakran a polgári kereseti tevékenység megszakítását és az élet kockáztatását (túzóltó, különös légvédelmi szolgálat) is megkívánja. Ezért a jogszabályok által meghatározott esetekben (pl. 1939: II. t.-c. 93. és 94. §) térítést, a munka ideje alatt szerzett betegség alatt ingyenes gyógykezelést és gyógyszerellátást, a gyámolításra szoruló családtagok pedig segélyt kapnak. Szolgáltatuk alatt rendszerint egyenruhát, vagy hivatalos jelvényt viselnek.

Míndez annak a megállapítására jogosít, hogy a 383. lapon és különösen a 2. és 3. pont alatt tárgyalt szervezeti megoldások növekvő jelentőségűek a XX. századi államban, amely a technika haladása következtében a közigazgatás, közgazdaság és a honvédelem terén nagyszámú új feladatot vállal, amelyek részben az egész lakosság kötelező és a közigazgatás által szervezett és irányított közreműködését kívánják. Az így létrejövő kapcsolat azonban nem intézményes, hanem egy pillanatnyi feladatra (pl. árvíz), vagy ha hosszabb időre is,

kivételes állapot (sztrájk, háború) tartamára jön létre. Ezek a szervezési formák tehát a hivatásos közszolgálat kiegészítői, amelyek alkalmasak a közigazgatás teljesítő képességének a munkaerők ideiglenes szaporítása útján való nagy felfokozására anélkül, hogy az intézményes munkahelyek számát emelni kellene. A megoldás természetesen nem tetszés szerinti, hanem csak erre alkalmas feladatokra nézve használható. A közhivatalnokok és az ilyen kiegészítő közszolgálati formák közti viszony kezd hasonlítani a mai hadseregek és így a honvédség szervezésében alkalmazott megosztáshoz, egyrészt a hivatásos, tényleges, másrészt a tartalékos és póttartalékos szolgálati kötelezettségben levők közt.

A katonai szolgálat.

173. A közszolgálati kötelezettségnek különös esete a *katonai szolgálat*, amelyet a szolgálati alárendeltség és fegyelem különös szigorúsága és az eredményesség (a belső rend feltétlen megtartása, az ellenség legyőzése) szempontjának mindenek elé helyezése jelleme/. Ennek tárgyalása azonban kívül esik a közigazgatás keretein.

Koncesszióval bíró magánvállalatok.

174. Foglalkoznunk kell azonban a közérdekű szolgálatok biztosításának még egy szervezési módjával. Az engedélyhez kötött iparok egy része olyan, hogy a hatóság az engedélyt kötelező üzemeltetés és a fogyasztókkal szemben való egyenlő elbánás kikötésével adja. Ilyenek főleg a közlekedési, egészségügyi, közmű (víz-, gáz-, villamos-áram szolgáltatási) vállalatok, személyszállító eszközöknek (bérkocsiknak, bérautóknak) közhelyeken a közönség számára való tartása (bérkocsiipar), temetkezési vállalatok (1922: XII. t.-c. 34. § 23. és 26. pont); a közhasználati gépjárművállalatok (1930: XVI. t.-c. a villamos energia fejlesztéséről, vezetéséről és szolgáltatásáról (1931: XVI. t.-c. főleg 32. §); a távolsági, helyiérdekű és közúti vasútvállalatok, hajózási vállalatok engedélyezésére vonatkozó jogszabályok Mindezeknél a közönséggel szemben szolgálatok teljesítésére magánvállalatok vállalkoznak, a hatósági engedélyokirat kikötései és a hatósági ellenőrzés útján azonban olyan üzemekké válnak, hogy a közönség üzemeltetésükre és igénybevételeikre éppúgy számíthat, mint a közigazgatás által fenntartott intézmények, intézetek és üzemek szolgálatára. Ezeknek a vállalatoknak a hatóság gyakran monopóliumot is biztosít, aminek fejében biztosítékot kell szereznie a vállalt feladatok kifogástalan teljesítésére. Itt tehát magánvállalatoknak magánfelekkel való jogviszonyairól van szó, amelyek azonban a hatósági engedélyezés és annak feltételei (koncesszió) következtében közigazgatási jogi elemekkel bővülnek és ezért vegyes jellegűekké válnak. A jogviszonyból származó jogviták eldöntése is a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozik.

A gyógyszertárak nem iparvállalatok, hanem állami engedély alapján felállított közegészségi intézetek (1876: XIV. t.-e, 128. §), jogállásuk azonban a fenti vállalatokéval egyébként rokon.¹

46. §. A közhivatalnok jogállása.

A közszolgálati jogviszony tartalma.

175. Miután az előbbieken (44. §) a közhivatalnok fogalmát elhatároltuk, meg kell határoznunk annak tartalmát.

A közhivatalnok szolgálati jogviszonyban van a közszel, illetve valamely közigazgatási szolgálatadóval szemben. A közhivatalnok szolgálati jogviszonyát (*a közszolgálati jogviszony*) a magánjogi szolgálati jogviszonytól két fontos vonás különbözteti meg. Az egyik az, hogy mint jeleztük, nem magánjogi szerződéssel, hanem egyoldalú közigazgatási akttal (kinevezés) jön létre és közigazgatási jogi jellegű. A másik az, hogy az alkalmazott részéről teljes hűséget és odaadást kíván, amely annak egész egyéniségét igényli, a tőle telhető legjobb teljesítményt, esetleg az élete feláldozását is. Ez túlmegy a jogilag biztosítható kötelezettség határain, s ezért az állam a közhivatalnokot a legmagasabb erkölcsi biztosíték, a vallási eskü kivétele útján kötelezi a hűségre és odaadásra.² Az esküt alacsonyabbrendű vagy ideiglenes jellegű szolgálatoknál (gyakornok, kiségitő nltiszt) fogadalom helyettesíti.

A közszolgálati jogviszonynak egyoldalú közigazgatási akttal való létrehozása azt jelenti, hogy jiz állani egyoldalú kijelentésével jön létre s ő egyoldalú, alkudozás nélkül állapítja meg annak tartalmát is, mégpedig rendszerint nem individuálisan, egy konkrét esetre vonatkozólag, hanem jogszabállyal, általános érvénnyel.

A jogi helyzet tehát, amelybe a közhivatalnok a kinevezés által jut, nem egyénileg különböző, hanem személytelen, általános tárgyi jogszabályon nyugvó.³ Ez egyaránt vonatkozik a kötelezettségekre és jogokra, a jogviszony keletkezésére és megszűnésére, a hatáskörre és a hatósági közegeknek kijáró védelemről szóló jogi rendelkezésekre. A közhivatalnoknak nincs azok megállapítására befolyása. Azt a jogi helyzetet, amelyet ezek az objektív jogszabályok a közhivatalnok számára megszabnak, az egyén vagy vállalja, vagy nem. Az állam a közhivatalnok jogi helyzetét később is bármikor, egyoldalúan módosít

¹ L. *Benárd Aurél* és *Karcsay Sándor*: A német közszolgálati jog. A M. Közigazgatásudományi Intézet 36. sz. kiadványa.

Wache, Gerhard: Empfiehlte sich ein Gesetz über das Arbeitsverhältnis des öffentlichen Rechts? Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1940. 170. 1.

Münzner, Richard: Sonderformen des öffentlichen Dienstes in der staatlichen Verwaltung. U. o. 1941. 371. 1.

² A hivatali esküt már az 1790: XVIII. t.-c. előírja.

³ L. *Gaston Jéze*: Les principes généraux du droit administratif. 3. kiad. I. 10. 1. – U. a. Cours de Droit Public. Le statut des fonctionnaires publics. 1929. 361. 1.

hatja, emelheti, csökkentheti, a jogviszonyt meg is szüntetheti. Pl. a fizetést emelheti, vagy leszállíthatja, az előlépést új feltételekhez kötheti, új fegyelmi szabályzatot bocsáthat ki stb. A közhivatalnok a maga jogállását akként sem módosíthatja, hogy annak egyes elemeiről önként lemond. Ellenben a közszolgálati jogviszonyba csak olyan egyén kerülhet, aki azt önként vállalja. A kinevezésnek feltétele az, hogy azt az egyén kérje (érte folyamodjék), illetve elfogadja (pl. miniszter, főispán, meghívás esetén az egyetemi tanár stb.). Es fordítva az egyén a közhivatalnoki minőségről bármikor lemondhat, joga van arra, hogy a közszolgálati jogviszony megszüntetését kívánhassa. Ez az önkéntes vállalás és lemondási lehetőség különbözteti meg a közhivatalnok jogállását a közmunkakötelezettségnek az előző 172. 3. alatt tárgyalt eseteitől.

A közszolgálati viszony jogi természetéről való felfogás az idők folyamán többszöri változáson ment keresztül. Mielőtt a közigazgatási jog kifejlődött, az önként vállalt hivatásos közszolgálatot jogilag egyszerű magánjogi szerződésnek fogták fel. Amikor az állam és a polgárok közti viszony közjogi jellegét, azaz a két félnek nem egyenrangú jogállását, hanem az állam hatalmi túlsúlyát felismerték, a közszolgálatot a mai közmunkakötelezettséghez hasonló kényszerű szolgálati viszonynak minősítették. A liberális jogállamban azonban nem volt jogalap erre a kényszerítésre, ezért újból a szerződési elmélethez fordultak és a jogviszonyt vegyes jellegűnek tartották, a közhivatalnoknak fizetésre és egyéb anyagi előnyökre való jogát magánjoginak tekintvén. Ez a felfogás azonban szintén nem volt fenntartható. Kétségtelen ugyanis, hogy a közszolgálati jogviszony létrehozásának és tartalmának meghatározásának közjogi jellege van, tehát nem vegyes jellegű és nem is szerződés, de nem is alapul az egyénnel szemben kényszeren. Tgy fejlődött ki a mai felfogás, amely azt vallja, hogy a közszolgálati jogviszony az állam egyoldalú aktusával, határozatával jön létre, de az egyén önkéntes alávetése annak a feltétele.³

Az eskü a közszolgálati jogviszony keletkezésének nein feltétele, hanem annak letétele a közhivatalnok első hivatali kötelességének tekintendő. A közszolgálati jogviszony az állam egyoldalú aktusával perfekt, de ha a közhivatalnok az esküt nem teszi le, az ilyen hivatalnok kinevezését meg kell semmisíteni. Az eskü megtartásának biztosítéka a közhivatalnok egyéni vallásos meggyőződése. Megszegése esetén az államnak csak jogi (fegyelmi, büntetőjogi) szankciók állanak rendelkezésére.

A közhivatalnoki jogviszony joghatásai a közhivatalnokra nézve csak az eskü letétele napjával állnak be és hivatali működését is csak e naptól kezdheti meg. Az eskü letételének határideje rendszerint 8 nap.

³ L. *Otto Mayer*: Deutsches Verwaltungsrecht. II. kötet. 3. kiad. 147. 1.

A szolgálati kötelezettség tartalma.

176. A közhivatalnoktól az állam oly nagyfokú odaadást, hűséget és érzelmi egységet kíván, hogy azt mástól, mint saját polgárától, nem várhatja. Ezért csak magyar állampolgár lehet magyar közhivatalnok. Az állampolgárságot minden állam megköveteli.

Ugyanebből az okból a közhivatalnoki jogviszony személyes kapcsolatot teremt a szolgálatadó és a hivatalnok közt. Ha akár a szolgálatadóban, akár a közhivatalnok személyében változás történik, új közszolgálati jogviszony jön létre. A hivatalnok magát más személlyel nem helyettesítheti. Ha valaki községi vagy megyei szolgálatból az állam szolgálatába lép, vagy fordítva, új jogviszony jön létre és új szolgálati esküt kell letennie. Mivel az esküben a közhivatalnok az államfő iránti hűséget is fogadja, az államfő személyében történő változás esetén is nemcsak a hadseregnek, hanem a közhivatalnokoknak is, az új államfőre újra fel kell esküdniök. Ha a szolgálatadó nem változik, a közhivatalnoknak új szolgálati beosztás vagy előlépés esetén csak akkor kell új esküt tennie, ha ezt jogszabály, vagy a szolgálati szabályzat előírja. Így Budapest székesfővárosnál van érvényben az a másutt nem található és nem indokolt szabály, hogy a tisztviselők minden előlépés alkalmával újból esküt tesznek.

A közhivatalnoki jogviszony különös jogi hatalmat ad a köznek a hivatalnok felett, hogy szolgálatának teljesítésére kényszerítse és abban vezesse.

A közhivatalnok kinevezése nem általában a köz szolgálatára, hanem valamely konkrét szolgálat ellátására vonatkozik: fogalmazási, számvevői, mérnöki, tanítói, altiszti stb. szolgálatra. Azonkívül konkrété megjelölt egyéni munkahelyre kell beosztást kapnia: a m. kir. pénzügyminisztérium VI. ügyosztályába, az aszódi állami polgári iskolához, a müncheni m. kir. főkonzulátushoz stb.

A beosztás azzal jár, hogy az illető hivatalnok főnököl kap, tehát az alá- és fölérendeltség azonnal érvényesül. A főnök, mint szolgálati előljáró és annak a főnökei, gyakorolják a közhivatalnok felett a köz különös hatalmát, amellyel nem bír olyan állampolgárok felett, akik közszolgálati jogviszonyban nem állnak. A szolgálati hatalmat a közhivatalnokkal szemben kétféle úton lehet gyakorolni: szolgálati parancs és a fegyelmi jog útján.

A szolgálati kötelezettség tartalma meg van jelölve a kinevezés, beosztás, jogszabályok (törvény, rendelet), szolgálati szabályzat útján. Hogy mi a konkrét tennivaló, azt a közhivatalnoknak ezekből kell megállapítania. De a főnökétől konkrét utasítást, parancsot is kaphat, ami azt jelenti, hogy az általános szabály keretében nem az alárendelt, hanem a főnöke dönti el, hogy miként járjon el. Ha a főnök nem dönt maga, akkor az alárendelt saját legjobb belátása szerint járhat el.

A felettes nem szükségképen hatóság.

A szolgálati parancs lehet egy ügyre vonatkozó, vagy általános. Az általános parancsot szolgálati szabályzatnak, utasításnak stb. szokás nevezni. Nem minden felettesnek van hatásköre arra, hogy általános szolgálati parancsokat, szabályzatokat bocsásson ki. Im nem rendszerint csak a legmagasabbnak.

A szabályzat nem jogszabály, ha nem kifejezetten jogszabály alakjában bocsátották ki. A szolgálati parancs akár konkrét ügyre vonatkozó, akár általános, csak a közszolgálaton belül, a főnökök és alárendeltek között érvényesül. Ez magyaráz a szolgálati szabályzat és a jogszabály közti több lényeges különbséget. A szolgálati szabályzatot nem kell közzétenni, elég, ha az alárendeltekkel közlik. A szolgálati szabályzat azonnal hatályba léphet. A szolgálati szabályzatnak nincs elsőbbsége a konkrét parancs fölött.¹

A szolgálati parancs hatása az engedelmisségi kötelesség. Az alárendelt engedelmisségi kötelességét a főnök parancsaival szemben 8. § alatt tárgyaltuk.

A jogos parancs nem teljesítése a szolgálati kötelesség megsértése. Ennek megtörésére a szolgálati kötelesség teljesítésének kikényszerítésére a főnök kezében a fegyelmi jog szolgál (52. §).

A közhivatalnokok viszonya egymáshoz.

177. A közhivatalnokok közszolgálati jogviszonyban csak szolgálatadóikkal, valamint alá- és fölérendeltjeikkel vannak. Egymáshoz való viszonyuk azonban szintén jogos figyelmet érdemel. Akik ugyanegy munkaegységben tartósan együtt dolgoznak és köztük munkamegosztás van, akik egymást helyettesítik, akiknek életviszonyai annyira hasonlóak, akik ugyanannak a szolgálatadónak a szolgálatában állanak, s ott esetleg 40 évet, egy egész életet együtt töltenek, azok egymás iránt közönyösek nem lehetnek, azoknak a sorsa közös, azok egymás bajtársai, s köztük erős és sokoldalú emberi kapcsolatok fejlődnek ki. Közös munkájuk, sőt végső sorban az egész közszolgálat szempontjából is fontos, hogy ez az egymáshoz való emberi viszonyuk barátságos, vagy ellenséges-e és ezért a bajtársiasság szellemének ápolása, a bajtársi magatartás biztosítása a köznek is érdeke, arra tehát a főnököknek is figyelmet kell fordítaniuk.

A bajtársiasság követelménye a hadseregben már régen elismérést talál. A honvédség szolgálati szabályzata erre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaz.² De fontossága a közigazgatásban sem kisebb, főleg amióta az a hivatásos közszolgálat rendszerére tért át. Jellemző, hogy az új, 1937. évi január 26-i német tisztviselőtörvény

¹ L. *Otto Mayer* i. m. 183. 1.

² L. 6. § 26-32.

a „bajtársi együttműködés”-ről már megemlékezik.¹ Minden szolgálati szabályzatnak hiánya, ha a bajtársiasság követelményéről hallgat.

A közszolgálati jogviszony külső oldala.

178. A közhivatalnokok szolgálatadójuk ügyeit intézik, e közben az emberekkel állandóan érintkeznek. Szolgálatadójuk nevében járnak el, de jogviszonyba kerülnek másokkal. Ezt a közigazgatási jogban a *közszolgálati jogviszony kiűsítő oldalának* szokás nevezni. De ez is jogviszonynál sokkal több. A vallási eskü, amelyet a közhivatalnoknak tennie kell, mutatja, hogy a közhivatalnoknak nemcsak jogi kötelezettsége van. Ki iránt? Az állam, az államfő és az alkotmány iránt. De lehet-e az államot elképzelni az emberek nélkül? Ha nem az emberek a nemzet és az állam, akkor mi az? Es a közhivatalnokok nein ugyanezek közül az emberek közül valók-e, nem tartoznak-e ők is a nemzethez? Nincs senkinek előjoga a közhivatalnoki állásokra és a közigazgatás nem tehet különbséget emberek és társadalmi osztályok közt. A közigazgatás nem egyes emberek hatalma a többiek fölött, hanem a közigazgatás a nemzet szervezete közös céljainak megvalósítására, közös szükségleteinek kielégítésére. A közigazgatásnak nincs más létjogosultsága és más mértéke, mint az emberek, a nemzet szolgálata. A közhivatalnok működése nem egyszerű munka a fizetésért, hanem odaadó, önfeláldozó szolgálat a közület jólétéért.

A hatóságok és hatósági közegek fokozott büntetőjogi védelme.

179. A közhivatalnok jogállásának jellegzetes vonása a fokozott büntetőjogi védelem, amelyben a törvény minden közhivatalnokot részesít. Nálunk az erről szóló 1914: XL. t.-c. e védelmet biztosítja minden állami, törvényhatósági és községi, minden *közigazgatási és bírói*, akár polgári, akár katonai hatóság, és a hatóságok közegei részére. A hatósági közegek körének meghatározásánál a törvény külön felsorolja a „közszolgálatra rendelt polgári és katonai öröket, továbbá a hatóság által feleltetett mezőöröket, hegyöröket, erdőtiszteket. . . és vízműöröket, végül a magyar szent korona országainak területén üzemben tartott közforgalmú vaspályák és tömegszállításra rendelt egyéb géperejű közforgalmi közlekedési vállalatok, valamint az állami és más közhasználatú vagy közérdekű távírdák, távbeszélők és egyéb villamos jelzőberendezések felügyelő és kezelő személyzetének tagjait, ugyyszintén a m. kir. posta alkalmazottait”, akiket „a büntetőtörvények alkalmazása szempontjából úgy kell tekinteni, mintha a hatóság közegei volnának” (5. §). Az 1940: XATII. t.-c. mondja ki azt, hogy a hatóság tagját, illetőleg a hatóság közegét megillető büntetőjogi védelem minden közhivatalnokra kiterjed (3. §).

¹ L. 3. §. A német tisztviselőtörvény magyar fordítása megjelent a Közigazgatótudomány 1941. évfolyamában. Továbbá: *Bénald-Karcsay*: A német közszolgálati jog. A M. Közigazgatótudományi Intézet 36. sz. kiadványa. 1942.

A fokozott védelem abból áll, hogy aki a fenti hatóságok bármelyikét vagy azok tagját vagy közegét csoportosulással, vagy a nélkül, akár erőszakkal, akár veszélyes fenyegetéssel hivatásának jogszerű gyakorlásában akadályozza, vagy intézkedésre kényszeríteni akarja, vagy a hatóságot gyakorló személyt, vagy a hatóság tagját hivatásából folyó eljárása alatt, vagy pedig bosszúból hivatásának gyakorlása miatt tetteleg bántalmazza, büntettet, vagy vétséget követ el, amely súlyos beszámítás és büntetés alá esik.

A hatóság fokozott büntetőjogi védelmének kérdéséhez tartozik a fegyverviselésre jogosult közhivatalnokok *fegyverhasználati jogának*, illetve a fegyverhasználat beszámításának szabályozása. E tekintetben a legfontosabb rendelkezéseket a m. kir rendőrség fegyverhasználati jogáról szóló 1932: XIII. t.-c, illetve annak részletes szabályozását adó 185.100/1932. B. M. sz. r. tartalmazza.

E szerint „a rendőrségnek fegyverviselésre jogosult tagja, vagy közége hivatásának jogszerű teljesítése közben fegyvert használni a következő esetekben jogosult: 1. támadás elhárítása végett, vagy az életet, testi épséget, személyes szabadságot veszélyeztető magatartás esetén; 2. az életet, testi épséget, vagy a személyes szabadságot veszélyeztető fenyegetésben, vagy tettelegességben nyilvánuló ellenszegülés legyőzése végett; 3. olyan felfegyverzett egyén lefegyverzése végett, akit el kell fogni, ha lefegyverzése fegyverhasználat nélkül nem látszik lehetségesnek; 4. súlyos bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vagy e miatt elítélt olyan egyén kézrekerítése végett, akit el kell fogni, s kézrekerítése fegyverhasználat nélkül nem látszik lehetségesnek; 5. súlyos bűncselekmény elkövetésének meggátolása végett, ha másképp, mint fegyverhasználat útján nem gátolható meg; 6. oly néptömeg szétesztatása végett, amelynek szétesztatását a hatóság elrendelte, vagy amelynek szétesztatása a közbiztonság érdekében szükséges.” (Idézett t. 1. §.)

Súlyos bűncselekmény miatt elítéltnek azt kell tekinteni, akit a bíróság bármily bűncselekmény miatt legalább ötévi szabadságvesztésre, vagy szigorított dologházra ítél.

„A fegyverhasználat módja és mértéke a fegyverhasználat céljához igazodik. A fegyverhasználat célja az, hogy a rendőrség szolgálatának jogszerű teljesítése közben a közbiztonság, illetőleg a közrend fenntartására irányuló kötelességét minden esetben habozás és meghátrálás nélkül bátran teljesíthesse.” (Idézett r. 10. §.) „Ha a fegyverhasználat célját elérte, a fegyvert tovább használni nem szabad.” (U. o. 20. §.)

Annak elbírálása, hogy a rendőr fegyverét jogosan használta-e, az erre illetékes parancsnokság, illetve a rendes bíróság hatáskörébe tartozik. Három eset lehetséges: 1. ha a fegyverhasználat jogos volt, további eljárásnak nincs helye, illetve a bíróság a rendőrt felmenti; 2. ha a rendőr nem szolgálati kötelességből eredően, s nem hivatásá-

nak jogszerű teljesítése közben, hanem, mint magánszemély használ fegyvert, vagy ha a fegyverhasználat nem felelt meg a szabályoknak, azt teljesen a büntetőtörvények szerint kell elbírálni; 3. ha a fegyverhasználat a 2. pont alá esik is, de a jogos védelem szempontjából nem kifogásolható, a fegyverviselésre jogosult rendőrközeg javára alkalmazni kell a jogos védelem szabályait. Ezek közül az 1. pont alatti eset magánszeméllyel nem, hanem csak közhivatalnokkal fordulhat elő, mert ennél az esetnél lényeges tényálladási elem a fegyvert használóknak közhivatalnoki minősége, illetve hivatali hatásköre.

A szolgálati pragmatika.

180. A közhivatalnokok jogállását egységes rendszerben szabályozó törvényt *közszolgálati pragmatikának* szokás nevezni.¹

A magyar közhivatalnokok szolgálati jogviszonyai sem teljesen, sem egységesen kodifikálva nincsenek. A magyar közszolgálati jog törvényekben, rendeletekben, szabályrendeletekben, minisztertanácsi határozatokban, kúriai, közigazgatási bírósági és hatásköri bírósági ítéletekben és döntvényekben és újabban, 1936. óta, a m. kir. pénzügyminisztérium által kiadott „Közszolgálati jogszabályok gyűjteményé”-ben található.² De ezek a szétszórt rendelkezések következtlen-ségeket és fontos hiányokat tüntetnek fel.

Vannak törvényeink, amelyek az egész magyar közszolgálatra kiterjedő hatályúak. Ilyen az 1883: I. t.-c. a köztisztviselők minősítéséről. Ez az állami, törvényhatósági és községi szolgálatra egyaránt vonatkozik.

Az állami közszolgálatot részben törvények, részben rendeletek szabályozzák. Így az állami tisztviselőknek I-XI. fizetési osztályokba sorozását az 1893: IV. t.-c. mondja ki. Az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról az 1912: LXV. t.-c. (ú. n. nyugdíjtörvény) és az 1934:1. t.-c. szól.

Az állami alkalmazottaknak azonban sem egységes szolgálati szabályzata, sem egységes fegyelmi szabályzata nincs. E téren az a helyzet, hogy a m. kir. pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó szolgálati szabályok (*Pénzügyi Szolgálati Szabályok*) 1874. évben első, 1896. évben második kiadásban jelentek meg, és a többi minisztériumok, saját szolgálati szabályaik nem lévén, értelemszerű változtatásokkal ezt alkalmazzák. Ugyanez vonatkozik a Pénzügyi Szolga-

¹ L. *Mártonffy Károly*: A köztisztviselők szolgálati pragmatikája. Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből, ú. n. Némethy-Emlékkönyv. 1932. 298. 1.

² I. kötet. Az állami és vármegyei alkalmazottak illetményei. 1940. 4. kiadás.
II. kötet. Az állami és vármegyei alkalmazottak lakáspénze, családi pótléka, kiküldetési és átköltözködési illetményei. 1941. 3. kiadás.
III. kötet. Az állami és vármegyei közszolgálatra képesítő kellékek. 1938.
IV. kötet. Az állami alkalmazottak nyugellátásai. 1937.

V. ö. *Szaniszló József*: Közszolgálati jogszabályok gyűjteménye. Kodifikációs tanulmányok. Dolgozatok a közigazgatási reform köréből. 1940. 87. 1.

lati Szabályok IV. fejezetére, amely a szolgálati vétségekről, azok büntetéséről és a fegyelmi eljárásról szol. A Pénzügyi Szolgálati Szabályokat a minisztertanács az állami szolgálat összes ágaira kiterjesztette.¹ A ni. kir. közigazgatási bíróság szerint is a P. Sz. Sz. az állami közszolgálati jogban törvényesen alkalmazásba vehető jogszabály akkor, ha a hatályos törvények és egyéb törvényes jogszabályok az adott esetre kifejezett rendelkezést nem tartalmaznak (8478/1929. sz.).

Az állami közszolgálatra számos részleges (speciális) törvény és rendelet vonatkozik. (V. ö. Közszolgálati Szabályok Gyűjteménye, I-IV. k. Jogforrásjegyzék.)

Különleges a helyzet azokra a közszolgálati ágakra nézve, amelyek szabályozását alkotmányunk a törvényhozásnak tartotta fenn: ilyenek a kir. bíróság és az ügyészség tagjai és a törvényhatóságok tisztviselői. Az 1869: IV. t.-c. a bírói hatalom gyakorlásáról, az 1920: XX. t.-c. a kir. ítéldbírák és a kir. ügyészek státusáról, az 1936: III. t.-c. a kir. ítéldbírák és a kir. ügyészség tagjainak fegyelmi felelősségéről, áthelyezéséről és nyugdíjazásáról tartalmaznak sokirányú szabatos rendelkezéseket. A törvényhatóságokról az 1886: XXI. és az 1929: XXX. t.-c., Budapest székesfőváros alkalmazottairól az 1930: XVIII. és 1934: XII. t.-c. hasonlóképen. Így például az a helyzet állott elő, hogy az állam korszerű fegyelmi jogot állapított meg az önkormányzati alkalmazottakra nézve, míg saját alkalmazottaira nézve az 1874. évből való kevésbé kielégítő rendelkezések vannak hatályban.

Az államvasúti alkalmazottak szolgálati rendtartását pragmatikáját az 1914: XVII. t.-c. tartalmazza. Ez is egységes jogalkotás.

A közszolgálatra vonatkozó összes alapvető kérdések szabályozása végett feltétlen szükség van „a közszolgálatról” szóló törvény megalkotására, amely közszolgálatunkat önhibáján kívüli eddigi elmaradottsága és stagnálása helyett a nemzet életében rá váró nagy szerepnek betöltésére fokozottan képessé fogja tenni.

47. §. A közszolgálati alkalmazás feltételei.

Az alkalmazás általános és különös feltételei.

181. A közszolgálati alkalmazásnak általános és különös feltételei vannak. Ezeket nagyrészt a köztisztviselők minősítéséről szóló 1883:1. t.-c. állapítja meg, amelyet számos más törvény és rendelet egészít ki.

Általános kellékek azok, amelyek mindennemű közhivatalnoki alkalmazásnál szükségesek, különös kellékek azok, amelyek az egyes állások természetétől függenek.

¹ A pénzügyminiszter a képviselőháznak 1902. február 12-én tartott ülésén jelentette be. V. ö. a Közigazgatási Bíróságnak 1325. sz. elvi jelentőségű határozatát.

Az általános kellékek a következők:

1. magyar állampolgárság;
2. erkölcsi megbízhatóság, amin az értendő, hogy az illető gondnokság, csőd alatt nem áll, bünteti vagy vétség miatt vád alá helyezve vagy általában szabadságvesztésbüntetés hatálya alatt nincs, nyereségvágýból eredő bünteti vagy vétség miatt elítélve nem volt, hivatalvesztésre szóló ítélet hatálya alatt nem áll és erkölcsi tekintetben alapos kifogás alá nem esik;
3. egészség, amely őt a szolgálattal egybekötött kötelességek teljesítésére testileg és szellemileg teljesen képessé teszi;
4. nem. Vannak állások amelyekre csak férfiak, mások, amelyekre csak nők s olyanok, amelyekre férfiak és nők egyaránt alkalmazhatók;
5. megfelelő éleikor. Aki életének 18. évét még el nem érte, közszolgálatba fel nem vehető. A felső korhatár, hogy 40 éves koron túl bárki csak korengedéllyel volt felvehető, megszűnt;
6. elméleti képzettség, amely megfelel a törvény előírásának: v szolgálat azon nemére nézve, amelyet az illető elnyerni kíván;
7. nemzethűség szempontjából való megbízhatóság. Pl. kommunisták vagy zsidók (1939: IV. t-c.) ennek a követelménynek nem felelnek meg;
8. az államnyelv ismerete, ami törvényben nincs kimondva, de a gyakorlatban alig, magasabb állásban egyáltalán nem nélkülözhető.

A közszolgálati alkalmazás *különös kellékei* az általánosakon felül szükségesek s így azokhoz képest szigorítást jelentenek. Így bírói hivatalt csak az viselhet, aki életének 26. évét betöltötte. A rendőri őrszemélyzet tagjainál 170 cm testmagasság szükséges, A külügyi szolgálat fogalmazási szakán 25 évesnél nem magasabb életkor és a német és francia nyelv ismerete stb.

Az *elméleti képzettség*, amennyiben egyes szolgálati ágakra nézve külön jogszabályok másként nem intézkednek, a iontosabb szolgálati szakok szerint a következő:

A közigazgatás körében (állam, vármegye, törvényhalósági és megyei városok) a fogalmazási tennivalók ellátására hivatott állásokra gyakornokként is csak az alkalmazható, aki a tudományegyetemen jogi, vagy államtudományi doktori, vagy a József nádor műszaki és gazdaságtudományi egyetem közgazdaságtudományi karának közigazgatási osztályán közgazdaságtudományi doktori oklevelet szerzett (1929: XXX. t.-c. 65. §).

Azon minisztériumok központi igazgatásánál, amelyeknél külön szakképzettséget igénylő ügyek is intéztetnek cl, valamint az állami legfőbb számvevőszéknél, azon teendők ellátására, amelyek különleges szakképzettséget igényelnek, a fogalmazási szakon oly egyének is alkalmazhatók, akik az illető külön szakra nézve megállapított képzettséget igazolják.

Számvevőségi tisztviselő az lehet, aki középiskolai érettségi vizsgát tett és az államszámviteltani vizsgát letette.

Segédhivatali (irodakezelési) tisztviselő csak az lehet, aki a középiskola, vagy a polgári iskola négy osztályát szabályszerűen elvégezte.

A legfőbb állami számvevőségek fogalmazási szakán a fenn megjelölt egyetemi doktori oklevelén kívül az államszámviteltani vizsga letétele is szükséges.

Az orvosi szakon az egyetemes orvostudományok tudori oklevele az előírt képesítés.

A műszaki szakon a József nádor műszaki és gazdaságtudományi egyetemen szerzett, vagy általa honosított mérnöki oklevél van előírva.

Középiskolában tanár csak középiskolai tanári oklevéllel bíró egyén lehet, amelynek előfeltétele valamely egyetem bölcsészettudományi karának és a tanárképző-intézetnek elvégzése.

A bírakra és kir. ügyészekre megállapított elméleti képesítés a jog tudori oklevél.

A polgári iskolai és a különböző szakiskolai tanárok, az elemi iskolai és a különböző szaktanítók számára a megfelelő képzőintézetek elvégzése után szerzett oklevél az előírt képesítés.

Községi jegyző az lehet, aki középiskolai érettségi vizsgát tett és elvégezte a négy féléves közigazgatási (jegyzőképző) tanfolyamot (1900:XX. t.-c).

A miniszteri, politikai államtitkári, főispáni, Budapest székesfővárosi főpolgármesteri és a miniszterelnökség sajtóosztályán rendszeresített sajtóelőadói állásokra képesítés megállapítva nincs.

A gyakorlati képesítés.

182. Az elméletin felül a törvény, vagy más jogszabály sok álláshoz *gyakorlati képesítést* is előír. A gyakorlati képesítés fontosabb fajtái a következők:

1. *A gyakorlati közigazgatási vizsga.*¹ (1933: XVI. t.-c. 39. §, 2300/1934. M. E. sz. r.) Jogi képesítéshez kötött olyan közigazgatási állásra, amely a IX., újabban a VIII.² vagy magasabb fizetési osztályba van sorolva, csak azt lehet alkalmazni, és csak azt lehet előléptetni, aki a megkívánt elméleti képzettségen felül a gyakorlati

¹ *Magyary Zoltán:* A közigazgatási tisztviselők gyakorlati szakképzésének problémája. Fejezetek a közjog és közigazgatási jog köréből. U. n. Némethy Emlékkönyv. 1932. 298. l.

Mártonffy Károly: A közszolgálat utánpótlása és a gyakorlati közigazgatási vizsgáról szóló törvény magyarázata. A M. Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 20. sz. II. kiad. 1937.

² 1941: XIX. t.-c. 8. §.

közigazgatási vizsgát is sikerrel letette. Törvényhatóság első tisztviselőjévé és megyei város polgármesterévé az is megválasztható, aki a gyakorlati közigazgatási vizsgát nem tette le.

A gyakorlati közigazgatási vizsgára az bocsátható, aki a megkívánt elméleti képzés megszerzése után főiskolai képzéshez kötött közigazgatási állásban legalább háromévi gyakorlatot töltött el. A gyakorlati idő tartama alatt a beosztás (munkakör) időnkinti megváltoztatásával módot kell nyújtani arra, hogy annak az igazgatási ágának a keretén belül, amelynél a jelölt alkalmazásban van, a jelölt az illető igazgatási ágazat egész területét felölelő áttekintést és gyakorlatot szerezhessen (2310/1934. M. E. sz. i). A közalapítványi kir. ügyigazgatóságnál, a kir. ügyészségnél, a kir. bíróságnál, valamint az ügyvédjelölti és közjegyzőjelölti minőségben eltöltött gyakorlatból legfeljebb egy év valamennyi alkalmazott gyakorlati idejébe beszámít.

A gyakorlati közigazgatási vizsga általános vizsgára és szakvizsgára oszlik. Az általános vizsga a közigazgatás egész területét felölelő általános gyakorlati ismeretekre terjed ki. Ezt a vizsgát minden jelentkezőnek le kell tennie. A vizsga általános részének letétele után külön szakvizsgát kell letenni, amely az egyes igazgatási ágakban szükséges részletes gyakorlati szakismeretekre terjed ki. Négyféle szakvizsgát lehet letenni:

a. belügyi vizsgát, amely a miniszterelnök, a belügyminiszter és a honvédelmi miniszter,

b. pénzügyi szakvizsgát, amely a pénzügyminiszter,

c. vallás- és közoktatásügyi és nevelési igazgatási szakvizsgát, amely a vallás- és közoktatásügyi miniszter,

d. közgazdasági és közlekedésügyi szakvizsgát, amely a földművelésügyi, kereskedelem- és közlekedésügyi és iparügyi miniszter vezetése alatt álló minisztériumokban, illetőleg az alájuk rendelt közigazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselők véglegesítéséhez szükséges.

Az általános vizsga szóbeli, a szakvizsga írásbeli és szóbeli.

Azt, aki a gyakorlati közigazgatási vizsgát a jogi képzéshez kötött állásra való alkalmazásának napjától számított hat év alatt nem teszi le, a IX. fizetési osztályúnál magasabb állásba nem kerülhet (1941:XIX. t.-c. 8. §).

2. *Az egységes bírói és ügyvédi vizsga* (1913: LIII, 1925: VIII. t.-c. 43. §). (67.300/1913. I. M., 17.600/1918. I. M., 31.300/1925. I. M. sz. r.)

A vizsgára azt lehet bocsátani, aki legalább három éven át joggyakorlaton volt.

A vizsga tárgyai: a magánjog és a büntetőjog anyagi és alaki részének összes ágai, nevezetesen az általános polgári, az úrbéri és

a telekkönyvi jog, a kereskedelmi, a váltó-, a csőd- és a bányajog, a polgári peres és nem peres eljárás, a büntetőjog és bűnvádi eljárás, ugyyszintén a magyar közjog, valamint a közigazgatási és a pénzügyi jognak azok a szabályai, amelyeknek ismerete a bírói és ügyvédi hivatalhoz szükséges. A vizsga írásbeli és szóbeli. A vizsga két részben is letehető.

3. *Az államszámviteltani államvizsga* (1440/1928. P. M. sz. í).

Erre a vizsgára az bocsátható, aki a középiskolai érettségi vizsga letétele után az államszámviteltant valamely főiskolán két féléven át (illetve ha valamely főiskolán a nemzetgazdaságtanból és pénzügytanból sikerrel vizsgázott, egy féléven át) hallgatta. A vizsga írásbeli és szóbeli.

4. *A statisztikai szakvizsgák* (1929: XIX. t.-c, 5760 1934, M. E. számú rendelet).

5. *A tisztiorvosi tanfolyam és vizsga* (245.800/1937. B. M. sz. r.).

6. *A belügyi kezelői vizsga* (3400/1913. ein. B. M. sz. r.).

Az állami és vármegyei állások elméleti és gyakorlati képzéséről szóló kimutatást és a különböző közigazgatási gyakorlati vizsgákra és tanfolyamokra vonatkozó rendeleteket a Közszolgálati Jogszabályok Gyűjteménye III. kötete tartalmazza.

Van példa arra, hogy némely szakban két gyakorlati szakvizsga van rendszeresítve: alsófokú és felsőfokú. Így a statisztikai szakban, ahol a felsőfokú statisztikai fogalmazási vizsgát legalább a VII. fizetési osztályba sorozott tisztviselők tehetik le. (57(50/1934. M. E. sz. r.) A honvédség viszont nagyszámú tanfolyamot és vizsgát rendszeresített, magas állásokban levő tisztjei számára is (törzstiszti, ezredesi stb. előléptetés előtt).

A magyar közigazgatásra is alkalmazható az a megállapítás, amelyet Jéze a franciára tett: „Túl sok ismeretet kívánnak a szolgálat elején és nem eleget a magasabb állásokban”.¹

Feltűnő és közzszolgálatunkra káros hézag a rendelkezésekben az is, hogy míg a jogi képzéshez kötött állásokat betöltő tisztviselőknek, akik tehát a jogból az egyetemen már szigorlatoztak, újabb, gyakorlati vizsgát kell tenniök, addig azok részére, akik a közigazgatásban más képzéssel (orvos, mérnök, tanár, gazda, stb.) működnek, gyakorlati közigazgatási vizsga és azt megelőző tanfolyam ugyszólván sehol sincs rendszeresítve, tehát ezek a közigazgatásban többnyire minden közigazgatási képzettség nélkül teljesítenek, részben magas állásokban szolgálatot.²

¹ L. *Gaston Jéze*: Cours de Droit Public. Le statut des fonctionnaires publics. 1929. 69. 1.

² Kivétel, hogy a tanügyi fogalmazási személyzet tanári képzésű tagjai közigazgatási szakvizsgát tesznek (109.274-1938-IX. VKM. sz. r.), ami azonban színién nem kielégítő megalapítás.

48. §. A közhivatalnokok személyének kiválasztása.

A közhivatalnokok kiválasztási módjai.

183. Azoknak az egyéneknek a kijelölése, akik a közigazgatási szervezet munkahelyeit betöltik, különböző eljárásokkal lehetséges. A magyar közigazgatásban a következők fordulnak elő:

a. Kinevezés, választás. A közszolgálati jogviszony kinevezés vagy választás útján jön létre. A közigazgatási aktus, amely a közszolgálati jogviszonyt létrehozza, kinevezés, ha azt egyéni szerv végzi, és választás, ha testületi szerv hajtja végre. A kétféle aktus (kinevezés, választás) közt az alkalmazott szempontjából jogi különbség nincs, csak más az alkalmazási aktus kibocsátója (l. 587. 1.)

Az állami hivatalnokok alkalmazási módja mindig a kinevezés. A kinevezés általában a miniszterek, egyes állásokra az államfő hatáskörébe tartozik. Ezekre nézve a miniszter javaslatot tesz. Az államfő kinevezési körébe tartoznak a VI. vagy ennél magasabb fizetési osztályba sorolt közigazgatási állások, továbbá az összes bírói állások, a honvédség tisztjeinek és a diplomáciai fogalmazási karnak állásai. A miniszter a kinevezési jogot alárendelt szervekre átruházhatja.

A törvényhatósági és megyei városi hivatalnokoknál az alkalmazás módja részben választás, részben kinevezés. A választás a törvényhatósági bizottság, illetve a képviselőtestület hatáskörébe, a kinevezés rendszerint a főispán (főpolgármester), Budapest székesfővárosnál részben a polgármester (1934: XII. t.-c. 13. §) hatáskörébe tartozik. A visszacsatolt Felvidéken, Kárpátalján, Erdélyben és a Délvidéken ideiglenesen a belügyminiszter nevezi ki a fontosabb törvényhatósági és megyei, városi tisztviselőket.

A községi hivatalnokokat mind választják; részben a választóközönség (a községi bírót, a tanácsbelieket és a közgyámot), részben a képviselőtestület (a többieket). A visszacsatolt területeken ideiglenesen a községi (kör-) jegyzőket a belügyminiszter, az előljárásság többi tagjait és az egyéb alkalmazottakat a főszolgabíró nevezi ki.

A keletkeztető aktus nem különbözik, akár végleges, akár határozott időre szóló (pl. alispánnál 10 évre), akár ideiglenes, akár tiszteletbeli az alkalmazás.

b. Szerződés. Azoknál, akik magánjogi munkaszerződés, vagy közszolgálati szerződés alapján vesznek részt a közigazgatás munkájában, nem közszolgálati, hanem más jogviszony keletkezik, melynek alapja a szerződés.

c. Behívás. A közmunkakötelezettség különböző eseteiben a kötelezettség egyéni behívó, vagy általános felhívás alapján áll be. Ezek az egyoldalú közigazgatási aktusnak a kinevezéshez, vagy a választáshoz hasonló példái.

d) *Kisorolás* a választást a véletlenre bízta. Ennek példája az esküdtek intézményének fennállása idején az esküdtek kisorolása volt.

e. *Besorozás* a katonai szolgálati kötelezettség megalapításának módja az egyén fizikai alkalmasságának megvizsgálása alapján.

A kiválasztási módok tökéletesítése.

184. A fenti aktusok bármelyike jogi hatállyal eldönti a személy kijelölését és egyúttal annak a köz nevében való eljárásra felhatalmazást ad. Ezt a francia jogban *investitúra*-nak (*investiture*) nevezik.¹

Az a magyar közmondás, hogy „Akinek az Isten hivatalt ad, annak ész is ad hozzá”, nyilvánvalóan még abban az időben keletkezett, amikor a hivatásos és szakképzett hivatalnoki rendszer még nem fejlődött ki. Ezért szem előtt kell tartanunk, hogy a kinevezés, az investitúra, adhat jogi hatáskört és fizetést, de nem biztosítja a hivatalnok képességeit és alkalmasságát. Az alkalmazottra van szükség az állás, nem pedig az állásra az alkalmazott kedvéért.

A liberális demokrácia, amely a XIX. században uralkodott, kedvezett a választás útján, még pedig meghatározott, négy évnél ritkán hosszabb időre való betöltés rendszerének. Ez a szabad belátás (diszkrecionális választás) teljes érvényesülését jelenti, amely politikai vagy érzelmi (érdek) szempontok érvényesítésére alkalmas nyújt, de az érték és arravalóság szerint legmegfelelőbb jelölt kiválasztását biztosítani nem tudja. Amily mértékben ismerte fel az állam a szakszerűség követelményét a közigazgatásban, olyan arányban kereste az alkalmazottak érték szerint való kiválasztásának lehetőségeit. A helyes kiválasztáshoz fűződő közérdek nagyon fokozódott azóta, hogy minden állam áttért a hivatásos közszolgálatra, azaz hivatalnokainak életfogytig, illetve szolgálatképtelenségük bekövetkezéséig (legkésőbb 40 évi szolgálat, vagy 60-70 éves életkor eléréséig) való alkalmazására. A tapasztalat azt mutatja, hogy az érték szerinti, tárgyilagos kiválasztásra a kinevezési rendszer alkalmasabb, mint a választás. Ezért nyer tért a kinevezés mindenütt, még a törvényhatóságoknál is. Ebben az irányban való haladást jelent a vármegyei tisztviselőknek 5 év helyett életfogytig, az első tisztviselőnek 10 évre, Budapesten 6 évre való választása (1929: XXX. t.-c. 68. §, 1934: XII. t.-c. 13. §). Ez az egyik célja egyes önkormányzati igazgatási ágak államosításának is.

A kinevezés azonban, ha az teljesen a kinevező hatóság szabad mérlegelésére van bízva, még sok hibaforrást tartalmaz, amelyek a helyes kiválasztást veszélyeztethetik. Elsősorban a közigazgatás emberszükséglete ma már oly nagy, hogy a kinevezési jogot gyakorló hatóság a pályázókat egyénileg eléggé nem ismerheti. Nyilvános

¹ L. Jéze i. m. 211. 1. és másutt.

pályázat nélkül nem mindig jelentkezik kellő kiválasztást biztosító számú pályázó. A pályázók tárgyi szempontok szerinti osztályozása és rangsorolása nélkül a politikai, családi és baráti összeköttetés (protekcio) könnyen érvényesül.

A kiválasztást tökéletesítő intézkedésül alkalmasak a következők:

a. *Nyilvános pályázat* kötelező kiírása.

b. A kinevezésnek kötelező *közzététele* a hivatalos lapban, mirajt érvényességi kellék.

c. A jelölteknek a *képességvizsgáló módszerekkel való minősítése*.

d. *Felvételi vizsga* letétele. Ennek a módszerei különösen az Amerikai Egyesült Államokban vannak kifejlesztve¹ A versenyvizsga rendszere viszont Franciaországban játszik nagy szerepet.²

e. *Próbaszolgálat*, amelynek eredményétől függ a véglegesítés.

f. A próbaszolgálat végén *gyakorlati vizsga* letétele a véglegesítés feltételül.

Természetesen mindezeknél a módszereknél sok függ azok kidolgozásától és alkalmazásától. Amerikában és Angliában külön szakszervek (*Civil Service Commission*) működnek, amelyeknek kizárólagos feladata a felvételi vizsgák tartása és azok rendszerének állandó tökéletesítése. Ily módon nehezen utóíérhető színvonalat tudnak elérni.³

A magyar közigazgatásban a fenti módszerek legnagyobb része ismeretes, de egyik sem általánosan kötelező és nem mind áll a fejlettség magas fokán. Így szabály az, hogy a kinevezéseket a hivatalos lapban közzé kell tenni, de a közlés a kinevezésnek nem érvényességi kelléke, és néha el is marad. Az állások jelentékeny részét nyilvános pályázat nélkül (kéz alatt) töltik be, úgyhogy arra csak ít beavatottak pályázhatnak. A tehetségvizsgálat kevés állásnál nyer alkalmazást. A versenyvizsga a honvédség körén kívül alig fordul elő, a felvételi vizsga sincs általánosan előírva. A közigazgatási gyakorlati vizsgát csak későn, 1934-ben vezettük be ténylegesen, bár már az 1883:1. t.-c. előírta. Egyik módszert sem alkalmazzuk következetesen, a közszolgálat egész területén. Így bár régen és kiváló eredménnyel működött a pénzügyi fogalmazói vizsga a pénzügyminisztérium és az egységes bírói és ügyvédi vizsga az igazságügyminisztérium fogalmazási karának kiválasztásában, a fogalmazói kar vizsgakötelezettségét a többi minisztérium 1934-ig mégsem vezette be. A gyakorlati közigazgatási vizsga sincs, mint láttuk, minden szolgálati ágra kiterjesztve.

¹ L. *Magyary Zoltán*: Amerikai államélet. 1934. 170. l.

² L. *Mártonffy Károly*: A közszolgálat utánpótlása. 37. sk. *Jéze* i. m. 66. sk. 1.

³ L. *Vccseklőy József*: A kínai közigazgatási vizsgarendszer. Közigazgatástudomány. 1942. évf. 15. l.

49. §. A közszolgálat megszűnése.

A közszolgálat megszűnésének módjai.

185. A közigazgatást ellátó személyek, akik annak munkájában való közreműködésre a 48. §-ban tárgyalt valamely módon megbízást és felhatalmazást (investiture) kaptak, különféle okból és módokon szűnhetnek meg a közigazgatás szervezetéhez tartozni (désinvestiture). Az általános szempont itt is a közérdek. Az alkalmazott lévén az állásért, nem pedig fordítva, a közigazgatáshoz való kapcsolatának meg kell szűnnie, mielőtt nyilvánvaló lesz, hogy azokkal a kelélekkel, tulajdonságokkal, tudással, buzgalommal vagy megbízhatósággal nem rendelkezik, amelyekre szükség van. vagy mielőtt az állás feleslegessé válik.

A közszolgálat megszűnése lehet *ideiglenes vagy végleges*.

Az ideiglenes megszűnés lehet tényleges (betegség), vagy jogi hatályú (pl. szabadság, felfüggesztés, rendelkezési állományba helyezés). Az ideiglenes megszűnés nem szünteti meg az egyénnek a közszolgálattal való jogi kapcsolatát, csak a munkahelyét (beosztását, hatáskörét) veszti el, pl. felfüggesztés, rendelkezési állományba helyezés esetén, vagy azt sem, hanem csak a munkateljesítése szűnik meg egy időre (betegség, szabadság).

A közszolgálat megszűnésének több módja van:

a. az alkalmazott *halála*;

b. az alkalmazott önkéntes *lemondása*. Az alkalmazott kéri a közszolgálati jogviszony megszüntetését, amely a szolgálatadó által való tudomásulvétel, illetve felmentés által következik be;

c. *hivatalvesztés*, amely a magyar állampolgárság elvesztése vagy a hivatali eskü megtagadása következtében áll elő, vagy büntető bírói ítélet útján következik be. Az 1878: V. t.-c. 55. §-a szerint ugyanis a hivatalvesztésre ítélt elveszti kinevezés, vagy választás útján nyert közhivatalát, vagy szolgálatát; ugyyszintén hatósági megerősítés folytán viselt hivatalát, szolgálatát, vagy állását s az ezek vitán járó nyugdíjigényét, nyug- vagy kegy díját, továbbá a megjelölt hivatalok, szolgálatok és állások elnyerésére való képességét a bíróság által meghatározott idő tartamára;

d. a szolgálatból való *elbocsátás* fegyelmi büntetésképen. Ez a közszolgálati jogviszony felbontását jelenti a szolgálatadó részéről az alkalmazott hibájából;

e. *nyugdíjazás*. A nyugdíjazással a közszolgálati jogviszony megszűnik és helyette új, nyugdíjas közhivatalnoki jogviszony keletkezik. A nyugdíjazás a közhivatalnok kérelmére, vagy hivatalból történik. A közhivatalnok *kérelmére* a nyugalombahelyezést el *kell* rendelni, ha *aa.* olyan testi, vagy szellemi fogyatkozásban szenved, amely őt szolgálatának további ellátására véglegesen, vagy legalább huzamosabb ideig képtelenné teszi, vagy *bb.* a beszámítható javadalommal

egyenlő összegű nyugdíjra igényt adó szolgálati idejét betöltötte, vagy *cc.* 60. életévét betöltötte. A nyugalombahelyezést *hivatalból él lehet* rendelni, ha a közhivatalnokra nézve a fenti *aa.* és *hb.* pontokban megkivánt feltételek valamelyike bekövetkezett, vagy, ha 65. életévét betöltötte, vagy betegsége okából több, mint hat hónap óta nem teljesített tényleges szolgálatot (1912: LXV. t.-c. 31. §). Szabályszerű elbánás alá kell vonni, azaz nyugalomba kell helyezni azt a közhivatalnokot, akit jogerősen gondnokság, vagy csőd alá helyeztek, – ha csak az ellene e miatt esetleg indított fegyelmi eljárás során nem ítélték a szolgálatból való elbocsátásra (1912: LXV. t.-c. 35. §), továbbá az 1934:1. t.-c. óta azt, akiről „a hivatallal járó feladat kifogástalan elvégzéséhez szükséges szakképzettség, szorgalom, vagy egyéb fontos kellékek hiánya” megállapítást nyert, ugyszintén azt, akit fegyelmi úton áthelyezésre ítélték és az áthelyezést három hónap alatti nem lehetett foganatosítani, végül akit országgyűlési képviselővé választottak. A nyugdíjtörvény (1912: LXV. t.-c. 31. §) szerint büntetésből senkit sem lehet nyugalomba helyezni. Ezt a rendelkezést az önkormányzati alkalmazottakra nézve az 1929: XXX. t.-c. (90. §) megváltoztatta, mert azok fegyelmi büntetésül „a szolgálatból való felmentésre” ítélték, ami a szabályszerű elbánás alá vonással egyenlő hatályú. Az állami alkalmazottakra ehelyett az 1934: I. t.-c. fenti rendelkezését alkalmazzák:

f. végkielégítés. A közhivatalnokok nyugdíjra csak akkor tarthatnak igényt, ha beszámítható szolgálati idejük 9 évet és 6 hónapot meghalad. Korábban csak végkielégítésre van joguk;

g. határozott időre választott tisztviselőknél a határidő lejárt. Így az alispán és a polgármester megválasztása 10 évre, Budapesten a polgármester, az alpolgármesterek és a tiszti főügyész megválasztása 6 évre, a községi bíró megválasztása 3 évre szól;

h. a hivatal vagy állás megszüntetése. Azt a közhivatalnokot, akit a hivatal vagy állás átszervezése, vagy megszüntetése miatt, vagy bármely más okból rendelkezési állapotba helyeznek, ha hat hónapon belül megfelelő állásba elhelyezni nem lehet, szabályszerű elbánás alá kell vonni (1912: LXV. t.-c. 35. § és 1934:1. t.-c. 2. §). Ez a szabály nyer alkalmazást akkor is, amikor valamely önkormányzati szolgálati ágat államosítanak;

i. felmondás, a szerződéses jogviszonyban álló alkalmazottaknál;

j. felmentés, az ideiglenes munkaerőknél.

Kivételes rendelkezések a közszolgálat megszüntetéséről.

186. A közszolgálat megszüntetését illetően, az egyes közszolgálati ágak különleges természete miatt, vagy a kivételes hatalom érvényre idején közérdekből a fentiekől eltérő rendelkezések vannak hatályban. Ezek az ágak

1. a kir. kúria ítélőbírái és velük egyenrangúak. (Közzs. Jogs. Gy. 21. §.)

2. az egyetemi tanárok (1912: LXV. t.-e. 31. §).

3. a honvédség tisztjei (1921: XXXII. t.-c. 8. §.),

4. a követek és megh. miniszterek (1939: XI. t.-c).

5. A kivételes hatalom alapján, amellyel a honvédelmi törvény a kormányt háború idején, vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében felruházza, a kormánybiztos a rendelkezése alatt álló állami, törvényhatósági és községi alkalmazottakat, a kir. bíróságok és ügyészségek személyzete kivételével, ha a szolgálat ellátására nem alkalmasak, azonnali hatállyal felmenti. A határozat jogerőre emelkedés után az ilyen alkalmazottat, ha a közérdek sérelme nélkül más szolgálati beosztásban el nem helyezhető, azonnal nyugdíjazni kell, illetve el kell bocsátani (1939: II. t.-c 144. §).

50. §. A közhivatalnok kötelességei és jogai.

A közhivatalnok kötelességei.

187. A közhivatalnok jogállásának tárgyalásánál (46. §) megállapítottuk, hogy a közszolgálati jogviszony az alkalmazottól az állam iránt teljes hűséget és odaadást követel, egész egyéniségét kívánja, esetleg az élete feláldozásáig. Ebből következik, hogy a közhivatalnok kötelezettsége nemcsak pontosan körülírt teendőkre és magatartásra terjed ki, hanem a helyzetek és a közszükséglet által megszabott szolgálatra, amelynek tartalma változó, előre nem is látható. Mivel az egyéniség meg nem osztható, a közhivatalnok szolgálatonkívüli magatartása is szigorú elbírálás alá esik.

Amikor tehát a közhivatalnokok kötelességeiről beszélünk, nem lehet szó azoknak taxatív felsorolásáról, a kötelességek katalógusának megállapításáról, hanem csak arról, hogy a fontosabb, vagy jogszabályokban külön szabályozott kötelességeket felsoroljuk.

A közhivatalnok fontosabb kötelességei a következők:

A szolgálati teendők gyors és pontos ellátása. Nemcsak a hivatalos idő pontos betartásával, hanem azontúl is, amennyit a szolgálat megkíván. Tartozik munkanövelést is elfogadni.

A szolgálat személyes ellátása. Saját helyettesítéséről nem gondoskodhatik.

A hivatal székhelyén való lakás. A székhelytől távol csak illetékes előjárójának előzetes írásbeli engedélye alapján lakhatik.

A hivatalból csak előzetes engedély alapján maradhat távol (pl. szabadság). A betegséget utólag igazolni kell az előírásnak megfelelően.

Teljes odaadás. Más állása nem lehet.

Mellékfoglalkozást csak előjárója írásbeli engedélyével üzhet.

összeférhetetlenséget megszüntetni köteles (1929: XXX. t.-c. 72. §, 1930: XV11T. t.-c. 63. §, P. Sz. Sz. 78.).

Titkos társulatoknak, vagy tiltott egyesületeknek tagja nem lehet (7502/1923. M. E. sz. r. és 1938: XVII. t.-c).

Hűség a haza és az államfő iránt. A közhivatalnokok nem pártokat vagy osztályokat, hanem a nemzetet szolgálják. Példát kell adniok a fokozott hazaszeretetre.

Szolgálati engedelmség. A közhivatalnok felelős hivatali cselekményeinek törvényszerűségéért. Köteles előljárója parancsait követni, ha a törvény másképp nem rendelkezik; a felelősség ilyen esetben azt terheli, aki a szolgálati parancsot kiadta. Nem szabad olyan szolgálati utasítást követni, amelynek végrehajtása felismerhetően büntető törvénybe ütköznék. A főnök iránti engedelmségi kötelesség határait a 17. § alatt tárgyaltuk.

Igazmondás a főnökökkel, alárendeltekkel és a felekkel szemben. Ezt nem szabad úgy érteni, hogy a félnek olyant is elmondjon, ami nem tartozik rá.

A hivatali titok megőrzése. Hivatali titoknak kell tekinteni mindazt, amit jogszabály, fennálló gyakorlat, szolgálati szabályzat, ügyrend, a hivatali többség utasítása hivatali titoknak nyilvánít, vagy e nélkül is mindazt, amiről a hivatalnok tudhatja, hogy közlése közérdeket, vagy jogos magánérdeket sért. Hivatali titoknak kell tekinteni az állam, törvényhatóság, vagy község intézetének, vagy üzemének üzleti vagy üzemi titkát is (1940: XVIII. t.-c. 4. §).

Megfelelő viselkedés az előjárókkal, alárendeltekkel és bajtársakkal szemben. Kölcsönös bizalom.

Udvarias bánásmód a felekkel szemben. „A tisztviselő legszebb és legfontosabb kötelessége, amely polgártársainak a közügyek terén való előzékeny támogatásából áll.” (7810/1924. M. E. sz. r.) A felekkel szemben való tárgyilagosság és pártatlanság. Ne bánják másként a befolyásos, mint az egyszerű emberrel.

A nemzeti kisebbségek nyelvének megtanulása, ha, olyan vidéken leijesít szolgálatot, ahol azok nagyobb számban laknak.

Önállóság, felelősségvállalásra való készség, kezdeményezés.

Tanulás, állandó továbbképzés.

Haladásra, javításra való készség.

Szolgálatáért a felektől jutalmat (pénzt vagy más előnyt) nem fogadhat el, még kevésbbé követelhet.

Tilos a hivatali tevékenység önkényes abbahagyása, vagy többekkel egyetértésben való beszüntetése: sztrájk (1878: V. t.-c. 480-481. §).

Erkölcös élet.

Rendezett anyagi helyzet.

Káros szenvedélyek (iszákosság, kártya, lóverseny) leküzdése.

Közbotrányokozás kerülése. Kerülése a betegség elhúzásának.

A közszolgálat tekintélyének megóvása.

Nem szabad túrnie azt, hogy vele közös háztartásban élő család tagja a köztisztességbe ütköző tevékenységet folytasson.

Ezek a kötelességek minden közhivatalnokra vonatkoznak.

Az *előjárónak (főnöknek)* ezeken felül még egyéb, fokozott kötelességei vannak:

Előrelátás, többtudás.

Emelkedjék alárendeltjei fölé. Tudjon tekintélyt tartani.

Parancsadás.

Fegyelmezés, összhang biztosítása

Ellenőrzés.

Ne veszítse el soha higgadságát Jó főnök nem lesz öngyilkos.

Legyen erélye és szívós kitartása.

Ne legyen féltékeny és irigy alárendeltjeire.

Legyen igazságos és elfogulatlan. Ne legyen részrehajló, ne tűrjön besűgást és hízelgést.

Tárjon elő mindenben jó példával.

Ismerje el más érdemét. Tudjon jutalmazni.

Legyen követésre méltó példája alárendeltjeinek.

A főnöki funkció tartalmát a 2. §-ban tárgyaltuk.

A közhivatalnokok jogosítványai.

188. A közzolgálat nem kötelező. Az állampolgárok azt hivatásukká csak úgy választják, ha előnyökkel jár. Az előnyöket is a köz érdekében, a szervezet jó működése érdekében kell adni. Az előnyök megszabása a közzolgálat szervezésének fontos eszköze. Az előnyöktől függ, hogy az állam kap-e önkéntes vállalkozás alapján elegendő és megfelelő munkaerőket, közhivatalnokokat és azokat meg tudja-e tartani? A közelmúltban nálunk is megfigyelhető volt a kereslet és kínálat viszonyának hullámozása. Az ország feldarabolása után sok volt a menekült tisztviselő és rosszak a gazdasági élet lehetőségei. Akkor az államnak módjában volt válogatni kiváló képességű munkaerőkben és a fiatalság is boldog volt, ha közhivatalnoki állást kaphatott. Az utóbbi években az ország területének részben való visszatérése, a zsidótörvények következtében a gazdasági pályákon beállott üresedések, valamint a kötelező katonai szolgálat visszaállítása s a nagyobb tiszti szükséglet révén a keresztény fiatalság elhelyezkedési lehetőségei nagyon megjavultak és a közhivatalnoki pályára való tördülés jelentékenyen csökkent. Különösen a kiváló képességű pályázók száma apadt, és a közzolgálatból is sokan, gyakran értékes emberek válnak ki.

A közzolgálat nagy méretei és közigazgatási jogi jellege miatt az előnyöket, amelyeket a közhivatalnokoknak nyújt, nem személyek szerint, hanem tárgyi jogszabállyal egyoldalúlag állapítják meg s azok egyenlő nyújtása kötelező. Nem lehet az egyik tisztviselőt jobb, vagy rosszabb elbánásban részesíteni, mint a másikat. Az egyén ezt az állam

által általános érvénnyel, személytelenül megállapított jogállást csak vagy vállalhatja, vagy nem, de nem módosíthatja. Az állásért való folyamodvány beadásával kifejezésre juttatja elvállalási készségét. Az alkalmazás tehát nincs hatással az előnyök nagyságára, csak investilúrá, behelyezést jelent. Akit azonban alkalmaztak, azaz egy állásba jogerősen behelyeztek, annak számára megnyílnak az álláshoz kötött előnyök. Így az előnyök alanyi jogokká válnak. Az egyén nem is mondhat le a jogszabályban megszabott előnyökről, csak azt teheti, hogy tényleg nem veszi azok egyikét-másikat igénybe. De gyakran az igénybevétel is kötelező. Pl. a szolgálati lakás elfoglalása, a csendőrnél a kincstári egyenruha viselése stb.

A közhivatalnokokat megillető előnyök, illetve jogok a következőképpen csoportosíthatók:

1. *Pénzbeli előnyök.* Ezek nagyszámmal: fizetés, lakáspénz, családi pótlék, képesítési pótlék, hadipótlék, kiküldetési és átköltözési illetmények, nyugdíj, özvegyi és árvaellátás, adómentességek, államasúti utazási, városi alkalmazottaknál közüzemi (víz-, gáz-, villanyáram) kedvezmények stb.

A pénzbeli előnyöknek a magyar közszolgalatban érvényes rendszerével az 51. §-ban fogunk foglalkozni.

2. *Természetbeni előnyök.* Ezek is többfélék, de többnyire nem általánosak. Általános az évi szabadság, amely rendszerint a magasabb fizetési osztályban (tehát a magasabb korban) hosszabb (2–6 hét). Nem általános előnyök az illetményföldek (egyes községi jegyzőknél, felekezeti tanítóknál), szolgálati lakás, fa járandóság (az erdészetnél), szolgálati gépkocsi, fogat, ingyen étel, szolgálati egyenruha, tisztiszolga stb.

3. *Eszmei előnyök.* Ilyenek a címzés („nagyságos” a VII., „méltóságos” az V., „nagyméltóságú” a II. fizetési osztálytól kezdve felfelé), a rang (az udvari etikett szerint), a kitüntetések, amelyek a köz érdekében tett kiváló szolgálatok jutalmazására szolgálnak és így a közszolgalatban többen érdemlik ki, mint mások, egyes szolgálati ágazatokban egyenruhaviselés, másokban ezenfelül fegyverviselés és az abból származó tekintély stb.

4. *Jogi előnyök.* A tárgyi jog által megszabott közhivatalnoki jogállásból az egyénre alanyi jogok származnak: az állandó alkalmazásra, a fokozott büntetőjogi védelemre (391. l.), a fizetésre, előlépésre, nyugdíjra, felelősségrevonás esetén a fegyelmi eljárás szabályainak betartására, illetmény- és nyugdíjkérdésekben a közigazgatási bírósághoz való panaszra (1896: XXVI. t.-c. 53. §) stb.

Idetartozik a közhivatalnokok egyesülési joga, szakmai egyesületek alakításának, illetve azokba tagul való belépésnek a joga, amennyiben az megtiltva nincs.

51. §. Az illetmény- és nyugdíjrendszer.

A közhivatalnokok pénzbeli előnyei.

189. A közhivatalnoknak a tényleges szolgálatban *illetmény*, a tényleges szolgálatból való kilépés után a törvényben megállapított esetekben *nyugellátás* jár, amelyet *nyugdíjnak*, illetve *végkielégítésnek* nevezünk, ha a közhivatalnok, és *ellátási díjnak*, ha a közhivatalnok özvegye, vagy árvái élvezik.

A közhivatalnokok mai illetmény- és nyugdíjazási rendszere hosszú fejlődés eredménye. Irányadó az állami alkalmazottakra kialakult rendszer. A többi szolgálatadók is illetmény- és nyugdíjazási rendszerükben az államhoz igazodnak, rendszerint csak a részleteket érintő eltérésekkel.

Az állami tisztviselőknek I-XI. fizetési osztályba sorozását az 1893: IV. t.-c. vezette be. Ez az illetményrendszernek ma is az alapja.

Az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak és azok özvegyeinek és árváinak nyugellátására vonatkozó legfontosabb hatályos törvény az 1912: LXV. t.-c.

Az illetményrendszer.

190. Az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak – szolgálatuk tartama alatt – *rendszeres járandóságként* a következő illetményekben részesülnek:

- a. fizetés (havidíj, havibér);
- b. lakáspénz, vagy ehelyett természetben való lakás;
- c. családi pótlék;
- d. egyéb pótlékok.

Az állami tisztviselők, kezelő (nő) k és altisztek *fizetésben*, a szakdíjnyokok és díjnyokok *havidíjban*, a kisegítő szolgák pedig *havidíjban* részesülnek.

ad a. *A fizetés.* Az állami tisztviselők fizetési osztályokba tartoznak, amelyek fizetési fokozatokra oszlanak. Egy részük azonban fizetési csoportokba és azokon belül fizetési fokozatokba (bírák, ügyészek), más részük csak fizetési fokozatokba tartozik (tanárok, tanítók, óvónők, kezelő(nő)k, díjnyokok, altisztek, szolgák). A honvédség és csendőrség havidíjasai (tisztjei) rangosztályokba és azokon belül havidíjfokozatokba, a honvédség, csendőrség és rendőrség altisztjei és legénységi állományú egyénei rendfokozatokba és azokon belül fokozatokba tartoznak.

A fizetési osztályokba, fizetési csoportokba és rangosztályokba sorolt állások számát az állami költségvetés állapítja meg. Az alsóbb fizetési osztályból vagy csoportból a magasabbra a tisztviselő kinevezés útján akkor jut, ha üresedés van; az alacsonyabb fizetési fokozatból ugyanannak a fizetési osztálynak magasabb fizetési fokozatába pedig fokozatos előléptetés útján akkor, ha az előírt ú. n. várakozási időt eltöltötte, ami rendszerint három év. Azoknál, akik csak fizetési foko-

Értékelési pontszám	TISZTVISELŐK		TISZTEK		MUNKÁSOK		ALL. RENDSZERŰ		ALL. ÜZEMEK		FELTÖLTŐK	
	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány	Állam-tanúsítvány
23.847	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
22.226	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
15.226	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
12.649	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
11.622	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
9.254	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
6.484	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
7.269	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8
5.079	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9
5.995	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
5.222	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
4.108	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
3.915	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
3.650	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
3.424	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
3.128	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
2.918	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17
2.712	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18
2.588	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19	19
2.444	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
2.268	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21	21
2.122	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22	22
2.004	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23	23
2.028	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24
1.910	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25
1.880	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
1.768	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27
1.708	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28
1.620	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29	29
1.560	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
1.500	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31	31
1.450	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32
1.418	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33	33
1.480	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34	34
1.320	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35	35
1.208	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36	36
1.158	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37	37
1.200	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38	38
1.100	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39	39
1.000	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40

Ha az állami tanúsítvány nem rendelkezik az állami tanúsítványban megnevezett szakmával, akkor a munkás az állami tanúsítvány alapján a munkás értékelési szabályzat szerinti pontszámra kerül.

Ha az állami tanúsítvány nem rendelkezik az állami tanúsítványban megnevezett szakmával, akkor a munkás az állami tanúsítvány alapján a munkás értékelési szabályzat szerinti pontszámra kerül.

*) Ez az állami tanúsítvány

/átokba tartoznak, az illető minőségben (pl. középiskolai rendet» tanári minőségben) eltöltött évek száma irányadó, tehát az előlépés időpontja előre ismeretes. Ezért ezt automatikus előlépési rendszernek szokás nevezni.

Az állami rendszerű altisztek négy csoportba tartoznak:

aa. a műszaki altisztek,

bb. a szakaltisztek,

cc. az I. osztályú altisztek,

dd. A 11. osztályú altisztek csoportjába.

Kisegítő szolga bármely altiszti csoportba csak kinevezés útján juthat, az egyes altiszti csoportokon belül létesített fizetési fokozatokba háromévi várakozási idő után léptethető elő.

A vármegyei, városi és községi tisztviselők és egyéb alkalmazottak az állami alkalmazottak fizetési osztályaiba vannak besorolva. (1929:XXX. t.-c. 69. §, 1927: V. t.-c. 49. §, 62.000/1926. B. M. sz. r.)

Az államvasúti, állami vas-, acél- és gépgyári és állami kőszénbányászati tisztviselők és egyéb alkalmazottak illetményeinek rendszerét szintén az állam állapítja meg. Budapest székesfőváros tisztviselőinek és alkalmazottainak fizetési osztályokba és fokozatokba való beosztását, valamint illetményeiket a törvényhatóság szabályrendelettel állapítja meg, amely szabályrendeletet a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértve hagy jóvá (1930: XVIII. t.-c. 57. §).

Az OTI és OMBI tisztviselői és egyéb alkalmazottai szintén az állami alkalmazottak fizetési osztályaiba és fokozataiba vannak besorozva (1927:XXI. t.-c. 115-116. §).

A tényleges szolgálatban álló köztisztviselők és egyéb alkalmazottak fizetéseit a kormány akként állapítja meg, hogy azokat 26 kimutatásba foglalja. A fizetések ezidőszertinti összegét 1941. évi december hó 1-től kezdődő hatállyal a 8500/1941. M. E. sz. r. állapította meg.

Az egyes kimutatásokban megállapított illetmények egymáshoz való viszonyát a mellékelt táblázat tünteti fel (11. sz. ábra).

Az állami alkalmazottak illetményeire vonatkozó összes jogszabályokat a Közszolgálati Jogszabályok Gyűjteményének I. és II. köteté tartalmazza.¹

ad b. A lakáspénz. A tisztviselők és egyéb alkalmazottak lakáspénzének összegére nézve a fizetési osztályok (csoport), az állomáshely és a részükre megállapított családi pótlékok száma irányadó.

A lakáspénzek szempontjából az állomáshelyek hat lakáspénz-osztályba vannak besorozva (8500/1941. M. E. sz. r.).

Az I. lakáspénzosztályba tartozik Budapest, a 11.-ba tartoznak: Debrecen, Győr, Kaposvár, Kassa, Kolozsvár, Komárom, Marosvásárhely, Miskolc, Nagyvárad, Pécs, Sopron, Szatmárnémeti, Szeged, Székesfehérvár, Szolnok, Szombathely, Ungvár

¹ A tisztviselők rangbeosztásáról részletes kimutatást közöl „Magyarország tisztii cím- és névtára”, 1941. évfolyam, 668. sk. 1.

és Zombor; a III.-ba Baja, Eger, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Kiszeg, Máramaros-sziget, Nyíregyháza, Pestszenterzsébel, Rákospalota, Sátoraljaújhely, Szabadka, Újpest és Újvidék; a IV.-be 40, az V.-be 82 további város és nagyközség, az összes többi állomáshely pedig a Vf. lakáspénzosztályba tartozik.

A tisztviselők és egyéb alkalmazottak részére fizetési oszrályonkint és lakáspénzosztályonkint kétféle lakáspénz van megállapítva, A kisebb összegű lakáspénzt azok kapják, akik legfeljebb két, a nagyobb összegűt azok, akik legalább három családi pótlékban részesülnek.

ad c. *A családi pótlék* (Bevezette az 1912: XXXV. t.-c). A családi pótlékre igényjogosultak négy csoportba tartoznak. Az alkalmazottnak családi pótlékre igénye van a felesége és gyermekei után (24, illetve 20 és 16 éves korig), és méltányossági alapon családi pótlékban részesíthető a most említett életkort már elért gyermeke, az édeszülők, a szülőtlen törvényes unoka és a nevelt, vagy örök befogadott gyermeke után. A családi pótlék havi összege csoportonkint, valamint a gyermekek száma szerint különböző, de a fizetési osztály szerint nem emelkedik.

ad d. *Egyéb pótlékek:*

aa. Korpótlék, amelyben a VIII-XI. fizetési osztályba tartozó tisztviselők részesülnek, ha fizetési osztályuk legmagasabb fizetési fokozatában három évet eltöltöttek és a magasabb fizetési osztályba nem nevezhetők ki (1938 . XXXVII. t.-c).

bb. Bírói képesítési pótlék (1930: XLIII. t.-c).

cc. Rendőrségi pótdíj, amelyben a rendőrség tényleges szolgálatot teljesítő, fegyver és egyenruha viselésére jogosított tagjai, orvosai és detektívjei részesülnek (3260/1930. M. E. sz. r.).

d. Hadi pótlék, amelyben a háborúban résztvevő tűzharcosok részesülnek.

e. Veszélyességi pótlék (közkórházak járványosztályain alkalmazottak részére).

f. A vármegyei tisztviselők személyi pótléka, amelyben azt az érdemes tisztviselőt részesítheti a törvényhatósági bizottság, aki az állásában elérhető legmagasabb fizetési osztályban öt évet már eltöltött (1929:XXX. t.-c 69. §).

g. Közlekedési segély, amelyben a Budapesten állomásozó tisztviselők és egyéb alkalmazottak részesülnek a VIT. fizetési osztálytól kezdve lefelé.

Az állami tisztviselők részére magasabb fizetési osztályba (csoportba) való kinevezés nélkül magasabb tisztviselői állás címe, vagy címe és jellege, vagy csak jellege, mint kitüntetés adományozható. Az adományozás mindig az államfő hatáskörébe tartozik.

A magasabb tisztviselői állás címe az ezzel felruházott tisztviselőnek a címzésen kívül semmi más jogot, vagy előnyt nem biztosít.

A magasabb tisztviselői állás címe és jellege, vagy csak jellege a

tisztviselőnek a magasabb állással járó fizetésre és lakáspénzre, valamint napidíjra való igény kivételével, a magasabb állással összekötött minden más előnyre (pl. ranghelyre) jogot ad.

Az állami tisztviselők rangsorozati névjegyzékében a rangsort megállapítja: *er.* az államfő által kinevezetteknel a legfelsőbb elhatározásnak, *b.* más kinevezetteknel a kinevezési okirat keltének napja (1893:IV. t.-c. 4. §).

h. A köztisztviselőknek és egyéb alkalmazottaknak belföldi és külföldi kiküldetések, valamint más állomáshelyre hivatalból való áthelyezés alkalmával kiküldetési, illetve átköltözködési illetményekre van igényük.

A kiküldetési és átköltözési illetményekéi nem rendszeres és változó, a többieket rendszeres és állandó illetményeknek nevezzük.

i. Adómentesség. Az állami alkalmazottak fizetése, valamint a nyugdíja és ellátása után állami adók fizetendőek. De mentesség illeti meg az állami alkalmazottakat az állami jövedelemadó, továbbá a törvényhatósági, vagy községi adó és útdadó, valamint a községi közmunka alól (1929: XXIII. t.-c. 6. §, 500/1927. P. M. sz. r. 5. §, 1893: IV. t.-c. 15. §, 1890:1. t.-c. 25. §).

Az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak számára az Országos Tisztviselői Betegápolási Alap (OTBA) betegség, gyermekágy, műtét és temetés esetére számos anyagi előnyt biztosít (1921: XLVI. t.-c. 1. §, 1938: XXXIX. t.-c. 9900/1938. M. E. sz. r.).

A nyugdíjrendszer.

191. Az állami alkalmazottak nyugdíjrendszerének legfontosabb alapelvei a következők:

Ígényjogosultak az állami tisztviselők és egyéb alkalmazottak és azok özvegyei és árvái, akiknek körét a törvény részletesen megállapítja.

Az ellátások *állandók, vagy egyszersmindenkorra szólnak.* Állandók: az alkalmazottat megillető nyugdíj, lakáspénz és családi pótlék, illetve nyugalombérlés. az özvegyet megillető nyugdíj és özvegyi lakáspénz, a gyermekek nevelési járuléka 24, illetve 16 éves korig, egyes gyermekek részére méltányosságból engedélyezett életjáradék. Egyszersmindenkorra szóló ellátás a végkielégítés és a temetési segély.

Az ellátás megállapításánál a tisztviselőnek, vagy egyéb alkalmazottnak beszámítható szolgálati ideje és a tényleges szolgálatban utójára élvezett beszámítható javadalmazása szolgál alapul.

A szolgálati idő tartamát a polgári időszámítás szerint (év és hónap) kell meghatározni. Annál a tisztviselőnél azonban, akinek egyetemen, vagy más főiskolán szerzett képesítése van és aki tanulmányait a tényleges szolgálatba történt belépését megelőző időben fejezte be, valamint a rendőrségnél a felügyelői, detektívi, vagy őrszemélyzeti álláson töltött időnek minden teljes hét hónapját nyolc

hónapnak kell számítani (35 év = 40 évvel). A törvényhatóságok szolgálatában töltött idő beszámítandó.

A nyugdíjbahelyezés végleges, vagy ideiglenes. Végleges akkor, lia a nyugalombahelyezendő a teljes javadalmazásával egyenlő összegű nyugdíjra igényt adó szolgálati idejét, vagy 60. életévét betöltötte. Minden más esetben ideiglenes. Az ideiglenesen nyugalombahelyezett közhivatalnokot, ha azt fontos szolgálati érdekek kívánják, testi és szellemi képességének, valamint szolgálati minőségének megfelelő szolgálattételre ideiglenesen be lehet rendelni.

A nyugdíjat a tényleges szolgálatban utoljára élvezett beszámítható javadalmazás alapján kell megállapítani akként, hogy 10 évi beszámítható szolgálat után a fizetés 40%-át, a tizedik éven túl bezárólag a 40. évig, minden év után további 2%-kát tegye ki. Így a nyugdíj 40 beszámítható szolgálati év után eléri az utolsó tényleges javadalom 100%-át.

A nyugdíjast a nyugdíjon felül lakáspénz és családi pótlék is megilleti.

A tényleges szolgálatban, vagy nyugdíjazott állapotban elhalt tisztviselő, vagy egyéb alkalmazott özvegyének a törvényben részletesen körülírt feltételek mellett *özvegyi nyugdíjra* van igénye. Az özvegyi nyugdíj a férj tényleges szolgálatban utoljára élvezett beszámítható javadalmazásának 50%-át teszi ki. Az özvegyet ezenfelül lakáspénz is illeti meg.

A tisztviselő minden egyes árvája után annak 24. éves kora betöltéséig, vagy korábban bekövetkezett ellátásukig, az altisztek és szolgák árvái után 16. éves korukig, kiválóan folytatott tanulmányok esetén 24. éves korukig *nevelési járulékot* kell megállapítani. A nevelési járulék összege árvánként az anyát megillető özvegyi nyugdíj egyötöde. Szülőtlen árvák az egy gyermeket megillető nevelési járulék kétszeres összegét kapják.

Az alkalmazottak tényleges szolgálatuk tartama alatt *nyugdíj-járulékot* kötelesek fizetni és pedig a tisztviselők beszámítható javadalmazásuk 1*5% -át, az egyéb alkalmazottak 1%-át.

Az állami alkalmazottak nyugdíjjárandóságaira vonatkozó hatályos *jogszabályokait* a *Közszolgálati* Jogszabályok Gyűjteménye JV. kötete tartalmazza.

52. §. A közhivatalnokok felelőssége,

A közhivatalnokok hármasság felelőssége.

192. Megkülönböztetjük a közhivatalnokoknak i. fegyelmi, 2. büntetőjogi és 3. vagyoni felelősségét.

A közhivatalnokoknak, mint a közigazgatás egyéni szerveinek felelősségével rokon a testületi szervek, a törvényhatósági bizottságok és a képviselő testületek tagjainak felelőssége, akik azonban nem köz-

hivatalnokok és csak magánjogi felelősségük van a törvényekben szabályozva.

A közhivatalnokok fegyelmi felelőssége.

193. Minden közhivatalnok a közigazgatás szervezetéhez tartozó valamely szervezeti egység tagja. A szervezeti egység főnökből és a szükséges számú alárendeltből áll. Köztük munkamegosztás van. Á szervezeti munkateljesítménye attól függ, hogy tagjai hogyan végzik feladatukat? A főnöki funkció fontos eleme a parancsadás, a vezetés, az összhang biztosítása és az ellenőrzés (33.1.). A közhivatalnok azáltal, hogy kérte és vállalta a közszolgálatba való felvételét, különös engedelmességi kötelezettségnek vetette magát önként alá és azt még esküvel is megerősítette. Ez az alapja annak, hogy a főnökei, a közvetlen főnöktől fel a legmagasabb főnökig, tőle állandóan a közszolgálatnak megfelelő magatartást, a szervezet munkamegosztásába való beilleszkedést, szervezeti egységének munkaütemével való lépéstartást s amikor a közszolgálat érdeke kívánja, a tőle telhető legnagyobb teljesítményt, esetleg élete kockáztatásával is követelhetik és hogy a közhivatalnok mindeerre köteles is.

A főnök kötelessége arról gondoskodni, hogy a szervezet a feladatnak megfelelő legyen és hogy minden tagja tisztában legyen azzal, mi a kötelessége. Az irányítás történhetik részben közös eszme (33. 1.), részben általános parancsok (jogszabályok, szabályzatok), részben konkrét szolgálati parancsok által.

A főnöknek számos és sokféle eszköz áll rendelkezésére a végből, hogy alárendeltjeit engedelmességre szorítsa: a példa, a tanítás, a nevelés, a buzdítás, a jutalmazás, a hátrányban részesítés, az évenkénti minősítés és annak következményei: az előléptetés, vagy mellőzés stb. Az a köztisztviselő, akinél a főnök ilyen pszichológiai eszközökkel nem tudja elérni, hogy szolgálati kötelességeinek mindenben pontosan megfeleljen és főnökének a hivatala ellátására vonatkozó utasításait pontosan kövesse, szolgálati vétséget követ el, amely kényszerítő intézkedések, szankciók alkalmazását teszi indokolttá, amelyeket fegyelmi büntetéseknek nevezünk. Az alá- és fölrendeltség, a hierarchia fogalmához a főnök fegyelmi joga, illetve az alárendelt fegyelmi felelőssége mindig hozzátartozik. A szervezett munka eredménye e nélkül veszélybe kerülne, nem volna biztosítható. Ha az egyik munkaerő a maga részét nem végzi el, azt helyette másnak kell elvégeznie, ami a munkamegosztás megzavarását jelenti. Ezenfelül jogosult az aggály, hogy az a közhivatalnok, aki különböző főnöki pszichológiai ráhatás ellenére és számos kötelességtudó munkatárs közepette fegyelmi vétséget követ el, jól van-e kiválasztva a közszolgálatra, vagy nem fejlődött-e alkalmazása óta rossz irányba és így feltehető-e, hogy egyénisége a közszolgálat minden helyzetében helyt fog állni, megérdemli-e azt a bizalmat, amely minden

állandó együttműködésben nélkülözhetetlen, de amelynek fontosságát nagyon növeli, hogy a közszolgálat közérdekű állami ügyeket intéz.

A fegyelmi büntetések célja kettős: enyhébb esetekben javítás, annak az elérése, hogy a közhivatalnok megbízható és jól használható munkaerővé váljék (*poenae medicinales*), amely esetekben pedig erre nincs remény vagy lehetőség, az eltávolítás a közszolgálatból, mert ilyen egyén a szervezet teljesítőképességére és többi tagjaira káros (*Quort medicamenta non sanant, jer rum. sanatj.* A közszolgálat számára az eltávolítás lehetősége teszi a hivatásos, életfogytig (illetve 40 éven át) alkalmazott közszolgálati rendszert előnyössé, mert biztosítja az állandóság előnyeit a közhivatalnokok nagy többségénél, és a közszolgálati jogviszony felbontásának lehetőségét abban az aránylag kevés számú esetben, amikor a kiválasztás nem sikerült.

Tekintve a fegyelmi büntetések komoly jelentőségét, a közszolgálati jog azok alkalmazását nem hagyja egyedül a közvetlen főnök hatáskörében, hanem rendszerint a következő elvek szerint jár el:

a. a közvetlen, vagy a magasabb főnökök hatáskörébe utalja a fegyelmi eljárás elrendelését;

b. a fegyelmi büntetések kiszabását, az ítélezést, legalább is végső fokon, az elrendelőtől különböző szervre, lehetőleg független szakbírószágra bízza (pl. Németországban a legfelsőbb közigazgatási bíróságra);

c. a fegyelmi eljárást a bűnvádi eljáráséhoz hasonló alapelvek szerint részletesen szabályozza, kiterjeszkedve a vizsgálat, a vád- a védelem, a bizonyítás, a büntetések és jogorvoslatok kérdéseire.

Az ily módon szabályozott fegyelmi eljárási jog mind a közszolgálat érdekeit megvédi, mind pedig megadja a közhivatalnoknak a tárgyilagos elbírálás biztosítékait és így a gyengébb félnek is védptt jogállást biztosít.

A fegyelmi eljárás, illetve büntetés alapja mindig valamely *fegyelmi vétség*, amelyet a közhivatalnok szolgálati, vagy szolgálaton kívüli magatartásával elkövet. A vétség elkövetése azonban nem vonja maga után szükségképpen a büntetést, mint pl. a büntettekénél. A fegyelmi vétség a főnököknek megadja ugyan a jogi lehetőséget a fegyelmi eljárás elrendelésére, az azonban, hogy elrendelik-e, szabad mérlegelésükre tartozik. Ez következik abból, hogy a közhivatalnok fegyelmi felelősségének elbírálásánál a vezérszempont a szolgálati engedelmesség kikényszerítése és a javítás, illetve a közhivatalnoki kar tekintélyének fenntartása. Ha ez a cél a fegyelmi vétség elkövetése esetén büntetés nélkül is elérhető, a büntetésnek nem okvetlenül kell bekövetkeznie. Ezért a főnökök a fegyelmi eljárás elrendelése előtt mérlegelni kötelesek nemcsak az eset összes körülményeit, hanem a vétkes közhivatalnok egész egyéniségét és a

fegyelmi eljárás elrendelésének vagy mellőzésének a többi hivatalnokokra várható hatását. Egy érdemes vagy szorgalmas hivatalnoknál mellőzhetik, egy hanyagnál ugyanolyan helyzetben elrendelhetik, a többnél egyszerre jelentkező hanyagság vagy vétség (pl. későn bejárás) esetén egynél vagy kettőnél elrendelik s ha ez a példa hat. η többi ellen mellőzhetik. Ilyenkor természetesen a személyek helyes, kiválasztása, akik ellen az eljárási elrendelik, a főnöktől léleklani biztosságot kíván.

A közhivatalnok összeütközésbe kerülhet a büntetőtörvénykönyvvel is. Ez a fegyelmi eljárásra is okul szolgálhat. A két eljárás és esetleg kettős büntetés egymást nem zárja ki, mert a büntető eljárás és a fegyelmi eljárás célja és szempontjai nem azonosak. A *ne bis in idein* elve tehát kizár ugyanazért a cselekedetért két fegyelmi büntetést, de nem zár ki egy fegyelmi és egy büntetőből büntetést.

A fegyelmi büntetések tekintetében különös szigorúság jellemzi ;t katonai fegyelmi jogot. Ennek magyarázata a katonai szolgálat sajátossága, a katonai szolgálati parancs feltétlen teljesítésének követelménye, amely megengedi a testi büntetéseket (fogság, szigorított fogság, kikötés stb.) és a közvetlen l'elbbsvalónak is megadja ilyen büntetések kiszabása jogát. A kötelező katonai szolgálat kizárja a szolgálatból való eltávolítás lehetőségét, amit szintén a büntetések szigorításával ellensúlyoznak. Egyes fegyelmi vétségek a katonai büntető törvénykönyv súlyos büntető rendelkezései alá esnek.

A fegyelmi felelősségnek a szolgálattal való szoros összefüggéséből következik, hogy a közzolgálati jogviszony keletkezése előtti és megszűnése utáni időben elkövetett cselekmény, vagy tanúsított magatartás miatt nincs helye fegyelmi eljárásnak, mert ezekben az esetekben a szolgálat nincs érintve, annak javítása el nem érhető, ezért a fegyelmi eljárás alá vont közhivatalnok lemondásának elfogadása is az eljárás megszüntetését vonja maga után. Ha valaki kinevezése előtt olyan tettet követett el, amely miatt a közzolgálatba nem lett volna felvehető, de ezt eltitkolta, kiderülése után ellene nem lehet fegyelmi eljárást indítani, hanem a kinevezését, mint érvény te lent, hatálytalanítani.

Ha egy közhivatalnok más szolgálatadó szolgálatába lép, ph törvényhatóságéból az államéba, az új szolgálatában a régi szolgálata idején elkövetett fegyelmi vétségért eljárásnak szintén ugyanebből az okból nincs helve (V. ö. 1929: XXX. t.-c. 76. § és 43/1930. B. M. sz. r. 9. p.).

A nyugdíjas ellen tényleges szolgálata alatt, vagy után elkövetett cselekmény miatt fegyelmi eljárásnak csak akkor van értelme, ha a szolgálat javításán kívül, amiről már nem lehet szó, valamely mellékcél indokolja, pl. hivatali cím, rang vagy nyugellátás el-

vonása.¹ Az 1929: XXX. t.-c. szerint, ha nyugdíjas önkormányzati alkalmazott ellen enyhébb büntetés alkalmazása volna indokolt, mint a hivatalvesztés, a fegyelmi vétséget meg kell állapítani, a büntetés kiszabását azonban mellőzni kell (90. §).²

A szolgálati viszonyon kívül a közhivatalnokok, mint minden más állampolgár, a rendes bíróságok elé tartoznak.

A fegyelmi vétségek és büntetések.

194. A magyar közhivatalnokok elleni *fegyelmi eljárást* a 86. §-ban tárgyaljuk (595. l.).

Az állami közigazgatási alkalmazottak, amennyiben rájuk vonatkozó külön fegyelmi szabályok nincsenek érvényben, ma is az 1874-ben alkotott Pénzügyi Szolgálati Szabályok IV. fejezetében foglalt fegyelmi szabályok alatt állnak. Ezek a fegyelmi eljárást nem kellő részletességgel szabályozzák és rendelkezéseik nem mindenben Jelelnek meg a fegyelmi büntetőjog mai fejlettségének.

A külön fegyelmi szabályok közt legfontosabbak és a modern követelményeknek is a legmegfelelőbbek: *a.* az önkormányzati törvényhatósági (beleértve a székesfővárost) és községi tisztviselők fegyelmi eljárása (1929: XXX. t.-c. 75-94. §) és *b.* a kir. ítélőbírák és a kir. ügyészség tagjainak fegyelmi eljárása (1871: VIII. és 1936: III. t.-c.)

A fegyelmi vétségek a Pénzügyi Szolgálati Szabályok szerint háromfélék: 1. legsúlyosabbak, 2. súlyosak, 3. egyszerűek.

A legsúlyosabb szolgálati vétségek: *a.* a kötelességszerű hűség megszegése; *b.* hivatalos hatalommal való visszaélés; *c.* valamely hivatalos cselekményért vagy eljárásért ajándék követelése, vagy elfogadása; *d.* lényeges valótlanságoknak a hivatalos iratokba és könyvekbe tudva való felvétele.

Súlyos szolgálati vétséget követ el a közhivatalnok, aki *a.* hivatalát oly mérvben hanyagolja el, hogy abból a kincstárra kár háramlik, vagy háramolhatik; *b.* oly erkölcstelen magaviseletű, hogy általános megbotránkozásra okot ad; *c.* a felekkel törvényellenesen, vagy durván bánik; *d.* tiltott mellékfoglalkozást űz; *e.* előjárói irányában a köteles tisztelettel és engedelmességgel nem viseltetik.

A többi apróbb vétségek egyszerű szolgálati vétségek.

Igen terhelő körülmények közt az egyszerű vétségek is lehetnek súlyosak, sőt legsúlyosabbak (P. Sz. Sz. 235-240. §).

A törvényhatósági és községi tisztviselők közül az ellen van fegyelmi eljárásnak helye, aki:

- a.* megsérti, vagy hanyagul teljesíti hivatali kötelességét, vagy
- b.* a köztisztviselői állás tekintélyével össze nem férő magatartá-

¹ L. *Otto Moyer*: Deutsches Verwaltungsrecht. II. kötet, 2. kiad., 193. sk. 1.

² A német jog szerint helye van fegyelmi büntetesként a nyugdíj leszállításának is. Reichsdienststrafordnung vom 26. Januar 1937. 4. §.

sával állásának, vagy a tisztviselői karnak tekintélyét csorbitja, vagy a tiszteletre, vagy bizalomra méltatlanná válik; vagy

c. korlátlan cselekvőképességének elvesztése, testi, vagy szellemi erőinek fogyatkozása miatt, vagy egyéb okból hivatali állásának betöltésére alkalmatlanná lesz (1929: XXX. t.-c. 76. §).

A fegyelmi eljárást elrendelheti állami közigazgatási tisztviselő és egyéb alkalmazott ellen minden felettes hatósága. Ez egyébként részletesen szabályozva nincs, önkormányzati tisztviselőknél a pontos rendelkezés így szól:

„A fegyelmi eljárást elrendelheti:

1. a törvényhatósági tisztviselők, meg pedig: a vármegye alispánja, főjegyzője, árvaszéki elnöke és t. főügyésze, továbbá a törvényhatósági jogú város polgármestere, helyettes polgármestere, főjegyzője, tanácsnokai, árvaszéki elnöke és l. főügyésze ellen: a közigazgatási bizottság, a kisgyűlés, a törvényhatósági bizottság közgyűlése, a belügyminiszter és a tárcája körébe eső ügyekben a belügyminiszterrel egyetértve az illető szakminiszter; a vármegye és a törvényhatósági jogú város többi tisztviselője ellen a felsoroltakon kívül a főispán és a törvényhatóság első tisztviselője is;

2. a megyei város polgármestere, főjegyzője, tanácsnokai és ügyésze ellen: a képviselőtestület, az alispán, a közigazgatási bizottság, a kisgyűlés, a törvényhatósági bizottság közgyűlése, a főispán és a belügyminiszter, a megyei város többi tisztviselője ellen a felsoroltakon kívül a polgármester is;

3. kis- és nagyközségek alkalmazottai ellen a járási főszolgabíró, az alispán, a közigazgatási bizottság, a kisgyűlés, a törvényhatósági bizottság közgyűlése, a főispán és a belügyminiszter.

A fegyelmi eljárást elrendelő határozat ellen nincs helve jogorvoslatnak.” (1929:XXX. t.-c. 78. §.)

A fegyelmi hatóságokat a 42. §-ban tárgyaltuk (369. l.).

A *fegyelmi büntetések* a következők:

1. állami alkalmazottaknál: *a.* írásbeli megrovás; *b.* pénzbírságok; *c.* a fokozatos előléptetés megvonása; *d.* a büntetésből való áthelyezés; *e.* a szolgálatból való elbocsátás (P. Sz. Sz. 242. §);

2. önkormányzati alkalmazottaknál: *a.* rosszalás; *b.* pénzbüntetés; *c.* az előlépés elvonása; *d.* a szolgálatról felmentés (egyenlő a szabályszerű elbánás alá vonással); *e.* hivatalvesztés a hozzátartozók ellátási igényeinek érintetlenül hagyásával; *f.* hivatalvesztés a hozzátartozók ellátási igényeinek elvonásával (1929: XXX. t.-c. 90. §).

A büntetések sorozata, mint kitűnik, lényegesen eltérő az állami és az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi szabályai szerint. Így a pénzbüntetésről az állami szabályzat csak azt mondja, hogy az ott alkalmazandó, ahol azt különös szabályok elrendelik, de az összegre vonatkozólag korlátozás nincs. Az önkormányzati alkalmazottaknál a pénzbüntetés 10 pengőnél kevesebb és 1000 pengőnél több nem lehet. A fokozatos előléptetéshez való igény megvonása az állami alkalmazottaknál vagy bizonyos esetre, vagy határozatlan időre történhetik, amely utóbbi mindaddig érvényes, míg hatályon kívül nem helyezik; az önkormányzati alkalmazottaknál viszont ki van mondva, hogy három évnél hosszabb nem lehet. A leglényesebb különbség azonban az, hogy az önkormányzati alkalmazottak

fegyelmi büntetési közt szerepel a szolgálatról való felmentés, azaz a nyugdíjazás, valamint az, hogy különös méltánylást érdemlő esetekben a hivatalvesztésre ítélt alkalmazott hozzátartozói ellátási igényeinek érintetlenül hagyását a fegyelmi hatóság az ítéletben megállapíthatja, amely két fokozat az állami alkalmazottak büntetési közt nem is szerepel. Míg az 1912: LXV. t.-c. 45. §-a azt az indokolatlanul enyhe rendelkezést tartalmazza, hogy a miniszter olyan állami nyugdíjasnak, akit a büntetőbíróság jogerős ítélettel hivatalvesztésre ítélt – méltánylást érdemlő körülmények fennforgása esetén és ha azt a vagyoni viszonyok is indokolják –, a nyugdíját meghagyhatja, sőt még akkor is, ha a bíróság szabadságvesztés-büntetést is állapított meg, a nyugdíját a szabadságvesztés büntetése alatt a felesége kezéhez utalványozhatja, addig a tényleges állami alkalmazottak fegyelmi büntetési közt a büntetésből való áthelyezés, illetve olyan esetben, ahol ennek nem lehet helye, a fokozatos előléptetés megvonása után az állásvesztés következik az alkalmazott és hozzátartozói minden igénye elvesztésével. Ennek az elavult fegyelmi szabályzatnak az a hatása, hogy egyrészt az állam saját alkalmazottai rosszabb helyzetben vannak, mint amilyent az állam az önkormányzati alkalmazottaknak később biztosított, másrészt hátrányos az állami közszolgálatra, mert a fegyelmi hatóságok így számos olyan alkalmazottat meghagynak a tényleges szolgálatban, akinek eltávolítása kívánatos, mert nem akarják családjukat az ellátástól megfosztani.

Ezt az akadályt az állami hivatalnokokkal szemben most az 1934: I. t.-c. szerinti eljárás alkalmazásával kerülik meg, amely gyorsabb, mint a fegyelmi eljárás, és a nyugdíjazást az 1912: LXV. t.-c. ben nem engedélyezett jogcímen lehetővé teszi.

Az 1936: III. t.-c. szerint a kir. ítélőbírák és a kir. ügyészség tagjainak hivatalvesztésre ítéltése esetén „a fegyelmi bíróság különös méltánylást érdemlő okból és ha ezt a vagyoni viszonyok is indokolják, kimondhatja, hogy az elítéltnak és az utána állami ellátásra jogosultaknak, vagy csupán az utóbbiaknak ellátási igénye az állammal szemben részben – és pedig a fegyelmi bíróság ítéletében meghatározott mértékben – fennmarad” (13. §). Ez a rendelkezés tehát az állami alkalmazottak egy részére már kiterjesztette a megfelelő rendelkezéseket, ami az eltérést a többiekkel szemben annál súlyosabbá teszi.

A fegyelmi büntetésnél enyhébb a *rendbüntetés*, amelyet az önkormányzati alkalmazottra felügyelő hatóságainak bármelyike kiírhat, ha enyhébb beszámítású mulasztást vagy szabálytalanságot követ el. A rendbüntetés öt pengőtől az alkalmazott napidíjának ötszöröséig terjedhető pénzbírság (1929: XXX. t.-c. 75. §). Az állami alkalmazottaknál ezzel szemben ilyen esetben csak szóbeli dorgálásnak

van helye, „amely az ismételt kötelességszegés törvényszerű következményeire utal.” (P. Sz. Sz. 241. §).

A fegyelmi eljárás alá vont alkalmazott a fegyelmi szabályokban megállapított esetekben állásától felfüggeszthető, illetve felfüggesztendő. A felfüggesztett alkalmazott felfüggesztésének tartama alail. lakáspénzén és családi pótlékán felül élelmezési illetményben részesül, amely fizetésének egyharmadától feléig terjed.

A közhivatalnokok büntetőjogi felelőssége.

195. A közhivatalnok kötelességeinek megsértése lehet oly súlyos, hogy az nemcsak a közszolgálat érdekeibe, hanem a közerkölcsbe is ütközik. Ezeket a büntető törvénykönyv állapítja meg és üldözi. A közhivatali büntettek és vétségek külön fejezetet alkotnak és azokat az jellemzi, hogy elkövetőjüknek közhivatalnoki minősége a büntett vagy vétség lényeges tényálladási elemei közé tartozik,

A magyar büntetőtörvények a következő közhivatali büntetteket és vétségeket ismerik:

1. Hivatali sikkasztás (1878: V. t.-c. 462-464. §).
2. Megvesztegetés (1942: X. t.-c. 1-2. §).
3. Ajándék tiltott követelése és elfogadása (1942: X. t.-c. 4. §).
4. Hivatali visszaélés (1878: V. t.-c. 417. §).
5. A hivatali hatalommal való visszaélés (1878: V. t.-c. 472-478. §).
6. Hivatali titok megsértése (1940: XVIII. t.-c. 4. §).
7. Hivatali kötelesség megtagadása (sztrájk) (1878: V. t.-c. 480-481. §).
8. Hamis községi bizonyítvány kiállítása (1878: V. t.-c. 411. §).
9. A honvédelemmel összefüggő hivatali bűncselekmények (1939: II. t.-c. 191-195. §).

A közhivatali büntettek és vétségek tárgyalása a büntetőjog körébe tartozik. Ezért azokkal itt részletesebben nem foglalkozunk.

A közhivatalnokok vagyoni felelőssége.

196. A közhivatalnokok vagyoni (magánjogi) felelősségén hivatalos működésükben egyrészt szolgálatadójuknak (állam, törvényhatóság, község, közintézet), másrészt harmadik személyeknek okozott károkért való felelősségét értjük.

A kérdés sem elméletileg, sem de lege lata nem tartozik a megoldott kérdések közé.

A történeti fejlődés a következő: Természetes és ösztönszerű cselekedet, ha az, akinek a közigazgatás kárt okozott, közvetlenül az azt elkövető alkalmazott ellen fordul kártérítésért. Ha azonban a kártérítési keresetek korlátozás és válogatás nélkül indíthatók, az alkalmazottak zaklató és alaptalan perek olyan tömegének lehetnek

¹ L. Angyal Pál: A magyar büntetőjog tankönyve. VII. kiad. 1940.

kitéve, hogy az a közszolgálat elbátortalanítására és megbénítására vezethet. Eleinte mindenütt elismerték a közhivatalnokok teljes felelősségét és közvetlen perelhetőségét a rendes bíróságok előtt. Az angol-szász államokban ez a rendszer ma is fennáll és ott a bíróságok feladata, hogy a közhivatalnokokat a zaklatástól megvédjék. Az európai kontinens államaiban viszont fokozatosan az a rendszer alakult ki, hogy a közigazgatás védelméről a szükséges mértékben az állam másként gondoskodott. Az egyik mód, amelyet Franciaországban 1797-ben vezettek be (a VIII. év alkotmányának 75. §-a), az, hogy a rendes bíróság előtt kártérítés a közhivatalnokok ellen csak akkor indítható, ha az államtanács ahhoz előzőleg hozzájárult.¹ Ehhez hasonló a mi jogunkban ma is az 1871: VIII. t.-c.-nek az a rendelkezése, hogy bíró vagy bírósági hivatalnok ellen, ha hivatalos eljárásban cselekvése vagy mulasztása által valakinek akár szándékosan, akár vétkes gondatlanságból kárt okozott, kártérítési követelést csak úgy lehet érvényesíteni, ha a keresetőséget a fegyelmi bíróság előzetesen megállapította, vagy előzetes büntető ítélet keletkezik (66-70. §). A per anyaga meg van tehát osztva a fegyelmi bíróság és a polgári bíróság közt.

Más mód a közhivatalnok védelmére az, amely korlátozza a közhivatalnokok felelősségét, de viszont azokért a károkért, amelyekért felelősségre nem vonhatók, elismeri az állam felelősségét. A francia államtanács joggyakorlata a felelősségmegosztás alapjául fokozatosan kidolgozta a „személy tényei” és a „szolgálat tényei” (*fait personnel* és *fait de service*) közti megkülönböztetést. Személyi tényről van szó, ha feltehető, hogy a közhivatalnok tudatosan tért el a szolgálati utasításoktól, a jogszabályoktól és a gyakorlattól. Ezért érte a közhivatalnokot terheli a felelősség. Szolgálati ténnyel állunk szemben, ha olyan kárt okozó hanyagság, mulasztás vagy tévedés történik, amelyre az emberi gyarlóság miatt a szolgálatban számítani kell. Ez rendszerint szervezési hibára vezethető vissza: túlterhelésre, a vezetés, a fegyelem, az ellenőrzés hiányára stb. és ezért inkább a főnökök, mint a hibát közvetlenül elkövető alárendelt rovására írható. Ezért ilyen esetben a felelősség a közszolgálat szolgálatadóit (az államot, a törvényhatóságot, községet) terheli.² Ez a fejlődés a francia jogban 1870-73 körül fejeződött be.

A magyar jogfejlődésben fontos a Pénzügyi Szolgálati Szabályokban egy évvel később, 1874-ben, megjelent következő elvi rendelkezés:

„82. §.: Az állami alkalmazottak hivatalos minőségükben teljesített eljárásaikért, a bűneseteket kivéve, a polgári bíróság előtt felelősségre nem vonhatók.”

¹ L. Hauriou: Précis de Droit Administratif. 11. kiad. 1927. 314. sk. 1.

² L. Hauriou i. m. 332. 1.

Tudjuk, hogy a P. Sz. Sz. hatályát az egész állami szolgálatra kiterjesztették. De viszont csak rendeleteirejü jogforrás. Hasonló értelmű törvényes rendelkezést az állami számvitelről szóló 1897:XX. t.-c. 59. §-ában találunk, amely szerint:

„Vagyonekezeléssel megbízott állami tisztviselő által e minőségében a köz-alapoknak vagy magánfeleknek okozott károkért a kártérítési kötelezettség és visszkereseti jog fenntartásával – elsősorban az állami kincstárt terheli.”

Mindkét rendelkezés tehát megegyezik abban, hogy nem tesz különbséget „személyi tény” és „szolgálati tény” közt, hanem a közhivatalnok minden károkozó cselekményért elsősorban az államot teszi felelőssé és csak másodsorban a közhivatalnokot.

Az állam és a közhivatalnokok vagyoni felelősségét általános érvénnyel rendező törvényünk máig sincs. Ha volna törvényünk a közszolgálatról, annak állást kellett volna ebben a kérdésben is foglalnia. Ilyennek hiányában a törvényhozás nem kerülhette el, hogy a törvényhatóságokról és a községekről szóló törvényekben azokra vonatkozó, tehát részleges (az államra nem vonatkozó) szabályozást alkosson.

A törvényhatóságokról szóló 1886: XXI. t.-c. idevágó rendelkezései a következők:

„89. §. A tisztviselő mindazon kárért, melyet hivatalos eljárásában akár cselekvése, akár mulasztása által szándékosan vagy vétkes gondatlanságból az államnak, a törvényhatóságnak, községeknek, vagy egyeseknek jogtalanul vagy illetéktelenül okozott, ha a kár szabályszerű jogorvoslattal elhárítható nem volt, teljes kártérítéssel tartozik.

90. §. Ha a tisztviselő illetékes meghagyásból s a meghagyás szerint járt el, a kártalanítási keresetek mindig azok ellen intézendők, akik a törvénytelen cselekvényt elrendelték.

91. §. Ha a károsult az elmarasztalt tisztviselő vagyonalansága miatt kielégítést ne nyerhetne, ..., a kárt visszkereseti jog fenntartása mellett a törvényhatóság téríti meg. A közpénzt kezelő tisztviselők által okozott kárt azonban elsősorban azok tartoznak viselni, akik a pénzkezelésre törvény szerint felügyelni tartoznak, ha kötelességüket vagy éppen nem, vagy nein szabály szerint teljesítették.”

A községekre nézve a fentiekkel teljesen egybehangzó rendelkezéseket tartalmaznak az 1886: XXII. t.-c. 86-88. §-ai.

A Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930: XVIII. t.-c. a következőket mondja:

„64. §. Kártérítési köteletség. Kártérítés alól mentesség.

(1) Az önkormányzati tisztviselő, aki hivatali kötelességének vétkes megsértésével másnak kárt okoz, köteles e kárt megtéríteni, kivéve, ha a károsult a kárt jogorvoslattal elháríthatta volna s ezt elmulasztotta. Csak szándékosság, vagy súlyos gondatlanság esetében felel a tisztviselő, ha olyan ügyben okozta a kárt, amelyben célszerűségi (discretionális) tekintetek szerint kellett eljárnia.

(2) Nem tartozik kártérítéssel a tisztviselő akkor sem, ha hivatali felettségének, vagy felettes hatóságának jogos hatáskörében kiadott rendeletéből és annak rendelete szerint járt el. Ilyen esetben kártérítéssel az tartozik, aki a károkozó-cselekvést elrendelte.

(6) Ka a károsult az elmarasztalt tisztviselőnek ... vagyonalansága miatt kártérítésben nem részesült. „, a kárt – visszkereseti jogának fennmaradása mellett – a törvényhatóság téríti meg.

(6) Ha a közhivatalnok oly kárért, melyet gyám, gondnok, vagy idegen érdekek védelmére rendelt más személy okozott, az utóbbival együtt azért felelős, mert ennek kirendelésében, ellenőrzésében vagy jogügyleteinek jóváhagyásában hivatali kötelességét megsértette, egymásközötti viszonyukban a kártérítési kötelezettség egyedül a közvetlen károkozót terheli.”

Míndezek a kártérítési keresetek Franciaországban a közigazgatási bíróság (államtanács), nálunk az idézett törvények szerint a rendes bíróság elé tartoznak.

Van azonban a mi jogunkban is rendelkezés, amely az ilyen kártérítési igényeket a közigazgatási hatóságok és végső fokon a közigazgatási bíróság elé utalja: a közadók kezeléséről szóló hivatalos összeállítás (600/1927. P. M. sz. r.) 131. §-a:

„Az adókimutatás előkészítése, az adóalanyok és az adótárgyak összeírása, a közadók kivetése (kiszabása), könyvelése, nyilvántartása – ideértve a földadókataszter-nyilvántartást is –, beszedése, beszállítása, biztosítása és behajtása, illetőleg kimutatása alkalmával az állami vagy községi (városi) közegek, az általuk az államkincstárnak, helyhatóságnak vagy magánfeleknek jogtalanul okozott költségek vagy károk megtérítésén felül, ezzel egyidejűleg és ugyanabban a határozatban 100 pengőig terjedhető rendbírságban marasztalhatók el. Ilyen ügyekben elsőfokon a pénzügy igazgatóság, másodfokon a közigazgatási bizottság adóügyi bizottsága határoz, amelynek halározata ellen a közigazgatási bírósághoz van panaszhoz helye.”

Mivel, mint látjuk, az állam és a közhivatalnokok vagyoni felelősségének kérdése egységesen rendezve még nincs, *Magánjogi Törvény könyvünk tervezete* is tett kísérletet ennek a hiánynak pótlására. Az 1913-ban a képviselőház elé terjesztett első törvényjavaslat tartalmazott rendelkezéseket az állam vagyoni felelősségéről:

„1495. §. Az állam felelős azért a kárért, amelyet hivatalnokai a hatáskörükhöz tartozó hivatalos eljárásban, vagy a rájuk ruházott hivatalos hatalom felhasználásával harmadik személynek jogellenesen és saját felelősségüket is megállapító cselekménnyel okoztak.

A telegkönyvi és bírói letéti ügyekben az állam tárgyikig helytelen halásági intézkedés által okozott kárért akkor is felel, ha az intézkedő hivatalnokot vétesség terheli. Egyéb olyan kárért, amelyet a hivatalnok az 1. bekezdésben meghatározott módon harmadik személynek jogellenesen ugyan, de vétkesen okoz, az állam csak az 1486. §. korlátai közt felel.

Az állam felelőssége nem áll be, ha a károsult a kárt jogorvoslattal elháríthatta volna és azt tenni vétkezeit elmulasztotta.

Az 1-3. bekezdések szabályaihoz képest felelnek a törvényhatóságok és községek is azért a kárért, amelyet tisztviselőik harmadik személyeknek okoztak.”

Az 1486. § szövege a következő:

„Aki másnak jogvéde érdekét jogellenesen, de vétkesen sérti meg, az a sértettnek ebből eredő vagyoni kárát, ha máshonnan meg nem térül, annyiban köteles megtéríteni, amennyiben azt a fennforgó körülményekre, különösen az érdekelt felek vagyoni viszonyaira tekintettel a méltányosság megkívánja.”

Az állam felelősségére vonatkozó fenti szakasz a *Magánjogi Törvénykönyv* második, 1928. évi javaslatából kimaradt. A közhivatalnokok vagyoni felelősségéről azonban mind az első, mind a második javaslat szól. Az 1928. évi javaslatban az alábbi szakaszokat találjuk:

„1735. §. Az a közhivatalnok (köztisztviselő), aki hivatali kötelességének vétkes megsértésével másnak kárt okoz, köteles a kárt megtéríteni, kivéve, ha a károsult a kárt jogorvoslattal elháríthatta volna és ezt vétkesen elmulasztotta.

A bíró az ítélethozatalban elkövetett kötelességsértés miatt csak akkor felelős, ha szándékosság, vagy súlyos gondatlanság terheli. Ugyanez a korlátozás áll, ha a közhivatalnok oly ügyben okozta a kárt, amelyben célszerűségi tekintetek szerint kellett eljárnia.

A bíró ellen az 1. és 2. bekezdésben megállapított felelősséget csak akkor lehet bírói úton érvényesíteni, ha a kártokozó cselekmény miatt őt a büntetőbíró-ság jogerősen elítélte, vagy ha a fegyelmi bíróság jogerős határozattal előzetesen megállapította róla, hogy kártokozó cselekményével hivatali kötelességét vétkesen megszegte.

1736. §. Ha a közhivatalnok oly kárért, amelyet gyám, gondnok, vagy idegen érdekek védelmére rendelt más személy okozott, az utóbbival együtt azért felelős, mert ennek kirendelésében, ellenőrzésében vagy jogügyleteinek jóváhagyásában hivatali kötelességét megsértette: egymásközi viszonyukban a kártérítés egyedül a közvetlen károkozó kötelessége.”

Tudjuk azonban, hogy ebből a javaslatból sem lett eddig törvény. A jogi helyzet tehát az, hogy törvényes rendelkezések a közhivatalnokok vagyoni felelősségéről csak egyes csoportokra nézve vannak (bírák, önkormányzati alkalmazottak stb.). Az állami hivatalnokokra vonatkozó általános tételes törvény tehát nincs, de viszont van a P. Sz. Sz. idézett 82. §-a, amely kizárja az állami alkalmazottak közvetlen felelősségét, amiből *a contrario* következik, hogy a szükséges esetekben az állam közvetlenül vállalja a kártérítési kötelezettséget, mint az 1897: XX. t.-c. 59. §-ában is tette.

Ebben a helyzetben a *bírói gyakorlat* volt hivatva a törvény által el nem döntött kérdésekben állást foglalni. Ez legfőképen az állami hivatalnokok vagyoni felelősségére vonatkozik. Az e téren kialakult gyakorlat a kúria több fontos ítéletéből ismerhető meg (4937/1917, 1713/1919, 612/1922, 784/1932). Ezek közül az 1921. március 3-án kelt 1713/1919. sz. ítélet indokolása a következő szakvakba foglalja a kúria álláspontját:

„A kincstár tételes jogszabályok hiányában is rendszerint felelős azért a kárért, amelyet az állam közegei hivatalos eljárásuk körében, vagy a reájuk ruházott hivatalos hatalom felhasználásával harmadik személynek jogellenes cselekménnyel, vagy mulasztással okoztak s az ily alapból származott kártérítési igény érvényesítése, a különlegesen szabályozott esetek kivételével, nincs korlátozva azzal, hogy a károsult fél elsősorban a közvetlen tettes ellen tartoznék fellépni. Az ilyen kárigény felett ítékezésre jogosult polgári bíróság annak az előzetes kérdésnek a megvizsgálására is jogosult, hogy az eljárás, amely a kárigény alapjául szolgál, csakugyan jogellenes és a kárigény megállapítására alkalmas-e?”

Fontos a kúria jogegységi tanácsának 82. sz. polgári döntvénye is az 1936. évből, amely kimondja, hogy az Országos Társadalombiztosító Intézet a nála biztosított féllel szemben az intézet részéről nyújtott gyógykezelés közben elkövetett orvosi műhiba miatt közvetlen kártérítéssel tartozik.

Az államnak így kialakult jogi helyzete nyilvánvalóan súlyosabb, mint a helyi önkormányzatoké. Az állam felelőssége közvetlen, a helyi önkormányzatoké csak másodlagos. Az önkormányzatok sikeres perbefogásához nem csak az kell, hogy a károsultnak hivatalnokuk

ellen kártérítési követelése legyen, hanem az is, hogy ezt sikertelenül érvényesítette, vagy a vétkes tisztviselő kiléte megállapítható ne legyen.

Ami a felelősség mértékét illeti, különbség van egyrészt a szándékosság, vagy súlyos gondatlanság, másrészt az enyhébb gondatlanság (*culpa levis*) esetei közt. A bíró és a diszkrecionális hatáskörben eljáró közhivatalnok csak az első esetben, a többi hivatalnok mindkét esetben köteles a kártérítésre.

Ezenkívül különbséget kell tenni egyrészt az objektíve jogellenes, de véttlen, másrészt az államnak jogszerű, de a magánfelet károsító eljárása között. A kártérítés kötelezettsége mindkét esetben fennáll. Az utóbbira vonatkozólag számos törvényes rendelkezés is van. Így kisajátítás (1881: XLI., 1929: XI., 1937: VI. t.-c), katonai gyakorlatok alkalmával okozott károk (1895: XXXIX. t.-c. 13. §), ártatlanul letartóztatottnak és ártatlanul elítélteknek járó kártalanítás (1896: XXXIII. t.-c. 576-589. §), a honvédelmi szolgáltatások (1939: II. t.-c. 122. §) esetében.

Hogyan ítéljük meg a kérdést *de lege ferenda*?

Az egyik szempont az, hogy a posztindusztriális fejlődés, a gazdasági élet állami irányítása, a nagy közüzemek korában a közhivatalnokok egyre sűrűbben jutnak olyan helyzetbe, hogy harmadik személyeknek olyan jogosulatlan károkat okozhatnak, amelyek saját vagyonukat vagy jövedelmüket sokszorosán meghaladják, s így a károsult kártérítést csak a közülettől remélhet. Ezért előtérbe nyomul az a megoldás, amely szerint a kártérítésért elsősorban a közület legyen felelős, és a közhivatalnok legfeljebb csak másodsorban.

Azonkívül a közigazgatás feladatainak szaporodása és méreteinek nagy megnövekedése miatt a vezetésre háruló fokozott követelmények azt kívánják, hogy az alárendelteknek többfelé való igazodása megszűnjék, és a közhivatalnokok ne aggodalmaskodjanak hivatásuk betöltésében azért, mert egyéni kártérítési kötelezettség veszélyeitől félnek. Idejét multa az a liberális jogállami felfogás is, amely a Magánjogi Törvénykönyv javaslatának tárgyalásai során megnyilvánult, hogy a hivatalnokok közvetlen vagyoni felelősségéből származó bátortalanság veszélyének háttérbe kell szorulnia az állampolgárok érdekével szemben, amely minden okozott kár megtérítését követeli. Mert ma már kétségtelen, hogy minden állampolgárnak sokkal nagyobb érdeke fűződik ahhoz, hogy a közigazgatási apparátus a minél nagyobb eredményesség követelményei szerint legyen megszervezve és működjék, mint ahhoz a kártérítéshez, amit a közhivatalnokok fizetésükből adni tudnak.

Végül rá kell mutatnunk az eddigi megoldás feltűnő kettéhasadt-ságára, amely arra vezethető vissza, hogy a vonatkozó rendelkezések különböző minisztériumoktól származnak: a P. Sz. Sz., az 1897:XX. t.-c., a 600/1927. P. M., amelyekben az állam közvetlen felelőssége,

vagy a közigazgatási fórumrendszer van megállapítva, mind a pénzügyminisztérium, az 1886: XXL, XXII. és az 1930: XVIII. t.-c, amelyekben a helyi önkormányzatok mindíg csak másodsorban felelősök, mind a belügyminisztérium ügykörébe tartoznak. Hogy az államnak évtizedeken át annyiféle lehet az álláspontja, ahány minisztérium foglalkozik egy kérdéssel, ez azt mutatja, hogy sem a minisztertanács, sem a törvényhozás nem tekintik át az állam és a közigazgatás életét a maga egészében.

53. §. A személyzeti politika.

A szcjdelyzoli politika fogalma.

197. A személyzeti kérdés minden szervezetben nagy szerepet játszik. A közigazgatásban való fontossága azonban két okból nagyobb, mint másutt: egyrészt a hivatásos közszolgálati rendszer tehát az állandó alkalmazás bevezetése, másrészt a közigazgatási szervezet igen nagy méretei miatt. Ez a két jelenség, amely ma minden államban egyaránt bekövetkezett, az egymással összefüggő problémák sűrű szövedékét fejlesztette ki, amelynek helyes megítélése és kezelése a közigazgatási személyzeti politikának a tárgya.

A személyzeti politika jelentőségére a magyar közigazgatásban a következő számok mutatnak rá:

Az 1942. évi állami költségvetésben a kiadások összege 3.256,315.000 pengót tesz ki. Ebből személyi kiadásokra (tényleges állami alkalmazottak fizetésére, nyugdíjas állami alkalmazottak és hozzátartozóik ellátására, nem állami alkalmazottak fizetésére [vármegyék] és fizetéskiegészítésére) 1.352,700.000 pengő, tehát 41.6 százalék esik. És ebben az összegben a fővárosi, városi, községi, OTI, OMBI stb. alkalmazottak fizetése, bár ők is a magyar közigazgatáshoz tartoznak, nem foglaltatik benn. Az a tény, hogy a magyar közterheknek közel fele a közigazgatás személyzetére fordítatik, mutatja annak fontosságát, hogy a személyzeti politika hivatása magaslatán legyen, mert egyébként a személyzet teljesítménye nem fog arányban állni a ráfordított áldozattal.

A személyzeti politika feladata kettős:

1. összeegyeztetni a közszolgálatban érdekei bárom tényező érdekeit. Ezek:

- a. az állam, mint szolgáltató;
- b. a személyzet, azaz az alkalmazottak;
- c. a közönség, amelyért a közigazgatás van, és amely a közigazgatás költségeit viseli.

2. A személyzet kérdéseinek olyan intézése, amely annak teljesítményét állandóan az elérhető legmagasabb színvonalon tartja (eredményesség). Ennek eszközei:

a. szaporítása és erősítése azoknak a tényezőknek, amelyek a színvonal emelésére alkalmasak;

b. kiküszöbölése vagy csökkentése azoknak a tényezőknek, amelyek a színvonal leszállítására vezetnek.

A közszolgálatban érdekelt tényezők szempontjai.

198. A közszolgálatban érdekelt tényezők szempontjai különbözők. A közönség azt hiszi, hogy túlsók az alkalmazottak, a közigazgatás drága és nem jó. Az alkalmazottak azt tartják, hogy kevéssé vannak fizetve, nincs irántuk sem a szolgálatadó, sem a közönség részéről elég megértés és hogy a közszolgálat presztízse (tekintélye) nem elegendő. A szolgálatadó állam viszont tudja, hogy a közigazgatási alkalmazottak fizetésének kérdése többnyire nem esik a munkapiac rendes gazdasági törvényei alá. A kormány gyakorlatilag függetleníti magát fizetési politikája tekintetében a legtöbb gazdasági törvénytől és a versenynek attól a hatásától, amelynek a gazdasági élet szervezeti tökéletesítése sokat köszönhet. Míg a magánvállalatok hibás személyzeti politikát sokáig nem követhetnek, mert annak hatása a versenytársak előnyomulásában és saját mérlegük kedvezőtlen eredményeiben hamarosan jelentkezik, addig a közigazgatás alkalmatlan gazdasági elveket és rosszeredményű közigazgatási eljárásokat csaknem tetszése szerinti ideig tűrhet, ezt az emberek, a közönség, felismerni aligha fogják, káros hatását számokba foglalni csak maga a közigazgatás tudná. Az eredménytelenség azonban az adóteher növekedésében jelentkezik és az emberek egyébként is érzik. Az emberek ösztönszerű rossz véleményüknek a kormány és a közigazgatás működéséről végeredményben csak politikai magatartásuk útján, országgyűlési és önkormányzati választások alkalmával adhattak kifejezést. Ilymódon parlamenti rendszer mellett a kormány számára nagy a kísértés, hogy az egész közigazgatást politikai módszerekkel kezelje s a személyzeti kérdést se szakszerű szempontok, hanem a személyzet politikai súlya szerint ítélje meg. A mai magyar közigazgatásban az állam tényleges alkalmazottainak száma meghaladja a 200.000-et, hozzájönnek az önkormányzati alkalmazottak, a nyugdíjasok (az államnál 175.000), az állami üzemek állandó munkásai (67.000) és valamennyinek a családtagjai. Együttvéve tehát 1 milliónál jóval több ember tartozik ide,¹ s ez az ország lakosságának 10 százaléka, amelynek politikai súlya igen jelentékeny. A személyzeti kérdésnek politikai szemszögből való megítélésére a kormányok hajlama annál nagyobb, mert a kabinetrendszer a miniszterektől sem közigazgatási szakértelmet, sem igazolt főnöki képességet nem kíván, hanem csak politikai többséget. A többség biztosításának egyik fontos tényezője a közigazgatás személyzetének nagy tömege, amely ugyan szolgálati

¹ Pontosan a kormány maga sem tudja, mert közszolgálati statisztikát először csak az 1942. évi statisztikai munkatervébe vette fel.

alárendeltségben van és nem a pártokat, hanem a nemzetet van hivatva szolgálni, mégis a mindenkori kormánytól olyan függésben van, hogy az politikai állásfoglalását is befolyásolhatja.

Amíg tehát az Amerikai Egyesült Államokban 1883 után azért tértek át a zsákmányrendszerről a hivatásos közzolgálat rendszerére, hogy a közigazgatásban a politikai korrupció helyett a szakszerűséget biztosítsák, addig az európai kontinensen a parlamentarizmus befolyása az itt kitermelt hivatásos közzolgálati rendszernek legnagyobb előnyét politikai érdekeknek feláldozta és nemcsak nálunk, hanem a legtöbb külföldi államban is, amint főleg az összeomlás előtti Franciaországban láttuk, a közzolgálat személyzeti politikájának lényegével tisztában nem volt és ezért azt meg sem valósíthatta.

A személyzeti kérdés az egész közigazgatást érdekli. Minden minisztérium ügykörében, minden szolgálati ágban, minden szervezeti egységben ugyanaz a szerepe, és problémái legnagyobbbrészt ugyan azok. Sőt kétségtelen, hogy a személyzeti kérdés minden nagy szervezetben egyenlő fontosságú: a gazdasági életben (gyárakban, közlekedési vállalatoknál, bankoknál és mindezek csúcsszervezeteinél: kartel, trust stb.), a hadseregénél, az egyházaknál éppugy, mint a közigazgatásnál. Mindegyiknél munkamegosztás és szervezés, főnökök és alárendeltek, eredményesség és gazdaságosság, jó kiválasztás és szakértelem biztosítása, a munkafeltételek, fizetés és nyugdíj megállapítása, fegyelem a közös problémák, A megoldások nagy része kölcsönösen használható, összehasonlítható, tökéletesíthető. A problémákkal való birkózás, az eredményért való felelősség, sokszor a szükség nyomása és a tudományos kutatás segítségével a személyzeti politikának fokról-fokra való tudatosítására és a legjobb megoldások keresése útján a szakszerűség magas színvonalára való emelésére vezetett. Ennek elérésében a külföldön, főleg az U. S. A. területét, nagy szerepe volt annak, hogy külön szakszerveket létesítettek a személyzeti politika irányítására a nagyobb szervezeti egységekben: minisztériumokban, nagyvárosokban (New York, Chicago), és a közigazgatás legfőbb vezetője mellett, az állam egész személyzeti politikájának egységes irányítására. Ez a szervezési mód (integráció) kizárja azt, hogy egy minisztérium különböző ügyosztályai különböző színvonalon, eltérő elvek szerint, kevés tapasztalat és sokszor semmi szaktudás alapján intézzék a személyi ügyeket, valamint ugyanigy minden minisztérium más és más elvek szerint vezesse a személyzeti politikáját s az állam tűrje, hogy jobb megoldások mellett rosszabbak is évtizedekig fennmaradjanak, mert magának az államnak személyzeti politikája nincs.

Nálunk az a helyzet, hogy nincs miniszter, aki az állam egész személyzeti politikájáért felelős volna, és azt irányíthatná. A személyi kiadások óriási összege miatt a pénzügyminiszter kénytelen a személyzeti politika kérdéseivel minden tárca ügykörét érintően fog-

lalkozni, de hatásköre az anyagi vonatkozású ügyeken túl nem terjed és azt a hatáskörét, hogy a közszolgálat egészét érdeklő más kérdések megoldásáról gondoskodik (pl. a közhivatalnokok fegyelmi és vagyoni felelősségének egységes és korszerű rendezéséről), a többi miniszter nem ismeri el, de ugyanígy nem ismeri el sem a pénzügy-, sem a többi miniszter a belügy- vagy bármely más miniszternek a hatáskörét, a miniszterelnök pedig mindeddig nem tartotta feladatának, hogy az összes tárcákat érdeklő kérdések megoldásáért való felelősséget vállalja. Ha még f i g y elembe vesszük azt, hogy a költségvetést érintő személyzeti kérdésekben is milyen különböző elvi alapon álló megoldások vannak az illetékes miniszterek ellenállása miatt, egymás mellett egyidejűleg hatályban az önkormányzati, a bírói, külügyi, tanügyi, közüzemi alkalmazottak, a honvédség tagjai stb. tekintetében, akkor megállapíthatjuk, hogy a személyzeti politika terén a pénzügyminiszter irányító szerepéről is csak szűk korlátok közt lehet beszélni. Ezért a magyar közigazgatás személyzeti politikáját egységesen irányító szerv kialakítása, bármily nagy veszteséget jelent már eddigi hiánya is, még mindig a jövő feladata.¹

A szervezet és az egyén eredményességének megkülönböztetése.

199. A személyzeti politika másik feladata a személyzet működése *eredményességének* biztosítása és fokozása. A szervezéstudománynak egyik fontos megállapítása, hogy az eredményesség elbírálásánál meg kell különböztetnünk:

- a. a szervezet eredményességét (*operating efficiency*) és
- b. az egyén eredményességét (*individual efficiency*).²

A szervezet és az egyén eredményessége megkülönböztetésének az az alapja, hogy ha egy alkalmazott munkája nem eredményes az nem szükségképpen az egyén alkalmatlanságából vagy hibájából folyik, hanem áldozata lehet olyan munkafeltételeknek, amelyek akadályozzák képességeinek legjobb kifejtését, a tőle telhető eredmény elérését. A szervezet (üzem, hivatal) eredményessége így felfogva azt jelenti, hogy az nem az abban működők egyéni képességeinek az összege.

Az eredmény a szervezet tagjainak képességein és teljesítményein felül magának a szervezeti egységnek felépítésétől, vezetésétől, fegyelmezettiségétől stb. is függ. Ha egy hivatal, vagy üzem rosszul

¹ L. Magyary Zoltán: Amerikai államélet. 1934. 170. sk. 1.

U. a.: A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. 1936. 57. sk., 113. sk. 1.

W. F. Willoughby: Principles of Public Administration. 1927. 344. sk. 1.

Royal Commission on the Civil Service (1929), Introductory Memoranda relating to the Civil Service. Submitted by the Treasury. London, 1930.

² L. W. F. Willoughby: Principles of Public Administration. Washington, 1927. IX. 1. és másutt.

Herman Feldmann: A Personnel Program for the Federal Civil Service. Washington. 1931. 161. 1.

van szervezve és vezetve, az egyének legnagyobb erőfeszítése és lelkiismeretessége sem fog teljes eredményt elérni. A szervezet eredményességében tehát a főnök szerepe nyilvánul meg és így tűnik ki, hogy az alkalmazottak munkateljesítményének, eredményességének egyik legfontosabb tényezője a főnök, a vezető képessége. Közismert a hadsereg példája. Ha rossz a hadifelszerelés, az ellenségnek jobb az ágyúja, tankja, repülőgépe, akkor a katonák legnagyobb hősiessége sem hozhatja meg a győzelmet, mert rossz a szervezet. S ha jó a felszerelés és vitéz a csapat is, de rossz a vezetés, elkerülhetetlen a vereség, mert rossz a főnök. Az egyén és a szervezet eredményessége azonban éppígy széjjelválik a gyárban és a közigazgatásban is. A személyzeti politika feladata ezért nemcsak az egyén eredményességéről gondoskodni, hanem egyúttal annak szervezeti előfeltételeit is megadni.

54. §. A szervezet eredményességének biztosítása.

A főnök szerepe.

200. Többször utaltunk arra, hogy minden szervezet eredményességében a legfontosabb tényező a főnök. Ezért azok a kritikák is, amelyek a közigazgatás ellen elhangzanak, jelentékeny részben a főnökökre vonatkoznak. A szervezésben tehát a főnökök kiválasztására, a főnöki állások betöltésére a legnagyobb gondot kell fordítani, mert azokat a hibákat, amelyeket a főnökök rossz kiválasztása okoz, nem lehet ellensúlyozni az alárendeltek még oly jó kiválasztásával sem.

Évszázados szervezési tapasztalatai vannak a főnökválasztás és a vezetőképzés terén a hadseregeknek, és a katolikus egyháznak. A hadseregek változatos beosztások, minősítés, tanfolyamok, vizsgák, gyakorlati kipróbálás útján képezik és szűrik ki azokat, akiket a fokozatosan magasabb és nagyobb felelősséggel járó állásokba emelnek, a legfőbb vezetést pedig a hadsereg legkiválóbb tábormására bízzák. A katolikus egyház is, különösen az egyház vezetésében legmagasabb állások betöltéséhez, a bíbornokok kiválasztásához a *Codex Juris Canonici* 232. kánonjában azt a követelményt írja elő, hogy kiválóknak kell lenniök az egyházkormányzatban,¹ amit az egyházban is hosszú képzés ad meg és mindig a bíbornokok közül kerül ki az egyház feje, a pápa. A főnökök kiképzésének, a jó főnökökről való állandó gondoskodásnak ez a magas iskolája a *közgazgatásban* mindeddig nem fejlődött ki, pedig kézenfekvő annak a számításnak a helyessége, amely a közigazgatásban is céltudatosabb előkészítéstől jobb eredményt vár.

¹ „viri . . . doctrina, pietate ac rerum agendarum prudentia egregie praestantes.”

Ennek a különbségnek egyik főoka abban keresendő, hogy mielőtt a közigazgatásban a szakképzett és hivatásos közszolgálat kifejlesztődött, a közigazgatás legfőbb vezetésében a kabinetrendszerre térünk át. Ez a hadsereg és az egyház vezetésétől szervezetileg abban különbözik, hogy míg ezek mindig egyéni és szakszerű vezetés alatt állanak, a minisztérium egyrészt 10-15 tagú testület, másrészt a tagjait nem aszerint választják ki, hogy a közigazgatás vezetéséhez szükséges főnöki képességekkel bírnak-e, hanem a politikai erőviszonyok szerint. Nyilvánvaló ennek a rendszernek a hátránya. A közigazgatás cselekvésre van hivatva és a cselekvés vezetésében az egyéni akaratképzés aránytalan fölényben van a testületi akaratképzéssel szemben. További hátrány az, hogy mivel a miniszterek a közigazgatásban gyakran nem rendelkeznek fölényrel a szakképzett alárendeltjeik fölött, nem igazi főnökök, és lélektanilag alkalmatlanok arra, hogy az alájuk rendelt alsóbb főnökökkel szemben olyan mértékűt alkalmazzanak, amilyent önmagukkal szemben nem fogadhatnak el. Ez más szóval azt jelenti, hogy a kabinetrendszer nagyrésztben semlegesíti a hivatásos közszolgálatnak azokat a tulajdonságait, amelyek annak fölényét jelentik és amelyek miatt a hivatásos közszolgálat rendszerét a posztindusztriális állam nem nélkülözheti.

A főnökkiválasztás és képzés gyakorlatának hiányát felismerve, a szervezéstudomány igyekszik azok megszüntetésére elvi alapokat nyújtani. Itt utalunk arra, amit a főnöki funkcióról (33. 1.), a főnök kötelességeiről (406. 1.) mondtunk; az ott mondottakból megállapíthatók a káros következmények, amelyek a főnöki funkció nem teljes, vagy gyarló teljesítéséből, a főnöki kötelességek megsértéséről a szervezet eredményességére származnak.

A fizetési rendszerek szerepe.

201. A hivatásos közszolgálatban, amely tagjaitól teljes odaadást kíván és más foglalkozást és mellékkeresetet kizár, a fizetési rendszernek a szervezet eredményességére rendkívüli jelentősége van. Ha a fizetés nem biztosítja a közhivatalnok és hozzátartozói számára a nyugodt megélhetést, az előhaladást, a betegség, szolgálatképtelenség esetére és a hátramaradottakról való gondoskodást, akkor kedvetlenség, a munkateljesítmény csökkenése, a fegyelem lazulása, a közszolgálat vonzóerejének gyengülése és a kinevezést kérők színvonalának hanyatlása következik be.

A gazdasági munkabérek állandóan változnak, míg a közigazgatási alkalmazottak fizetése kevésbé rugalmas. A fizetések nagyságának úgy kell megállapítva lennie, hogy az adófizetők, a szolgáltató és a közhivatalnokok megnyugvását egyaránt megszerezze. Annak megállapítása, hogy milyen fizetés szükséges a megélhetési költségek fedezésére, tárgyi alapon kétféle úton lehetséges. Vagy úgy, hogy kivizsgálják egy kiválasztott hivatalnokcsoport és családjai életmód-

ját és ha azt a csoportot az illető alkalmazotti ágra nézve reprezentatívnak elfogadják, életmódjuk költségei kiszámíthatók. Vagy úgy, hogy tételenként kikalkulálják az ételmezés, lakás, ruházkodás és a kulturális szükségletek költségét, amelyek egy egyén vagy család adott életviszonyai közt szükségesek és így számítják ki a számára szükséges fizetés nagyságát. Ezenfelül állást kell foglalni a változó komponensek tekintetében. Ezek: a családtagok száma, amit családi pótlék útján lehet figyelembe venni, az állomáshely árszínvonalának különbsége, ami a lakáspénzosztályokba sorolást indokolja, a pénz vásárló erejének a változása, ami az árindex szerinti fizetések gondolatát vetette fel.

A fizetések megállapítása főelvének annak kell lennie, hogy egyenlő munkáért egyenlő fizetés járjon. Evégből az azonos feladatokkal és felelősséggel járó állásokat egy csoportba foglalják, amely csoportot fizetés, előléptetés és több más szempontból való elbánás tekintetében más csoportokkal szemben meg lehet különböztetni.

A csoportok a mi fizetési rendszerünk szerint külön-külön fizetési kimutatásokba vannak foglalva (409. l.). Egymástól abban különbözhetnek, hogy más-más a kezdőfizetés és az elérhető legmagasabb fizetés. Például segédhivatali tisztviselő csak a VII., számvevőségi az V., fogalmazási karbeli a III. fizetési osztályt érheti el. Különbség lehet abban is, hogy milyen időközökben haladnak előre és hogy hányan érhetik el a csúcst.

Az illetményrendszer fontos kérdése az is, hogy a közhivatalnokok egy csoportját a fizetések szempontjából külön mérlegeljék. Ez a csoport azt a kisszámú alkalmazottat foglalja magában, akik vezető, ú. n. *kulcspozícióban* vannak (*key-men*), akiknek előrelátása, szervezhetősége és vezetési képessége az egész közigazgatás jóságára és szellemére döntő befolyással van. Ha ezek az állások a magánalkalmazottak (bankok, iparvállalatok) állásaival fizetés tekintetében hátrányban vannak, akkor az állam éppen legjava alkalmazottait nem tudja megtartani és a legfontosabb állásokba esetleg nem a legmagasabb igényeket kielégítő embereket tud csak állítani.

Az illetményrendszernek a szervezet eredményességét érintő további fontos problémája annak biztosítása, hogy legalább a legkiválóbb, fejlődésre legképesebb tisztviselők módot kapjanak több tárca ügykörének megismerésére. A tapasztalat szerint ugyanis a szellemi fejlődés felpezsdítésére semmi sem nagyobb jelentőségű, mint ha valaki saját környezetéből, megszokott beállítottságából kiragadva, abba a helyzetbe jut, hogy hasonló erővel más környezetbe kerülve, addigi állását kívülről látja, azt az újjal össze tudja hasonlítani, így a kritikára ösztönzést, mértéket és szempontot kap és szellemi önállósulása ezzel megkönnyül. Így a pozícióváltoztatásnak hasonlóan megtermékenyítő esetét idézzük elő, mint a külföldi utazással, amikor saját országunk problémáit kívülről meglátjuk és azok megítésére

több szempontot és szélesebb látókört kapunk. Tanulságos ebben az összefüggésben utalnunk az angol *civil service*-nek, (állami közszolgálatnak) arra az elvére, hogy a minisztériumok *permanent secretary*-ját akinek állása a mi adminisztratív államtitkárunknak felel meg, úgy választják ki, hogy nem a saját minisztérium legkiválóbb tisztviselőjét, hanem az összes minisztériumok legkiválóbb tisztviselőjét keresik ki és azt nevezik ki államtitkárrá. Ha más minisztériumból tudják venni, azt előnynek tekintik, mert azt mondják, ha megüti a kiválóságnak kívánt mértékét, az új ügykörében friss szemmel könnyen tájékozódik, több lesz az iniciatívája és az is előny, hogy nem fogják bénítani azok a nagyszámú érzelmi szálak, amelyek hosszú (esetleg 30-35 éves) együttes szolgálat alatt régi kartársaival szemben kifejlődtek.

A magyar illetményrendszer ezt az áthelyezést egyik miniszteri uni létszámából más minisztériumába csaknem lehetetlenné teszi, mert az áthelyezés (ú. n. *Einschub*) az új minisztérium személyzetének előlépési lehetőségeit hátráltatja. A szervezet eredményességének fokozására előnyt fog jelenteni, ha illetményrendszerünket úgy alakítjuk át, hogy az áthelyezéseknek ez az akadály elhárul.

A szervezet eredményességének egyéb eszközei.

202. A szervezet eredményességének javára válnak más olyan rendelkezések is, amelyek alkalmasak a munkakedv és munkateljesítmények fokozására. Ilyenek:

a. A munkaadó célszerű beosztása (hivatalos órák). Egyes hivatalokban előfordul, hogy egyesek, rendszerint a legkiválóbbak, egészségük rovására is dolgoznak, mások legfeljebb 9-2-ig való hivatalos időt tartanak be. Ahol lehet, osztatlan munkaidő, hogy ne kelljen napjában kétszer oda- és visszautazni.

b. A hétvégi szünet (week-end) bevezetése.

c. Az évi szabadságidő biztosítása.

d. A munkahely egészsége és szépsége: helyiség, bútor, világítás lekintetében.

e. A bürotechnika eredményeinek értékesítése.

f. A szabadidő üdítő felhasználása.

g. Az idegesítő körülmények távoltartása.

h. A rutinmunkában való elfásulás megakadályozása. Az unalom sokszor egyéni és csak az érzi, aki lélek nélkül végzi a munkáját. A közigazgatásnak fenn kell tudni tartania az érdeklődést azok iránt az emberek iránt, akiknek az ügyét intézi, és ezáltal a rutinmunka is érdemessé válik.

i. Megértő és tapintatos bánásmód.

j. Baleset elleni védelem.

k. Betegség esetére való gondoskodás.

55. §. Az egyén eredményességének biztosítása.

A személyi kiválasztás fontossága.

203. A közigazgatás eredményessége sok tekintetben a közhivatalnokok személyében rejlő okoktól függ. Ezért van a legnagyobb jelentősége a közhivatalnokok személye kiválasztásának. A tapasztalat a gazdasági élet terén és másutt is azt mutatja, hogy valamely testület szervezett munkája szempontjából az egyének szerencsés kiválasztásának és a munkába való beillesztésének rendkívül nagy jelentősége van, mert az ebben a tekintetben elkövetett hibák később megoldhatatlan nehézségeket okozhatnak. Ez a felismerés vezetett az elméletben és némely állam gyakorlatában a kinevezendő személyek helyes kiválasztását és kipróbálását biztosító tárgyilagos eljárások kifejlesztésére és bevezetésére. Ezeket már tárgyaltuk íi 19. és 48. §-ban. De nemcsak az egyének kiválasztása fontos, hanem az egyének értékének fejlesztése és helyes megítélése is közszolgálatuk egész ideje alatt.

A személyzet minősítése.

204. A már alkalmazott személyzet ösztönzésében a legnagyobb fontossága a helyes *minősítésnek*¹ van. Mivel a közigazgatásban az egyéni teljesítmények konkrét mérése csak ritkán lehetséges, olyan eljárások kidolgozására volt szükség, amelyek az egyén magatartásának és jellemzését biztosítják. A kisebb munkaegységekben, ahol a főnök minden alkalmazottat közvetlenül meg tud figyelni, a minősítésnek kisebb jelentősége van, de minden nagyobb szervezetben, ahol több az alkalmazott, mint amennyit a legmagasabb főnök személyesen figyelemmel kísérhet, nélkülözhetetlen minden alkalmazott egyéniségének és teljesítményeinek írásban, összehasonlítható módon való megállapítása és állandóan visszatérő időközönként való megrögzítése. A minősítési rendszer akkor felel meg a céljának, ha az alkalmazottnak annyi és olyan jellemző vonását tartalmazza, hogy azokból egyénisége összeállítható, másoktól megkülönböztethető, a szolgálatban való értéke, fejlődése vagy hanyatlása, vagy némety feladatokra való különös alkalmassága olyan főnök által is helyesen megítélhető, aki az illetőt személyesen nem ismeri. Ilyen minősítési lapok nélkül a közvetett főnöknek nincs módjában a közvetlenül szeme előtt nem működő alárendeltek értékéről való véleményalkotás, nincs módjában azok értékének összehasonlítása, az előléptetés és a felmerülő feladatokra való kiválasztás érdekében történő mérlegelése. A jó minősítési rendszernek ezenfelül olyannak kell lennie, hogy a különböző munkacsoportok munkájának relatív összehasonlítására is minél használhatóbb támpontokat adjon.

¹ Itt a *minősítés* szónak tehát más értelme van, mint amelyben a minősítési törvény (1883:1. t.-c.) használja. Ott a közszolgálatban való alkalmazás feltételeit, itt a közhivatalnok szolgálati értékének meghatározását jelenti. (L. 394. 1.)

Ilyen minősítési rendszer nélkül többszáz ezer főnyi személyzet áttekintése, nyilvántartása, vezetése, a közfeladatok megoldására való latbavetése nem lehetséges.

A jó minősítési rendszer minden közhivatalnoknak is fontos érdeke. A minősítési táblázat bizonyítéka a múlt teljesítményeinek, a tisztviselő egész mnltjának és főnökváltozás, valamint áthelyezés alkalmával biztosíték arra, hogy a múlt érdemei és a szerzett ismeretek és tapasztalatok változatlanul figyelembe vétessenek.

Erre a kérdésre a magyar közigazgatás sokáig kevés figyelmet fordított. Újabban azonban örvendetes fejlődés kezdetei állapíthatók meg.

A minősítés kérdésének fontosságát az angolszász államok, s köztük főleg az Amerikai Egyesült Államok ismerték fel. Ez azzal magyarázható, hogy amikor a posztindusztriális állam szükségleteként a XIX. század második felében a hivatásos közzolgálat rendszerét bevezették, az eredményesség tekintetében már a gazdasági éleiben kifejlődött magas igényeik voltak. Az eredményesség iránti igényeiket a közigazgatással szemben sem voltak hajlandók leszállítani és ezért kerestek a közhivatalnokok egyéni eredményességének (*individual efficiency*) meghatározására használható módszereket. Erre a célra különböző minősítési rendszereket dolgoztak ki, amelyeket a közigazgatástudományi intézetek és a személyzeti politikát intéző felelős szervek állandóan tanulmányoznak és lépésről-lépésre tökéletesítenek.¹

Az *angol közzolgálatban* használt minősítés, amelyet 1921-ben vezettek be, a következő kérdéseket tartalmazza:

1. Képzettség *a.* a szakmában,
b. az ügykörben,
2. Személyiség és jellemerő.
3. Ítélnőképesség.
4. Felelősségvállalásra való készség.
5. Kezdeményezés.
6. Pontosság.
7. Ügyesség és tapintat.
8. Képesség alárendeltek vezetésére.
9. Szorgalom.
10. Hivatalos magatartás.

Végül általános megjegyzések (beleértve minden olyan tulajdonságra vonatkozó megjegyzést, amely a fentiekben nincs felsorolva).

Nagyon jellemző, hogy ez az angol minősítési rendszer, bár nem sok minősítési elemre terjed ki, milyen tulajdonságok iránt érdeklő-

¹ L. *Magyary Zoltán*: Amerikai államélet. 1934. 170. sk. 1.

U. a.: Közzolgálati minősítési rendszerek. Közigazgatástudomány. 1939. évf., *Szendy Károly*: Reformtörékvések a székesfővárosi közigazgatási tisztviselők minősítésénél. Közigazgatástudomány, 1940. évf., 129. 1.

dik, amelyek az egyéniség megítélésében nagy fontosságúak és nálunk eddig figyelmen kívül maradtak: a jellem, a felelősségvállalásra való képesség, kezdeményezés, alárendeltek vezetésére való képesség iránt¹

Amerikában két minősítési rendszer terjedt el széles körben s közülük a *Probst-féle* rendszer nemcsak a közigazgatásban, hanem a gazdasági életben is, és nemcsak Amerikában, hanem számos külföldi államban is alkalmazásra talált. Ezért ezt ismertetjük.

I. B. *Probst* Saint-Paul (Minnesota) város személyzeti osztályának a főnöke. Rendszerének a lényege a következő: Egyenlő táblázatot használ mindenütt, amelyet szolgálati jelentésnek nevez, mert az a célja, hogy bizonyos tényeknek a főnökök által való jelentésére? szolgáljon, minden minősítési állásfoglalás nélkül. A minősítés csak az eljárás későbbi folyamán történik.

A táblázat pszichológiai szempontokból indul ki. Felsorolja a2 egyén jellemzésére alkalmas elemeket és a minősítő főnöktől csak azt kívánja, hogy azokat, amelyeket az alkalmazottakra nézve jellemzőnek talál, egy kockába tett kereszttel jelölje meg. Az sincs előírva, hogy hány jellemvonáshoz kell jelet tenni, az a fő, hogy a minősítő csak olyanokat jelöljön meg, amelyeket biztosan jellemzőknek talál.

Bevezetésül ki kell tölteni a következő rovatokat:

- A. Hány napig volt az alkalmazott az évben (félévben) távol?
- B. Mikor érkezik a hivatalba?
- C. Mikor távozik a hivatalból?

Ezután következik közel száz jellemvonás, amelyeket nagy gondnal és sok kísérlet alapján választottak ki. Csak főnököknél kell további jellemvonásokra válaszolni. A szövegen az azt kitöltőnek nem szabad változtatnia, ellenben hozzáírhat olyan jellemvonásokat, amelyeket fontosaknak tart.

Mivel a táblázat kitöltője csak a tulajdonságokat jelzi, de azokat nem értékeli, ezért *Probst* az egyes tulajdonságok érték fokának megállapítására külön számlálólapot készített, amelyet a leolvasás végezté rá kell fektetni a szolgálati lapra s a lapon alkalmazott kivágásokon átlátszik a kereszt a megjelölt jellemvonásoknál. A nyílás mellé írt szám. szolgál a tulajdonság értékének megjelölésére.

Míthogy a minősítőre van bízva annak meghatározása, hogy hány jellemvonást választ ki, gondoskodni kellett olyan átszámításról, amely a minősítési elemek különböző száma esetén is azonos eredményre vezet. A rendszer ezt a feladatot is megoldja. Az értékelés eredményeként 11 fokozat alakul ki, amelyek közt a 6. jelenti az átlagot.

A *Probst*-rendszer előnye, hogy aki a jellemvonásokat megjelöli, nem tudhatja, hogy az a számlálólap nyílásainak kombinációja sze-

¹ Research Studies in Administration. Staff Reports in the Public Service. The Institute of Public Administration. London, 1936. 70. 1.

rint, amelyet csak a személyzeti osztály ismer és alkalmaz, milyen módon befolyásolja az eredményt. Így nem lehetséges az eredmény tendenciózus befolyásolása olyan elemek megjelölésével, amelyek az eredményt biztosan emelik, vagy rontják. A főnök tehát kénytelen a minősítésnél teljesen tárgyilagos lenni.

A minősített alkalmazott értéke az átszámítás eredményeképpen százalékban nyer kifejezést.

A magyar közigazgatásban túlnyomórészt a pénzügyi szolgálat minősítési nyomtatványa van használatban, amelynek beosztása a következő:

1	2	3	4	5	6	
Felfogás	Ítélel- tehetség	Szorga- lom	Előadás	Szakképzettség	Maga- viselet	
			szóbeli / írásbeli			
I. gyors	I. éles	I. fárad- hatatlan	I. igen szabatos	I. alapos, terjedel- mes	mely ügyekben ?	I. példás
II. jó	II. helyes	II. buzgó	II. értelmes	II. kiterjedt		II. kifogás- talan
III. kellő	III. kellő	III. kellő	III. érthető	III. elég		III. kifo- gázolható
IV. gyenge	IV. gyenge	IV. elégtelen	IV. zavart	IV. elégtelen		

Ezenkívül van egy megjegyzésrovat és még két kérdés:

a. anyagilag rendezett viszonyok között él-e?

b. van-e valamely káros szenvedélye? (Kártyázás, iszákosság.)

A minősítési táblázat tehát csak öt vonást emel ki, amelyek nincsenek szerencsésen kiválasztva. Mindegyiknél I-IV. értéket lehet megjelölni. Az űrlapot 1884-ben állapították meg. Az azóta való fejlődés messze elhagyta. Ez akár az angol, akár az amerikai rendszerrel való összehasonlításból kitűnik. A magyar táblázat segítségével az alkalmazotról egyéni portrét, amely öt mástól megkülönbözteti, alkotni nem lehet. Ezt érezték azok a szolgálati ágak, amelyek saját maguk használatára más minősítési táblákat vezettek be, így a középiskolák tanáraitra, a MÁV személyzetére, a honvédség tisztjeire. Ezek a minősítési táblák azonban csak a részletekben térnek el egymástól, nem is vesznek egymásról és a tudományos kutatásokról tudomást, s így haladást nem jelentenek.

Budapest székesfőváros polgármestere az 1910. évben a székesfőváros közigazgatási alkalmazottaira előzetes kipróbálás után kevés módosítással bevezette a Probst-rendszert. A 12. sz. ábra mutatja be (kicsinyített alakban) a székesfőváros állal basznált Probst-rendszerű Minősítési lap-ot.

A SZEMÉLYZET MINŐSÍTÉSE



MINŐSÍTÉSI LAP.

MINŐSÍTÉSI LAP A HIVATALI SZOLGÁLTATÁS KÖZMŰVELŐI KÖRÉBŐL

I. ADATCSOPORT

NOMINÁLIS RÉSZ

TÖBBESRANGI FELTÉTELRENDELÉS

UTASÍTÁS.

A minősítési lap az alkalmazott jellemzésére szolgáló adatokat három adatsorban tartalmazza.

Az I. adatsorban az alkalmazott hivatali szolgálatból való távollétére vonatkozó adatokat az a)–d) pontoknak megfelelően a napok számával kell feltüntetni.

A II. adatsorban kötelező az A) részben egy és a B) részben egy jellemvonás megjelölése. Több jellemvonás a II. adatsorban nem jelölhető meg. A megjelölés a megfelelő jellemvonás előtt az I. jelű kockasorban elhelyezett X jellel történik.

A III. adatsorban a dültbetűkkel szedett jellemvonásokra a válaszadás kötelező. Tehát ezek közül az alkalmazottra ráillőket feltétlenül meg kell jelölni. Ezenfelül — a minél alaposabb minősítés érdekében — a többi jellemvonás közül is szabadon mindazok megjelölése, amelyek az alkalmazottra ráillenek. A megjelölés a megfelelő jellemvonás előtt az I. jelű kockasorban elhelyezett X jellel történik.

Az I–III. adatsorok szövegében változtatni nem szabad. A minősítő hivatali főnök esetleges megjegyzéseit a hátoldalon, erre a célra kijelölt helyen teheti meg.

I. ADATCSOPORT

A hivatali szolgálatból való távollétre vonatkozó adatok.

Az alkalmazott a jelentést megelőző hat hónap alatt távollátott (nem számítva a rendes szabadságait, a hivatali utazításait, valamint a hivatalos távolléti napjait).
a) betegszabadság miatt napig
b) fizetés nélküli szabadság miatt napig
c) személyi okokból napig
d) engedély nélkül napig
Megjegyzések:

II. ADATCSOPORT

A hivatalos órák betartására vonatkozó adatok.

A)		
1	2	3
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Gyakran késett érkeznek
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Többször késők
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Néha késők
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Szükségesen pontos
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Soha nem késők
B)		
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Gyakran idő előtt távozik
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Többször idő előtt távozik
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Néha idő előtt távozik
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	A hivatalos órák végén már nem dolgozik
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ritkán távozik megengedettnél korábban
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Soha sem távozik megengedettnél korábban

A távolléti engedélyről a pályázati iratokban

* Az I. jelű kockasorban szabadon kell jelezni.

Figyelmeztetés!

A minősítési lapot összehajtogatni nem szabad, a továbbítás eljárásához illő borítékot kell használni.

1. Erős ellenszenv a főnökkel, a kormánnyal, esetleg az egész rendszerrel szemben olyan fokig, hogy az alkalmazott maga sem tudja mindig megállapítani, hogy ez az érzés mily nagy mértékbeli foglalja el mimkáközben is az öntudatát; a keserűség olyan fokot érhet el, hogy az illető gondolkodását teljesen hatalmába keríti.

2. Szeszélyesség a magatartásban, amely különböző helyzetekberi szokatlan reakciókban jelentkezik. Az illető elveszti hajlékonyságát a személyes érintkezésben, közönyössé, vagy gyanakvóvá lesz új tervekkel szemben. Bizalmát veszti a sikerrel és túlzott kritikát alkalmaz minden új dologgal szemben. x\zok a főnökök, akik korábbi szolgálatuk nehezebb korszakaiban hasonló élményen maguk is átmentek, intuitive ismerik azokat a tüneteket, amelyek az alárendeltek nél jelentkezők előléptetés elvonása, késedelme vagy igazságtalanság esetén.

3. Csalódás, amely gyakran *beteges* lelkiállapottá fokozódik, különösen akkor, ha egy tett Ígéretet nem váltanak be, még akkor is, ha az ígéret beváltása néhány hónap késedelemmel várható. Az alkalmazott olyan ideges és elkeseredett állapotba tud kerülni, amelyből saját magának is kára származhatik. U. n. robbanásig jut a főnökeivel szemben, áthelyezését kéri más szolgálati ágba, sőt esetleg ki is lép a szolgálatból.

4. „Hálátlanság.” Ezt a szót az alkalmazottak gyakran használják annak kifejezésére, amikor az elismerést, amelyet kaptak, már régen megszolgáltának érzik, vagy azt sokkal későbbben kapják, mint azt méltányosnak látják. Ezért nem tudják többé kellőképpen méltányolni, mire megérkezik.

Nehezen meghatározható pszichológiai elem az előléptetés időV mértéke, de figyelembevétele és helyes meghatározása azért nagy jelentőségű, mert szerencsés adagolása a legnagyobb odaadásra és ragaszkodásra indítja az alkalmazottat, amely hatást veszni engedni nem érdeke a szolgálatnak.

Az előléptetés kérdésében különböző alapon lehet dönteni. Az egyik szempont a szolgálati idő és a rangidősség lehet. Ez önmagában véve megnyugtató eredményt sem az alkalmazott, sem a közszolgálat szempontjából nem adhat, mert az egyéni képességek és tulajdonságok közt elhanyagolhatatlan különbségek vannak. A másik alkalmas szempont a munkateljesítmény, az eredményesség. A tudományosan kifejlesztett minősítési rendszer az objektív megítélésnek legmegbízhatóbb eleme és a kegyencbefolyás kiküszöbölésére a *lég*hatékonyabb. Ennek a szempontnak kizárólagos alkalmazása azonban szintén nem vezet megnyugtató eredményekre és ezért az a tapasztalat, hogy mindkét szempontot és ezenkívül még más elemeket is együttesen mérlegelni kell, hogy a személyzet munkakedvét és munkateljesítményét az előléptetések minél kevésbé érintsék károsan.

A tudatos személyzeti politika igyekszik egyrészt a fizetések és egyéb előnyök fokozatos emelését, minél egyenletesebben és szeszélyektől minél függetlenebbül biztosítani. De e mellett figyelemmel van a fizetési rendszer megfelelő hajlékonyságára is, ami a kitűnők és érdemesek megfelelő előbbre vi telét és a szolgálatban való megtartását biztosítja.

Főnöki állásba való előléptetésnél nagy fontosságú annak a megfontolása, hogy a főnöki funkció minőségileg más, mint alárendeltnek lenni. Ezért főnöki beosztásba való emelés előtt nemcsak azt kell mérlegelni, amit az illető addig végzett, hanem azt is, hogy a főnöki képességekkel rendelkezik-e. Ha főnöknek nem való, de egyébként érdemes alkalmazottról van szó, a jutalmazásnak más módját kell választani.

A fizetési rendszerrel szemben egyik fontos követelmény, hogy idősebb alkalmazottaknál lehetővé tegye a fizetésben való emelkedést akkor is, ha a főnöki kinevezésre nem alkalmasak, vagy azt nem vállalják. Ez vezetett az ú. n. automatikus előlépési rendszerek bevezetésére. Ezek lényege az, hogy szabályszerű időközökben, többnyire 3 évenként, a fizetés emelkedését biztosítja akkor is, ha az alkalmazott minősége, vagy feladatköre nem változott. Ez szükséges egyrészt azért, mert az életkor emelkedésével, a gyermekek növekedésével, vagy számuk gyarapodásával a közhivatalnok megélhetési igényei fokozatosan emelkednek, másrészt időnkint való emelkedés reménye nélkül az alkalmazott elfásul és munkateljesítménye hanyatlik. Az automatikus előlépési rendszer ezzel számol. Olyan szolgálati ágakban, ahol az alkalmazottak feladatkörében szolgálatuk egész tartama alatt nem lehet változás, pl. az egyetemi, vagy középiskolai tanár esetében, a fizetésben való emelkedésnek más alapja, mint az időmúlás, nem lehet. Ezért a magyar közszolgálati alkalmazottak fizetési rendszerét alkotó illetménykimutatások nagyrésze az automatikus előlépésre van felépítve.

Kisebb részük, így főleg a közigazgatási alkalmazottaké, a státusok számára megállapított költségvetési állások számában bekövetkező üresedésektől, tehát bizonytalan tényezőtől függő előléptetést biztosít. Ez az utóbbi rendszer ki nem számítható hullámzásokra és különböző státusok közti nagy időbeli eltolódásokra vezet, amiből az alkalmazottak egy részénél érthető elkedvetlenedés származik. Ezért ennek a rendszernek továbbfejlesztése kívánatos oly irányban, amely az automatikus előlépést alapulvéve a főnöki megbízás, vagy más különleges szolgálat esetén többletilletmény, vagy pótlék útján gondoskodik a megfelelő megkülönböztetésről.

VII. FEJEZET.

A közigazgatás dologi eszközei.

50. §. A közigazgatás, mint gazdasági alany.

A közigazgatás gazdasági alanyai.

206. Amint az embereknek és az emberi közösségeknek szükségleteik kielégítésére dologi javakra van szükségük, ugyanugy az államnak is. Az állam szükségleteinek kielégítése a közigazgatás feladatkörébe tartozik. A szükségletek a szervezeti egységeknél jelentkeznek és ezért azok gazdasági alanyoknak is tekintendők. Ezek a gazdasági alanyok nem mind egyenrangúak, amint a szervezeti egységek sem egyenlő jelentőségűek.

A közigazgatási egységek, mini gazdasági alanyok közt, különböztetnünk kell a következő szempontok szerint;

a. Jogi személyek. Azok a szervezeti egységek, amelyeknek önálló jogi személyiségük van, önálló vagyoni jogi alanyok is, amelyek saját nevükben jogokat szerezhettek és kötelezettségeket vállalhatnak, szerződéseket köthetnek, ingó és ingatlan tárgyakon tulajdonnal bírhatnak, a leiekkönyvben, mint tulajdonosok bejegyezhetők. Ilyenek: maga az állam, a törvényhatóságok, a községek, az intézelek egy része (Pázmány Péter Tudományegyetem), a köztisztviselők, a közüzemek közül a kereskedelmi társaság formájában szervezettek (résztársaságok, szövetkezetek, korlátolt felelősségű társaságok stb.).

b. Kereskedelmi egyéni cégek. Ilyenek a közüzemek közt találhatóak. Az *a.* és *b.* alattiak mind a közigazgatás, mind a magánjog szempontjából önálló gazdasági alanyok.

c. Az utalványozó hatóságok. A közigazgatás szervezeti egységei közül kiemelkednek azok, amelyek fel vannak ruházva azzal a joggal, hogy (az *a.* alatt felsorolt) jogi személyek részére megállapított költségvetésben előirányzott kiadások teljesítésére vonatkozólag a közpénztáraknak utasításokat adhatnak. Az utalványozás az illető gazdasági alany akaratának létrehozása és kinyilvánítása *kiadások tekintetében*.

d. A pénzügyi hatóságok. A közigazgatásnak azok a szervezeti egységei, amelyek azzal a hatáskörrel bírnak, hogy az állam által kivethető közszolgáltatások, tehát közbevételek tekintetében az állam akaratát létrehozzák és kinyilvánítsák.

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

A *c-e.* alattiak a közigazgatás szervezetének belső tagozásából származó, de harmadik személyekkel szemben is fellépő gazdasági egységek, amelyek azonban az *a-b.* alattiaktól abban különböznek, hogy *gestio jukér*l anyagközületük: az állam, törvényhatóság, község stb. felelős, tehát a magánjog szempontjából nem önálló jogai an j'ok.

A házi ártó gazdasági egységek.

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

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

A gazdaságosság követelménye a közháztartásban.

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

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

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

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

57. §. A köztulajdon.

A köztulajdon fajai.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Más a francia felfogás, l. *Hauriou* i. m. és más *Otto Mayer* felfogása is". *Köttgen*, 133. 1.

A köztulajdon jogintézményének történet; van és ma is fejlődik.²

A köz magántulajdona.

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

A közigazgatás használatában levő vagyon.

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

A közcélra rendelés kezdetét és végét közigazgatási határozat állapítja meg.

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

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

² L. Hauriou i. m. 637. 1.

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

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

1. államutak, amelyek országos fontossággal bírnak és az állami költségén építetnek, kezeltetnek és tartatnak fenn;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Koncesszió.

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

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

Közigazgatási szolgálatom.

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

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

58. §. A kisajátítás.

A kisajátítás fogalma.

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

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

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

¹ L. Otto Mayer i. m. 107. sk. 1.

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

A kisajátítás jogintézményének kifejlődése.

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

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

Kisajátítási jogunk alapelvei.

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

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

¹ L. Hauriou i. m. 727. 1.

² L. Otto Mayer i. m. II. kötet 4. 1.

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

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

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

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

d. A kisajátítási eljárást a törvényhatósági közigazgatási bizottság kisajátítási albizottsága bonyolítja le. Az albizottság az érdekeltek meghallgatása és helyszíni szemle után érdemben határoz és azt is megállapítja, hogy a telekkönyvi tulajdonos a megajánlott kisajátítási árat elfogadta-e? Az albizottság határozatával szemben jogorvoslatnak van helye a kereskedelemügyi miniszterhez, aki véglegesen határoz. A kisajátítás tehát közigazgatási jogi eljárás (0. 86. §).

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

Telekfelosztás, telekhatárrendezés, telekátalakítás.

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

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

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

Telekátalakításnak van helye, ha a város beépítésre kijelölt részén valamely telekcsoporthoz az egyes telkek fekvése, alakja vagy kis terjedelme miatt a szabályoknak megfelelő beépítésre nem alkalmas. Elkerülhetetlen szükség esetén beépítésre alkalmas telek is eljárás alá vonható (8. §).

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

A kisajátítási jog új fejlődése Németországban.

220. A kisajátítási jog újirányú fejlődési vett a nemzeti szocialista *Német Birodalomban*.

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

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

59. §. A közszolgáltatások és kezelésük.

A közszolgáltatások fogalma.

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

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

¹ L. *Theodor Maunz*, Verwaltung, 1937. 300. 1.

² L. *Balás Károly*: Pénzügytan. I-II. 1935.

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

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

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

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

¹ L. Csizik Béla: Államháztartás és közteher. Közgazdasági Szemle. 1930. évf. 8-9. sz.

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

Év	A nemzeti jövedelem névleges értéke millió pengőben*	Év	Összes közteher	
			millió pengőben	a nemzeti jövedelem százalékában
1925—26.	4,869-5	1926.	—	—
1926—27.	5,178-0	1927.	1,206	23-4
1927—28.	5,133-4	1928.	1,293	25-2
1928—29.	5,413-8	1929.	1,298	23-8
1929—30.	5,039-1	1930.	1,193	23-6
1930—31.	4,316-9	1931.	1,129	26-2
1931—32.	3,681-4	1932.	1,014	27-3
1932—33.	3,466-6	1933.	1,006	28-8
1933—34.	3,373-7	1934.	1,046	29-8
1934—35.	3,490-6	1935.	1,077	29—
1935—36.	3,805-1	1936.	1,176	30-8
1936—37.	4,201-5	1937.	1,234	29-4
1937—38.	4,367-5	1938.	1,302	30—
1938—39.	4,617-3	1939.	1,582	34-4

* A nem fizetett háztartási munka nélkül.

A nemzeti jövedelemre vonatkozó adatok a Magyar Gazdaságkutató Intézet ao. számú különkiadványából, a közteherre vonatkozó adatok az Adóstatistikákból valók.

10. sz. ábra.

Az összes közteher Magyarország nemzeti jövedelmének százalékában.

Az állami és egyéb közszolgáltatások aránya.

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

1. Egyenesadók:

Földadó	40,500.000
Házadó	92,200.000
Általános kereseti adó állami pótléka	8,000.000
Társulati adó és társulati vagyonadó	54,000.000
Jövedelemadó	100,000.000
Vagyonadó	25,000.000
Hadjelölési adó	56,700.000
Nyilvános betegápolási pótléka	27,500.000
Rokkantellátási adó	26,100.000
Alkalmazottak külön adója	36,000.000
Gépjárművek közúti adója	4,500.000
Vegyes bevételek (késedelmi kamatok stb.)...	5,500.000
Összesen	478,000.000

2. *Forgalmi adók:*

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

3. *Illetékek:*

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

4. *Fogyasztási adók:*

Söradó	24,000.000
Cukoradó	90,000.000
Ásványolajadó	53,000.000
Gyújtószeradó	5,000.000
Szivarkahüvely- és szivarkapapíradó	16,000.000
Villamos fényforrások és elektroncsövek adója	6,000.000
Margarin-, margarin-sajt-, mesterséges ételzsír- és étolajadó	400.000
Nem erjesztéssel előállított ecetsav után járó kinestári részesedés	250.000
Vegyes bevétel	1,100.000
Összesen	197,750.000

5. *Vámjövédék* 68,100.000

6. *Jövedékek:*

Szeszjövédék (netto)	122,008.000
Dohányjövédék (netto)	202,030.000
Sójövédék és sótermelés (netto)	24,681.500
Mesterséges édesítőszerék állami egyedárusága	1,394.000
Osztólyorsjáték	2,946.000
Összesen	353,059.500
<i>Mindössze (1—6).</i>	<i>1.677,509.500</i>

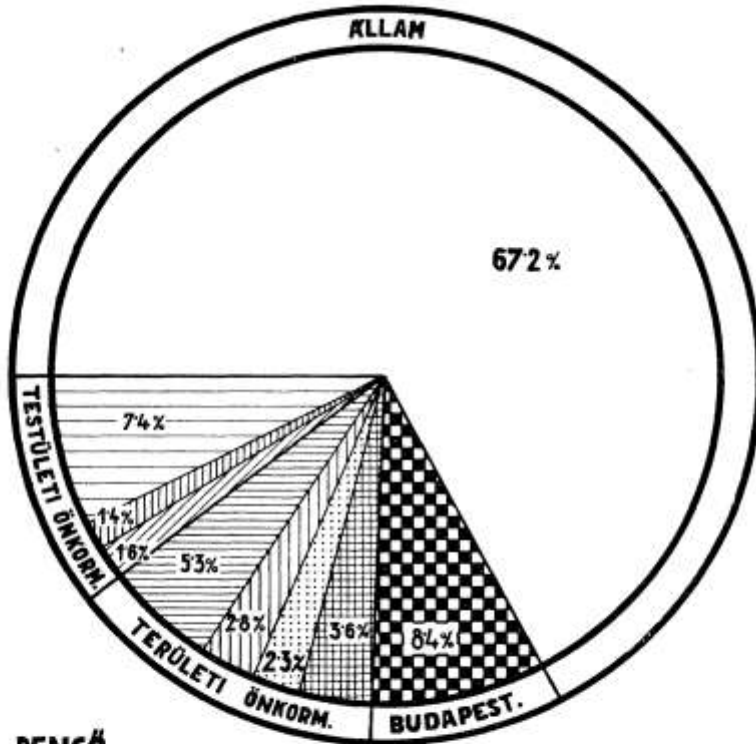
Az állami és a különböző önkormányzatok közszolgáltatásainak egymáshoz való arányáról a 13. sz. ábra tájékoztat.¹

A közszolgáltatások kezelésének alapelvei.

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

¹ Forrás: Adóstatistika. X. kötet. 1939. évi adatok.

ÖSSZES KÖZTEHER: 1581.805.000 PENGŐ



PENGŐ

1069.734.000		ÁLLAM	44.089.000		MEGYEI VÁROSOK
127.476.000		BUDAPEST	79.484.000		KÖZSÉGEK
57.382.000		VÁRMEGYÉK	26.196.000		EGYHÁZAK
37.202.000		THJ. VÁROSOK	23.060.000		ÉRDEKKÉPV.
117.165.000		CÉLTESTÜLETEK			

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Az együttes kezelésbe nem vont közadókról külön főkönyveket kell vezetni.

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

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

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

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

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

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

A közadók behajtása.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

60. §. Az állami költségvetés.¹

A költségvetés fogalma.

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

¹ L. *Magyary Zoltán*: A magyar állam költségvetési joga. 1923.

Mivel a fedezet, a jövedelem előre pontosan vagy valószínűleg ismert, a szükségletkielégítésben ahhoz kell alkalmazkodni. Ez csak úgy lehetséges, ha a szükségleteket rangsoroljuk, 1., 11., 111. stb. rangú szükségletekre osztjuk és okos gazdálkodás az, ha másodrangú szükséglet nem kerül kielégítésre, amíg nincs biztosítva minden elsőrangú szükséglet kielégítése, harmadrendű, amíg nincs biztosítva minden első- és másodrendű szükséglet fedezése és így tovább.

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

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

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

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

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

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

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

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

Az állami költségvetés jelentősége.

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

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

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

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

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

változékonny szűkségelei szétszórtan, nemcsak az ország, hanem a földkerekség igen különböző pontjain elégtendőek ki (pl. a külképviseletek úgy, hogy a szűkségek konkrét megállapítása a központból nem lehetséges, hanem az állami szervek hierarchikus felépítése mellett általános szabályozásra van szűkség, amely az egyes szervek gazdasági hatáskörét és működésük irányelveit megszabja, azok részletes kivételét pedig erkölcsi és jogi felelősség mellett egyéni belátásukra bizza).

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

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

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

Az állami költségvetés megállapítása.

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

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

„A minisztérium az ország jövedelmeinek és szűkségeinek kimutatását – s a múltra nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.”

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

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

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

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

A költségvetéssel szemben támasztott követelmények.

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

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

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

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

¹ L. Fényes Elek: Magyarország statisztikája. 1841.

Az állami költségvetés rendszere a következő:

a. *Főosztályok:*

1. kiadások;
2. bevételek.

b. *Osztályok:*

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

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

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

c. *Alosztályok:*

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

A rendkívüli kiadások osztálya két alosztályra oszlik:

1. átmeneti kiadásokra és
2. beruházásokra.

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

A rendkívüli bevételek osztálya nem oszlik alosztályokra.

d. *Csoportok:*

1. állami közigazgatás,
2. állami üzemek.

e. *Fejezetek.*

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

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

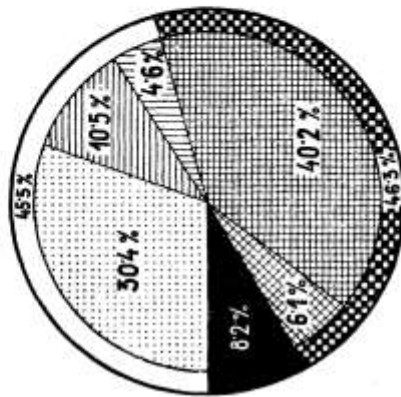
Az egyes fejezetek ugyanazt a római számot viselik a költségvetés főosztályaiban, osztályaiban és alosztályaiban.

K I A D A S				B E V E T E L			
Rendes kiadások	Rendkívüli kiadások	Rendkívüli bevétel	beruházás	Együtt	I. Állami költségvetés:		Együtt
130.000	—	—	—	130.000	I. Kormányzó testületi díj	—	—
990.000	140.000	—	—	1.090.000	II. Kormányzóság	75.000	—
5.802.500	213.500	—	—	6.076.000	III. Országgyűlés	30.000	—
178.893.000	1.474.000	—	—	180.407.000	IV. Állami adósságok	51.187.000	1.000.000
294.946.000	—	—	—	294.946.000	V. Állami költségvetés nyújtásai	—	—
703.000	—	—	—	703.000	VI. Legfőbb állami szanatóriumok	—	—
1.314.000	—	—	—	1.314.000	VII. Közigazgatási bírók	—	—
10.383.500	5.271.000	—	203.000	16.021.000	VIII. Miniszterelnökség	1.275.000	—
12.731.000	15.000	—	—	17.746.000	IX. Külügyminisztérium	1.572.000	—
13.008.000	5.310.000	—	—	18.408.000	X. Keresletügyi tárcafelkült miniszter	9.298.000	4.090.000
275.226.710	8.365.290	—	—	283.592.000	XI. Belügyminisztérium	54.046.000	—
231.793.500	3.336.500	—	—	235.130.000	XII. Penzügyminisztérium	1.865.572.000	18.000
42.062.000	3.303.400	—	—	45.365.400	XIII. Iparügyi minisztérium	46.213.500	107.500
51.076.400	10.076.000	—	—	61.152.400	XIV. Keresk- és közlekedési minisztérium	22.041.000	2.096.000
95.736.600	20.549.400	—	—	116.286.000	XV. Földművelésügyi minisztérium	10.850.100	9.315.000
197.003.600	16.288.500	—	—	213.292.100	XVI. Vallás- és szociálisügyi minisztérium	15.638.500	516.500
58.889.000	1.734.000	—	—	60.623.000	XVII. Igazságügyi minisztérium	3.684.000	—
554.886.000	—	—	—	554.886.000	XVIII. Honvédelmi minisztérium	827.000	—
1.991.599.310	76.392.090	—	134.306.000	2.202.301.000	Állami költségvetés összesen	2.042.125.100	18.391.900
				II. Állami üzemek:			
141.815.000	—	—	10.313.000	161.128.000	XIX. Pénz tárcák és társaságok	210.960.000	—
446.523.000	—	—	108.290.000	554.753.000	XX. Állami vállalatok	506.394.000	—
109.305.000	—	—	6.250.000	114.555.000	XXI. Állami vas-, acél- és fegyvergyárak	129.325.000	—
5.473.000	—	—	905.000	6.428.000	XXII. Közlekedéshozzájárulás	7.000.000	—
48.892.000	—	—	2.200.000	49.092.000	XXIII. Állami erdőgazdasági bírók	62.510.000	—
8.638.000	—	—	—	8.638.000	XXIV. Állami mezőgazdasági bírók	10.103.000	—
2.794.000	—	—	—	2.794.000	XXV. Segélynyújtás	2.915.000	—
19.788.000	—	—	—	19.788.000	XXVI. Postaközvetítés	21.898.000	—
186.888.000	—	—	—	186.888.000	XXVII. Állami üzemek nyújtásai	—	—
917.090.000	—	—	136.918.000	1.054.014.000	Állami üzemek összesen	1.022.003.000	—
2.908.696.310	76.392.090	—	271.224.000	3.256.318.000	Állami költségvetés és állami üzemek együtt	3.064.130.100	18.391.900
				Együtt			
				2.202.301.000			

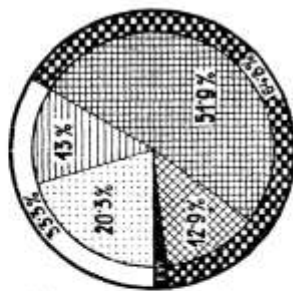
14. sz. ábrn. Az állami költségvetés előirányzata az 1942. évrre.

AZ 1942. ÉVRE ELŐIRÁNYZOTT KIADÁSOK TERMÉSZETÜK SZERINTI CSOPORTOSÍTÁSÁBAN

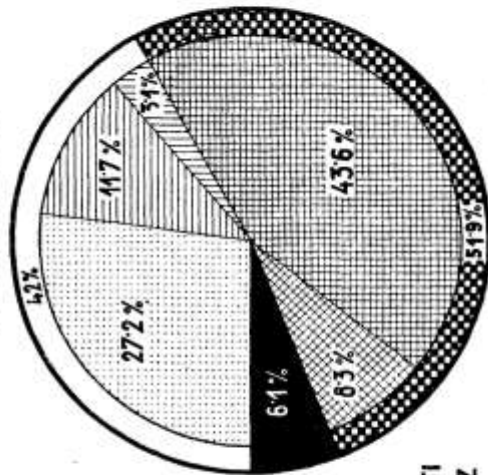
ÁLLAMI KÖZIGAZGATÁS: 2.202.301.000 P



ÁLLAMI ÜZEMEK:
1054.014.000 P



ÁLLAMI KÖZIGAZGATÁS ÉS ÜZEMEK EGYÜTT:
3.256.315.000 P



15. sz. ábra.

f *Címek.*

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

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

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

A XII. fejezet (Pénzügyminisztérium) címei a következők:

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

g. *Rovatok.*

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

h. *Alrovatok.*

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

A személyi kiadások rovata mindig a következő álokatokra osztandó:

1. Alrovat. Rendszeres és állandó illetmények.
2. „ Nem rendszeres illetmények.
3. „ Jutalmak és segélyek.

A dologi kiadások rovata mindig a következő álokatokra oszlik:

1. Alrovat. Beszerzési költségek (irodai szerek, leltári tárgyak beszerzési költségei, postai szállítási költségek, ruha- és ágynemű, élelmezés, telefon stb.).
2. „ Hivatalok elhelyezési költségei (helyiségek bérlete, állami épületek rendes fenntartásával járó költségek, fűtés, világítás, vízdíj stb.).
3. „ Egyéb dologi kiadások (gépkocsik üzemi költségei, biztosítási díjak, lapok előfizetési díja stb.).

i. A személyi járandóságok részletezése.

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

4. A költségvetéssel szemben támasztott negyedik követelmény: a *részletesség*, azt jelenti, hogy a költségvetés úgy leg3'en összeállítva, hogy abból a kormány programja, szándékai megállapíthatók legyenek, vagy legalább is kitűnjenek mindazok a tervek, amelyekre nézve a törvényhozás elhatározása szükséges. A részletezés helyes mértékének megtalálása éppoly nehéz, mint amilyen fontos.

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

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

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

Valódi és átfutó vagyonváltozások.

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

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

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

A költségvetés részletes előírányzata és a költségvetési törvény.

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

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

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

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

A képviselőház, házsabályainak idevágó külön rendelkezései szerint, részletesen tárgyalja és állapítja meg az állami költségvetési.

A költségvetés részletes előírányzatának elfogadása után a pénzügyminiszter elkészíti és szintén a képviselőház elé terjeszti a *költségvetési törvény* javaslatát, amelyet *felhatalmazási (aj)propriációs törvénynek* is szokás nevezni. A képviselőház ezt is a házsabályokban megszabott idő alatt¹ letárgyalja és elfogadás után átküldi a felsőháznak. A felsőház a költségvetés részletes előírányzatával nem, csak a költségvetési törvény javaslatával foglalkozik.

¹A Képviselőház házsabályai. 193. §.

A költségvetési törvénynek megállapodott szerkezete a következő:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Az indemnités és az exlex.

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

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

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

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

61. §. A költségvetés végrehajtása.

Az utalványozó hatóságok.

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

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

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

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

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

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

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

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

e. A könyvelés.

f. Az ellenőrzés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a honvédelmi tárcánál: a hadtestek, a légierő és a folyamerő hadbiztonságai (11);

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

az iparügyi tárcánál: a nagybányai bányauzemigazgatóság és az országos ipari és bányászati családpenztár;

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

Az utalványozó hatóságok szervezetenként arról ismerhetők fel, hogy mellettük számvétségük működik.

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

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

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

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

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

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

Ad d. L. 63. §.

Ad e. L. 62. §.

Ad f. L. 62. és 64. §.

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

¹ *Melczer Elek:* A Központi Illetményhivatal. A mai magyar közigazgatás. Budapest, 1936. 341. 1.

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

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

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

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

Eltérések a költségvetési előiránnyattól.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

62. §. Az állami számvitel. A számvévségek.

A számvitel jelentősége.

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

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

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

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

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

A könyvviteli rendszerek.

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

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

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

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

¹ L. *Magyary Zoltán*: A magyar állam költségvetési joga. 1923. 59. sk. 1.

² L. *Teghze-Gerber Ferenc*: Általános államszámviteltan. 2. kiad. 1941. U. a.: A magyar állam, a törvényhatóságok és községek számvitele. 1937. *Szász Lajos*: A magyar állam számvitele. 1932.

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

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

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

1. mennyi a vállalat cselekvő és szenvedő vagjona, amelyek különbsége a tiszta vagyon;
2. mennyi az üzleté v eleje óta a vállalat nyeresége és a vesztesége, amelyek különbsége az eredmény.

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

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

magyarázata annak, hogy a kereskedelmi könyvviteli rendszert kettősnek nevezzük.

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

Ugyanígy az államháztartás a kincstári könyvviteli rendszert.

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

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

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

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

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

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

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

A kincstári számláknak előírásra és lerovásra való beosztása alkalmas az utalványozó halóság és a pénztár felelőségének megkülönböztetésére is. Mondottuk, hogy vagyonváltozás csak az utalványozó hatóság és a pénztár együttműködése útján jöhet létre, aminek ellenőrzési célja van. Az előírási oldalra az kerül, amit az utalványozó hatóság elrendelt. Ebből kitűnik, hogy az egész kiadási előirányzatot felhasználta-e, vagy nem, hogy került-e előirányzat-nélküli kiadásra (pót- vagy rendkívüli hitel, hitelátruházás) a sor, hogy a bevételek tekintetében milyen rendelkezéseket tett, kivetett-c minden közszolgáltatást, intézkedett-e a közigazgatási bevételek iránt, megtette-e az intézkedéseket a hátralékos közszolgáltatások behajtása iránt? A lerovás azonban nem az utalványozó hatóságtól függ. Ha a tisztviselő nem veszi fel a fizetését, a kereskedő kiutalványozott számlakövetelését, akkor az előírással szemben az államnak kiadási (szenvető) hátraléka lesz, ha az adóalany a kivetett adóját nem fizeti be, akkor az előírással szemben az államnak bevételi (cselekvő) hátraléka keletkezik a könyvekben, de az utalványozó hatóság arról nem tehet. Az előírás és lerovás közt tehát gyakran van különbség. Az állam pénztári helyzete a lerovásoktól függ. Pénztári készlete a lerótt bevételek és a lerótt kiadások egyenlegével egyenlő. Ezt a központi könyvelés (1. 491. 1.) tartja nyilván. Kiadások teljesítésére csak a lerótt, nem pedig a kivetett adóit fordíthatja. Az állami zárószámadás is ezért a költségvetési előirányzattal a kiadások és bevételek lerovását, nem pedig előírását hasonlítja össze.

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

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

A számvevőségek.

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

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

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

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

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

c. a fizetést megelőző pénztári számfejtés;

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

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

Ehhez járul az állami pénzkezelésnek a m. kir. postatakarékpénztárra bízása óta a csekk-kezeléssel kapcsolatos teendők végzése (5200/1924. P. M., 5400/1024. M. sz. v.).

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

A közigazgatási számvevői segédszolgálat kiterjed (Sz. U. 239. §):
ti. a közigazgatási számfejtésre, nevezetesen az utalványozást megelőző érvényesítésre s az ezzel kapcsolatos teendőkre; ide tartoznak mindazok az ügyek, amelyek számműveletekkel vannak egybekötve, vagy amelyek csak a számvevőség által vezetett könyvek, nyilvántartások és feljegyzésekben foglalt adatok alapján intézhetők el érdemlegesen (pl. építkezési, felszerelési és egyéb költségelőirányzatok, mindennemű költség számlák, munkabérjegyzékek, adókövetési munkálatok, stb.);

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

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

d. különböző statisztikai és egyéb kimutatások szerkesztésére.

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

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

A magyar államháztartásban háromféle ellenőrzés van, és pedig:

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

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

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

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

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

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

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

A közigazgatási (utalványozási) ellenőrzést végző számvevőségi tisztviselők feyelmileg és anyagilag felelősek¹ a hitelek meg nem engedett túllépéséből, vagy a hitelek helytelen felhasználásából eredő, vagy a fennálló törvények, utasítások és szabályok rendelkezéseinek figyelmenkívül hagyásából származó károkért.

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

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

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

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

Ez a szabályozás mutatja, hogy az utalványozó hatóság és a számvevőség közti súrlódásmentes és eredményes együttműködés nem érhető el a nélkül, hogy az utalványozó hatóság, amely a magasabbrangú, alaposan ismerje a számvevőség egész működésének tartalmát és szabályait. Minthogy azonban az utalványozó hatóság számára előírt képzettség jogi vagy államtudományi, vagy közgazdaságtudományi végzettség, számviteli vizsga nélkül, a számvevőség képzettsége pedig érettségi bizonyítvány és államszámviteltani vizsga, a képesítésnek ez a bifurkátsága sok gyakorlati nehézség forrása. Ez könnyen megszüntethető volna oly módon, ha a fogalmazási szervek számára az államszámviteli vizsga letételét éppugy előírnák, amint azt a Legfőbb Állami Számvevőszék fogalmazási karbeli tisztviselői számára a minősítési törvény már 60 év előtt előírta (1883:1. t.-c. 17. §), vagy úgy, hogy a gyakorlati közigazgatási vizsga tárgyai közt ugyanazzal a részletességgel kérdeznék.

63. §. Az állam pénztári és hitelszervei.

A m. kir. Postatakarékpénztár.

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

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

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

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

csön üzlettel, az árverési csarnok üzletével, valamint a beraktálo/ási üzlettel.

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

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

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

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

Az állam az egyes hatóságok, hivatalok, intézetek és üzemek részére a szükségnek megfelelő számban nyitattatja a Pt.-nél csekk számlát. A számlák számát az illetékes miniszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben állapítja meg. A számlák a költségvetés tagozódásával összefüggésben vannak. Róluk a Pt. időnkint külön jegyzéket (*Állami csekk számlák jegyzéke*) ad ki. Ez a jegyzék a csekk számlákat két csoportba: I. a költségvetéstől független, és II. a költségvetéssel összefüggő csekk számlák csoportjába sorozza.

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

II. A költségvetéssel összefüggő állami csekk számlák a következőképpen tagozódnak: 1. zárolt bevételi számlák. Ide folynak be a népszövetségi kölcsön szükségleteinek biztosítására lekötött jövedelmek, ú. m. a cukoradó, vám, dohányjövédék és sójövédék bevételei. 2. Bevételi számlák. 3. Illetmény számlák. 4. Fízelési előlegh számlák. 5. Hozzájárulások az önkormányzatok költségeihez. (>. Nyugdíj számlák. 7. Költségvetésileg javadalmazott kiadási számlák, és pedig: a. személyi kiadási számlák, b. és c. hozzájárulások az önkormányzatok költségeihez, személyi kiadási és nyugdíjhozjárulási számlák,

¹ L. az 1902: III. t.-e.-t.

² L. az 1924: IV. t.-c. alapján kiadott 5200/1924. P. M. és 5400/192-1. P. M. sz. rendeletet.

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

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

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

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

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

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

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

Az állampénztárak fajai.

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

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

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

Az állam hitelszervei.

240. 1. A Magyar Nemzeti Bank.¹ (252. 1.)

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

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

A központi könyvelés.

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

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

¹ L. *Imréthy Béla*: A Magyar Nemzeti Bank szervezete és szerepe a magyar közgazdasági életben. A mai magyar közigazgatás. A korszerű közszoigalat útja. 1936. 513. 1.

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

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

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

Az állam hitelműveletei.

242. Az államnak részben rövid-, részben hosszúlejratú kölcsönökre van szüksége.

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

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

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

64. §. A zárószámadás. A számvevőszék.

A m. kir. Legfőbb Állami Számvevőszék.

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

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

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

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

A számvevőszék a miniszterek és az utalványozó hatóságok számvevőiségeitől rendszeresen könyvkivonatokat kap, és pedig *l.* a tárcafőkönyvek előírási adatairól havonként utalványozási, megszüli-

vetési és térítményi jegyzékeket,¹ b. félévenként a valódi kiadásokról vezetett főkönyvi számlák zárlati eredményeiről szóló kimutatást és c. a tárcafőkönyvek lerovási oldaláról évenként pénzkezelési kimutatókat (tárcazárószámadásokat). A számvevőszék ezenkívül felvilágosítások adását és ügyiratok megküldését kívánhatja, valamint helyszínén megvizsgálhatja a miniszteri számvevőségek és a többi utalványozó hatóságok mellé rendelt számvevőségek ügykezelését és könyvitelét. Megállapításai alapján felvilágosítást kér az érdekelt minisztertől. Ha a miniszter felvilágosításai kétszeri iratváltás után sem kielégítőek, a számvevőszék elnöke az összes ügyiratokat észrevételei kíséretében megküldi a minisztertanácsnak és ha annak a határozata sem elégíti ki, a zárószámadásban jelentést tesz az országgyűlésnek.

Az állami zárószámadás.

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

Az állami zárószámadás szerkezete a következő:

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

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

I. rész. Pénzkezelés.

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

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

//. rész. Leltár, a következő részletezéssel:

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

///. rész. Pénztári mérleg.

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

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

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

65. §. A törvényhatóságok és községek háztartása.¹

A vármegyék háztartása.

245. §. *A. A költségvetés.* A vármegyei költségvetés három fejezetből áll.²

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

C. A vármegyei záró számadások. A vármegyei zárószámadást a számvevőség a vármegyei költségvetés szerkezetének megfelelően, előírt egységes minta szerint¹ készíti el és az alispán elé terjeszti. A zárószámadást a törvényhatósági bizottság tárgyalja le és a belügyminiszter a pénzügyminiszterrel egyetértőleg hagyja jóvá.

A nagy- és kisközségek háztartása.

246. *A. Költségvetés.* A költségvetést az összes nagy- és kisközségek a belügyminiszter által megállapított egységes minta szerint² kötelesek készíteni. A költségvetés 12 fejezetre, rendkívüli kezelésre és két függelékre oszlik:

A. Rendes kezelés.

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

B. Rendkívüli kezelés.

- I. Beruházások.
- II. Átmenetiek.

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

² 42.200/1927. B. M. sz. r. /1. minta.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A törvényhatósági jogú és megyei városok háztartása.

247. A törvényhatósági jogú és a megyei városokra vonatkozó rendelkezések a következők.¹

*A. A költségvetés. Szerkezete a következő:*²

A. Rendes kezelés.

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

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

² 42.200/1927. B. M. sz. r. I). minta.

B. Rendkívüli kezelés.

I. Beruházások.

II. Átmenetiek.

Függelékek. 1. Önálló vagyonkezelésű intézetek és üzemek (pl. kórház, iskolák, múzeum, fürdő, gázmű, villanyvilágítási üzem, vízvezeték, csatornázás, nyomda, légiagyár, szeszfőzde). Felveendők akkor is, ha az üzemek részvénytársaság alakjában, vagy magánosokkal közös tulajdonban vannak is.

II. Különálló alapok.

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

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

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

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

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

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

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

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

Budapest székesfőváros háztartása.

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

¹ 42.200/1927. B. M. sz. r. E. minta.

² 1930: XVIII. t.-c. 68-91. § és 1934: XII. t.-c. 18-23. g.

A. A költségvetés. Szerkezete a következő:

A. Rendes kezelés.

I. Rész. Községi háztartás.

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

II. Rész. A községi háztartás keretében kezelt intézmények.

- | | |
|-------------|---|
| T. fejezet. | Házinyomda. |
| II. | „ Anyagszertár. |
| III. | „ Kórházi központi műszer- és anyagraktár. |
| IV. | „ Közkórházak gyógyszer-tára és Közp. gyógyszer-raktár. |

III. Rész. Üzemek.

Egyéni cég alakjában működők:

- | | |
|-------------|--|
| I. fejezet. | Elektromos művek. |
| II. | „ Gázművek. |
| III. | „ Vízművek. |
| IV. | „ Budapest Székesfőváros Gyógyfürdői és Gyógyforrásai. |
| V. | „ Községi Elelmiszerárusító üzem. |
| VI. | „ Községi Kenyérgyár. |
| VII. | „ Községi Lóhúsüzem. |
| VIII. | „ Községi Temetkezési Intézel. |
| IX. | „ Hirdető vállalat. |

Részvénytársaság alakjában működők:

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

B. Rendkívüli kezelés.

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

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

¹ A székesfőváros költségvetésében XII. és XIII. fejezet nincs.

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

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

Póthitel kieszközlésére a költségvetésre nézve előírt eljárást kell követni.

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

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

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

C. A zárószámadás és a székesfővárosi számszék.

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

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

66. §. A közszállítások.

A fogyasztás ellenőrzésének fontossága.

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

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

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

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

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

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

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

² L. Göbel: i. m. 61. sk. 1.

³ Budapest székesfőváros központi anyaggazdálkodásának a fenti szellemben való megszervezéséről a polgármester az 1941. évben alapos emlékiratot készített.

A közszállítások fogalma és kifejlődése.

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

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

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

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

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

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

² L. W. Schmidhuber: Das öffentliche Submissionswesen des Auslandes. Berlin, 1928. Reichsverband der Deutschen Industrie.

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

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

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

A takarékoság a beszerzésben és a fogyasztásban elért megtakarításokból áll.

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

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

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

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

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

A közszállítások szabályozása Magyarországon.

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

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

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

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

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

252. A Közszállítási Szabályzat főbb rendelkezései a következők:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Az ajánlatokat háromtagú bizottság bontja fel.

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

Az odaítélésnél csak szabályszerű ajánlatok vehetők figyelembe.

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

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

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

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

11. A döntésről az ajánlattevőket írásban kell értesíteni.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(67. §. A középítkezések.

Középületek tervezése és kivitelezése.

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

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

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

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

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

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

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

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

A tervező mérnök a program alapján különböző részletességű terveket készít:

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

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

3. Munkaterveket 1: 50 léptékben a pallér számára.

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

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

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

¹ Idézi *Fluck András*. A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. 2. kiad. 1938. 19. 1.

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

32. kertépítőmunka,
33. bútorterendezés stb.

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

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

68. §. A közigazgatás technikai segédeszközei.

Az irodatechnika jelentősége.

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

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

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

A munkamódok és munkaeszközök.

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

¹ L. *Ruith Tivadar*: Az irodaiüzemi racionalizálása. 1930. I-II. k.

² *Allan C. Haskell*: *Graphic Charts in Business*. 3. kiad. New York, 1928.

1. *Az üzem rendjének előmozdítása.*
 11. Szabványosítás.
 111. MOSZ-szabványok (papír, boríték, rajzok).
 112. Üzemi szabványok (nyomtatványok színe, alakja, szövege).
 12. Szimbolizálás, egységes jelölés.
 121. Betűszimbólumok.
 122. Számszimbólumok (Dewey tizes-számrendszere is).
 123. Színszimbólumok.
 124. Egyéb szimbólumok (grafikus ábrák).
13. A kartotéka (adatok és felvilágosítások rendjének szabályozása).
 131. A kartotéka fajtái.
 1311. Álló v. vak kartotéka.
 1312. Fekvő v. látható kartotéka.
 1313. Könyvkartotéka.
 1314. Automatikus (lyukasztott) kartotéka.
 1315. Különleges kartotékák.
2. *A hírszolgálat eszközei.*
 21. Hírszolgálat szervezeti egységen belül.
 211. Jelzőkészülékek.
 212. Házitelefon és telefonsegédeszközök.
213. Irat- és csomagtovábbítás.
 - 213L. Felvonószerkezetek.
 2132. Kocsiposta (kötél v. elektromos).
 2133. Csőposta.
 2134. Szalagposta.
 2135. Csúsztatóberendezés.
22. Hírszolgálat szervezeti egységek között.
 221. Telefon.
 222. Távirószótárak és jelkulcsgépek .
 223. Telefonszöveg rögzítése (telegráfon)
 224. Rádió
3. *Iratuáltás.*
 31. Egyes iratok kezelése.
 311. Írógép (egyes iratokhoz).
 3111. Levelező írógép és útigép.
 3112. Elektromos írógép.
 3113. Gyorsírógép.
 3114. Laposfelületen író gép.
 3115. Különleges írógépfelszerelések (végtelen szalag, biliing. stb.)
 312. Levélnyitókészülékek.
 313. Levélbélyegzőkészülékek (kelet- és időbélyegzés).
 314. Diktológépek.
 315. Másológépek.
 316. Hajtogatógépek.
 317. Borítékszárógépek.
 318. Bérmentesítőgépek.
 319. Levélmérlegek.
32. Tömegiratok kezelése.
 321. Címzés. Címezőgépek.
 3211. Fémklisés gépek.
 3212. Anyamintás (matricás) címezőgépek.
 3213. Nyomdai szedett sorokkal címező gépek.
 3214. Tükörírással címezőgépek.
 3215. Egyéb mechanikus címezés.

322. Sokszorosítás.
3221. Írógépen átírással.
3222. Írógépen automatikusan (Hooven-Automat).
3223. Sokszorosító masszákkal (hektográf, sapirográf).
3224. Anyamintás (matricás) sokszorosítókészülékeken és gépeken»
3225. Irodai nyomtató- (szedett betűs v. soros) gépeken.
3226. Tükörírással sokszorosító gép.
3227. Kő- és offset-elv alapján nyomó gépek.
0. Opalograph.
1. Rotaprint.
2. Schwarz-Pressé.
3228. Fényképező- és fénymásoló sokszorosítógépek.
3229. Egyéb sokszorosítógépek.
323. Egyesített címező- és sokszorosítógépek.
3231. Szedett betűkkel és fémklisével.
3232. Anyamintás szöveggel és anyamintás címszöveggel.
33. Irrattár.
331. Irrattári terv.
332. Irratjegyzék.
333. Irrattári utasítás.
334. Irrattartók.
3341. Aktafüzetelek és tömbök.
3342. Irrattartók könyvalakban, fűző- v. lyukasztószerkezettel.
3343. Irratmegőrzési alapformák.
0. Vízszintes megőrzés.
1. Függőleges megőrzés (állítva és függesztve).
335. Irrattári segédeszközök (lyukasztó, elrendező, fűzővilla stb.).
- 4. Számolás eszközei.*
41. Segédeszközök.
411. Számolókönyvek és tabellák.
412. Logarléc, logarhenger, logarkorong.
413. Számolószerkezetek (tizedesátadás nélkül).
42. Számológépek.
421. összeadó-kivonó- (kétműveletes) gépek (tizedesátadással).
4211. Írószerkezettel.
4212. Írószerkezet nélkül.
422. Négyalapműveletes gépek (összeadó-kivonó-szorzió-osztó).
4221. Odhner-gépek (bordáskerék-rendszer).
4222. Thomas-gépek (lépcsőhenger-rendszer).
4223. Egli-gépek (szorzótest-rendszer).
4224. Mercedes-Euklid-gépek (fogasléc-rendszer).
4225. Haman-gépek (fogaskerék-rendszer).
- 5. Könyvelési eszközök és gépek.*
51. Mechanikus könyvelés.
511. Átírókönyvvitel.
512. Tükörírással könyvelés.
513. Nyomtatásos könyvelés (Bilanzograph).
514. Fényképező könyvelés (Fotómat).
52. Gépi könyvelés.
521. Gépi könyvelés kezdete. Tabulátoros és billinges írógép.
522. Számolószerkezetes írógép.
523. írószerkezetes számológépek.
524. Egybeépített számoló- és írógépek.
525. Ellenőrzőpéntárból kialakított könyvelőgép.
526. Kártyalyukasztógépek (Hollerith, Powers, Samas, Bull).
527. Könyvelési segédgépek (Lud-szerkezet).

A grafikonok.

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

A közigazgatásban használt grafikonok többfélék. A leghasználatosabbak a következők:

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

Irodabútorok.

257. A legfontosabb irodabútorok a következők:

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

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

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

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

4. Egyéb irodai bútorok (írártári állványok, számvevőségi pultok, vasszekrények stb.).

A gépkocsi szerepe.

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

III. RÉSZ.

A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSE.

VIII. FEJEZET.

Az általános közigazgatás működése.

69. §. Kormányzás és közigazgatás.

A kormányzás fogalma.

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

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

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

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

zás, a nemzet összes életnyilvánulásainak, egész létének egységes szemlélete alapján való cselekvés. Mivel pedig a számításba jöhető összes körülmények állandóan és részben a kormány által nem is irányíthatóan változnak, fontos, hogy a kormány azokat, ha irányítani nem is tudja, legalább ismerje és a helyzettel minden időben tisztában legyen. A politikai cselekvésnek, magatartásnak a mindenkori helyzethez, erőviszonyokhoz kell igazodnia. Ezért időnkint változik. A nemzetnek a mindenkori erőviszonyoknak megfelelően állást kell foglalnia, valamilyen irányt kell választania. Ezt a feladatát csak a kormány vezetése mellett tudja betölteni: a kormány van a központban, az értesülések hozzá futnak, a helyzetet ő tudja áttekinteni, sok kérdésben ő maga dönt, más kérdésekben ő teszi a javaslatot és készíti elő a döntést. A döntést, a közigazgatás útján, mindig a kormány hajtja végre. A kérdés az, hogy a nemzet politikai vezetésében a kormány csak egyszerűen alkalmazkodik-e a különböző ható tényezők eredményvonalához, vagy van saját kezdeményezése, célkitűzése és erélye, hogy ahhoz a nemzetet megnyerje, más szóval, hogy a kormány is cselekvő tényezője-e a nemzet politikai vezetésének? A kormány fogalmából következik, hogy a nemzet irányításában aktívnek, sőt a legfőbb tényezőnek kell lennie. Hogy azonban a kérdés mégis felmerülhet, az a XIX. század politikai liberalizmusával függ össze.

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

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

mányreformokat hajtanak végre, sőt azokat forradalom árán is kikényszerítik.

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

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

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

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

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

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

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

70. §. A szervei és szakirányú működés.

A kétféle működés megkülönböztetése.

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

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

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

A szakirányú működés a közigazgatás tulajdonképeni célja, a szervei működés viszont csak eszköz ezeknek a céloknek a megvalósítására.

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

A szakirányú tevékenység speciális és minden igazgatási ágvban különbözö. Viszont a szervei tevékenység minden igazgatási ágvban hasonló, söt azonos. Ezért szokták a szervei tevékenységet *általános igazgatásnak* is nevezni (*general administration*).¹

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

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

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

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

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

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

¹ Willoughby, XV. F.: Principles of Public Administration. 1927. Institute for Government Research.

Magyary Zoltán: Amerikai államélet. 1934. 152 l.

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

71. §. A szakirányú közigazgatás áttekintése.

A szakirányú igazgatás feladatkörei.

261. A közigazgatás szakirányú működésében a következő feladatköröket különböztethetjük meg:¹

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

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

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

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

¹ L. *A magyar közigazgatás tükré.* Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei Szerk. Magyary Zoltár, Mártonffy Károly, Máté Imre és Némethy Imre. 1932.

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

Ezt a fejlődést *Forsthoff*¹ úgy jellemzi, hogy az egyes ember életterében megkülönbözteti az „uralmi ter”-et (beherrschter Raum) a „tényleges tér”-től (effektiver Raum). Uralmi térnek nevezi azt a teret, amelyben az egyén tulajdonosként szabadon rendelkezik, amelyet többé-kevésbé kizárólagosan használ (lakóház, major, lakás). Tényleges tér az uralmi téren felül mindaz a tér, amelyben az egyén élete lefolyik. A posztindusztriális korban az egyén tényleges élettere nagyon kitágult, ugyanakkor azonban az uralmi tér egyre szűkült és széles néprétegeknél, különösen a városi népességnél, szinte teljesen megszűnt, illetve a lakásra, vagy a puszta hálólhelyre zsugorodott. A XIX. század embere általában autark volt, háztartásából, gazdaságából mindaz, vagy majdnem mindaz kikerült, amire szüksége volt. A mai ember, különösen a városi ember, a legnagyobb mértékben rá van utalva a közösség szolgáltatásaira élete fenntartásában. Ezt úgy mondják, hogy az egyén szociális teljesítőképessége csökkent.² Ugyanebben az arányban nő a közigazgatás feladatköre. Mindez a növekedés a közigazgatás szakirányú feladatkörét növeli, de minél több kérdésben vannak az emberek a közigazgatásra ráutalva, annál nagyobb érdekük, hogy a szervi működés is magas színvonalú legyen. Az emberek ma már nem kívánhatják az állami működés korlátozását, mert ezzel saját egzisztenciális alapjukat lámadnák. A közigazgatás működésében beálló zavar elemi életszükségleteik kielégítését tenné bizonytalaná. Ez a magyarázata annak, hogy az olasz fasizmus és a német nemzeti szocializmus forradalma vértelenül, zökkenő nélkül törekedett az állami apparátus átvételére, de viszont a forradalmuk főcélja alkotmányi téren az erős exekutíva rendszerére, azaz a közigazgatás extenzív rendszeréről annak intenzív rendszerére való áttérés. Az orosz állam viszont a világháború előtt nem játszott a tömegek életszükségleteinek kielégítésében olyan szerepet, hogy a bolsevista forradalom az addigi állami berendezés szétrombolásától visszaretent volna.

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

¹L. *Forsthoff, E.*: Die Verwaltung als Leistungsträger. 1938.

²L. *Köttgen, Arnold*: Deutsche Verwaltung. 2. kiad. 1937. 141. 1.

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

72. §. Az általános igazgatás.

Az általános, vagy szervei igazgatás tartalma.

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

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

Az általános igazgatás tartalmához a következő kérdések tartoznak:

1. Mindaz, ami a közigazgatás főnökeire vonatkozik: jó főnökökről való gondoskodás, főnökök nevelése, a főnöki funkció:

- a. előrelátás, programcsinálás, tervezés (74. §);
- b. szervezés (75. §);
- c. parancsadás, vezetés (76. §);
- d. az összhang biztosítása (77. §);

¹ L. Mártonffy Károly: A közszolgálat utánpótlása. 2. kiad. 1936. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet 20. sz. kiadványa.

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

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

3. A közigazgatás dologi szükségletei kielégítésének irányítása: költségvetés, zárószámadás, számvitel; közszállítások; központi anyagbeszerzés (1. 60-68. §).

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

a. A közigazgatási ügyvitel (79. §).

b. A közigazgatási ügykezelés (80. §).

c. A közigazgatási eljárás (86. §).

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

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

6. a rendészet (81. §);

7. a pénzügyi közigazgatás (82. §).

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

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

73. §. A közigazgatási vezérkar.

A közigazgatási vezérkar fogalma.

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

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

² L. a vezérkarról a 2. és 5. §-ban mondottakat.

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

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

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

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

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

a tanfolyamok, vizsgák és próbák milyen sorozatával választják ki. A római katolikus egyház vezetőit hasonló módon készíti elő fontos állásokra és idéztük (429. 1.) az új *Codex Juris Canonici* rendelkezését a bíborosokkal szemben megállapított követelményekről. A gazdasági élet ugyanígy tisztában van a jó főnökök jelentőségével, ami megnyilvánul a kiváló vezetőkért való versengésben és a nekik biztosított nagy fizetésekben.

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

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

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

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

¹ L. Magyary Zoltán: A közigazgatási vezérkar. 1938.

U. a.: Gazdasági vezérkar. Közigazgatástudomány. 1939. évf. 401. 1.

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

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

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

A vezérkar szervezete és jogállása.

264. A vezérkar szervezetére és jogállására nézve általánosságban a következőket mondhatjuk.³

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

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

¹ L. Deuxième Congrès International des Sciences Administratives de Bruxelles. 1923. Comptes rendus des séances du Congrès. Bruxelles. 13. sk. 1.

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

³ *Julier Ferenc*: A vezérkarok szervezete és működése. Magyar Közigazgatás-ludományi Intézet kiadványai. 9. sz. 1932. *Willoughby W. F.* i. m. 52. l.

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

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

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

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

szolgálatban való tapasztalatszerzés és kipróbálás után veszi fel a hadiakadémiára, amely három év alatt adja meg a vezérkari kiképzést. A vezérkari kiképzés lényege a szervezet egészben és egységben látásának megadása és a szervei funkciók mindegyikében való szakképzés. A hadiakadémia elvégzése után különböző fegyvernemeknél való szolgálat (aki gyalogságnál volt, tüzérségnél, légierőnél stb., vagy fordítva), valamint időközönként további vizsgák és próbák kiállása következik. A vezérkari szolgálat is hol központi, hol külső parancsnokságoknál és csapatszolgálattal váltakozva folyik. Közben esetleg külföldi követségek mellett katonai attaséi, majd valamely tanfolyamon vagy iskolában tanári minőségben való szolgálati beosztást kaphat. A magasabb parancsnoki állásokat is túlnyomórészt volt vezérkari tisztekkel töltik be. Mindennek a váltakozó beosztásnak a célja egyrészt a sokoldalú kiképzés, ami nélkül az egységben látás és minden alsóbb szervezeti egység relatív szerepének helyes megítélése el nem érhető, másrészt az, hogy az illető tiszt későbbi szolgálata folyamán is állandóan megállapítható legyen, hogy még birtokában van-e azoknak a képességeknek, amelyeket a vezérkari szolgálat megkíván. Ezeknek a szempontoknak és módszereknek a közigazgatásra való értelemszerű alkalmazása mutatja azt az utat, mi módon lehetne a szervei működésnek az elérhető legmagasabb színvonalra emelését a közigazgatásban is biztosítani, ami a szakirányú működés eredményességének nagy fokozását is előidézné.¹

A közigazgatási vezérkar a megvalósulás útján.

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

¹ L. Magyary Zoltán: A közigazgatási vezérkar. I. m.

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

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

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

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

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

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

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

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

Ugyanaz megjelent magyarul a következő címmel: *Magyary Zoltán*. A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból. Statisztikai Közlemények. 1936;

angolul: *The Industrial State*, by Zoltán Magyary. Edited by Raymond Leslie Buell, President of the Foreign Policy Association. Thomas Nelson and Sons. New York. 1938;

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

1940. 338 1.) c. értékes munkájában a közigazgatási vezérkar kérdésével. Fejtegetései azt mutatják, hogy gondosan tanulmányozta a kérdés külföldi irodalmát. Álláspontja azonban a kérdés lényegét szem elől téveszti. A közigazgatási vezérkart a mai XIX. századi állami berendezésünknek XX. századivá való átalakítása nélkül igyekszik megoldani, illetve abból beéri annyival, amennyi az erős exekutíva megvalósítása nélkül és a mai testületi kormányrendszer további fenntartása mellett keresztülvihetőnek látszik. Ez a felfogása nyilvánul meg abban, hogy azzal a javaslatommal szemben, hogy a közigazgatási vezérkar főnöke a miniszterelnök helyettese legyen, figyelemreméltónak találja egy belga tanulmányi bizottság 1937. évi jelentését, amely azt mondja, hogy a „kitűnő második jelenléte” (la présence de brillants seconds) káros lehet a miniszterelnök hivatása teljesítésére. Nem veszi ugyanis észre ennek az érvenek elfogultságát, ami abban nyilvánul, hogy nem tartotta veszélyesnek azt, amikor a parlamentáris kormányrendszer bevezetésekor az államfő hatáskörét, aki addig uralkodott és kormányzott, csak az uralkodásra korlátozták és a kormányzást átruházták a miniszterelnökre és a miniszterekre, ellenben most veszélyesnek tartaná azt, hogy a miniszterelnök mellé helyettesi minőségben a közigazgatási vezérkar főnöke kerüljön, holott a katonai vezérkar főnöke is rangban a hadsereg főparancsnoka után közvetlenül következik. Az államfővel szemben lehetett, de a miniszterelnökkel szemben nem lehet? Az is jellemző, hogy olyan állam érvére hivatkozik, amelyben akkor még szintén a XIX. századi parlamentáris rendszer volt uralmon.

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

74. §. A tervezés.

A tervezés fogalma.

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

¹ L. i. m. 223. 1.

² L. i. m. 225. 1.

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

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

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

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

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

A tervezés eddigi példái.

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

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

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

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

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

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

¹ L. *Magyary Zoltán*: A német országrendezés. Közigazgatástudománv. 1941. 209. 1.

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

Meg kell különböztetni a *rövidtávú tervezést*, amely a kormány-
nak egyes konkrét gazdaságpolitikai elhatározásaihoz szükséges ada-
tokat összegyűjti és a *hosszútávú gazdasági tervezést*, amely szerve-
zett kutatáson és tanulmányon alapszik és a legszélesebb területre
kiterjed.

Ez a hosszútávú tervezés nem szakirányú, hanem szerve-
kenység, a legmagasabb főnök működésének megkönnyítésére.
Hasonló tehát a közigazgatási, vagy katonai vezérkarok funkciójá-
hoz. Azokat szorosan ki is egészíti. Az államvezetés a három nagy
szektor: közigazgatás, közgazdaság és haderő (*Slaat, Wirtschaft und
Wehrmacht*) egybehangolását a legnagyobb eredménnyel csak úgy
érheti el, ha a másik kettő mellett közgazdasági vezérkar is támo-
gatja. A közgazdasági vezérkar technikai és szervezési megoldásai,
bármily különböző a gazdasági helyzet, minden államban hasonló-
k. így jönnek létre a négy- és öt éves tervek és a megvalósításukra hiva-
tott szervek: a Németbirodalomban a *Vier jahresplan*, Olaszországban
a *Korporációk Nemzeti Tanácsa*, Szovjetországban a *Gosplan*,
az USA-ban a *National Resources Committee* stb.¹

A gazdasági vezérkar mindenütt különbözik a gazdasági minisz-
tériumoktól (pénzügyi, földművelésügyi, ipar- és kereskedelemügyi,
vagy gazdasági csúcsmisztertől).

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

¹ L. Magyanj Zoltán: A gazdasági vezérkarok. Közigazgatástudomány. 1939.
401. 1.

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

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

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

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

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

75. §. A szervezés.

A szervezés fogalma.

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

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

¹ L. *Magyary Zoltán*: A magyar tudománypolitika alapvetése. 1927.

U. a.: Előterjesztés a budapesti kir. m. Pázmány Péter Tudományegyetem gazdasági igazgatásának újjászervezése tárgyában. 1927.

Honnan Bálint: A közoktatásügyi igazgatás újjászervezése. Szerk. Mártonffy Károly. 1935.

Alsó-Benisch-Mártonffy: A tanyai közigazgatás rendezése. 1937.

Szendy Károly: Tanulmány Nagy-Budapestről. 1942.

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

A szervezés a közigazgatásban.

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

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

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

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

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

¹ L. Brausse, Hans Bernhard: Die Führungsordnung des deutschen Volkes. Grundlegung einer Führungslehre. 1940. 120. 1.

² L. 1906- évi porosz gyakorlati szabályzat. Idézve: Brausse i. m. 46. 1.

76. §. A parancsadás. A vezetés.

A parancsadás szerepe.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ L. Dienstvorschrift. Idézve *Brausse* i. ni. 114. 1.

² *Goring*: „Mein oberster Chef ist nicht nur mein oberster Vorgesetzter, sondern auch mein erster Kamerad.” *Reden und Aufsätze*. 18. 1.

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

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

A jogszabályalkotás.

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

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

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

¹ L. Hübet, Ernst Rudolf: Die deutsche Staatswissenschaft. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1934. 95. k. 17. 1.

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

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

77. §. Az összhang biztosítása.

Az összhang biztosításának fogalma.

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

¹ Hatályon kívül helyezte az 1940: VII. t.-c.

² L. *Magyartj Zoltán* előszavát: *Szöllösy Zoltán*: A közegészségügyi törvények egységes szervezete c. művéhez. 1935. A Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 16. sz.

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

L. *Mártonffy Károly*: A szabatos törvény. A M. K. I. kiadványai. 5. sz.

Kodifikációs törekvések. A Magyar Jogászegylet vitája. A M. K. I. kiadványai. 13. sz.

Szöllösy Zoltán: A közegészségügyi törvények egységes szervezete. A M. K. I. kiadványai. 16. sz.

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

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

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

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

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

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

¹ L. *Brause* i. m. 102. 1.

² L. *Clausewitz*: Grundgedanken über Krieg und Kriegführung. f>2. I.

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

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

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

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

A főnöki kar szerepe.

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

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

¹ L. Brausse i. m. 145. 1.

² „Führer ist, wer die Truppe durch Können, Haltung und Gesinnung zur Gefolgschaft zwingt.” AVI, I. 9. 1. Idézve Brausse i. m. 86. 1.

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

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

78. §. Az ellenőrzés.

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

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

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

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

Ugyanigy nincs mód a különféle igazgatási ágak működési színvonalának, eredményessége fokának összehasonlítására. Ez az oka annak, hogy pl. különböző minisztériumok egyidejűleg ugyanabban a kérdésben jobb és rosszabb megoldásokat használnak (pl. a minősítés kérdésében, 436. 1.).

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

Itt éppen azokról a problémákról van szó, amelyek a közigazgatás egészét érintik, az általános igazgatás, a szervei működés kérdéseiről. Mivel a közigazgatásnak ez a része, mint kifejtettük (523. 1.) fejletlenebb, mint a szakirányú működés köre, ez a hiány érthető, de ezáltal nem kevésbé érezhető. A közigazgatás eredményességének fokozása, legalább a közigazgatás jogszerűségének színvonalára, égetően szükséges és nagy lehetőségei vannak.

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

79. §. Az ügyintézés.

Az ügyintézés fogalma.

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

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

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

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

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

A közigazgatási ügyintézésben három általános működést kell megkülönböztetnünk:

1. az *ügyvitelt*, amelyen az ügyintézés mozzanatainak előírt, azaz szervezett egymásutánját, külső rendjét értjük. Ezt alább ugyanabban a szakaszban részletesebben tárgyaljuk;
2. az *ügykezelést*, amely a segédhivatal munkáját: az ügyiratok iktatását, nyilvántartását, másolását, elküldését és megőrzését (iratár) jelenti. Ezzel a következő szakaszban (80. §) fogunk foglalkozni;
3. az *eljárési jogot*, amely az ügyintézésben betartandó alaki jogi szabályok rendszerét jelenti. Ezt a következő fejezetben (86. §) fogjuk kifejteni.

Az ügyvitel.

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

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

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

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

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

A legsűrűbben előforduló ügyintézési mozzanatok jelzésére az alábbi jelkulcs használatos (16. sz. ábra):⁴

¹ L. Községi ügyviteli szabályzat (126.000/1902. B. M. sz. r.)
Vármegyei ügyviteli szabályzat (125.000/1902. B. M. sz. r.)
Gyámhatóságok ügyviteli szabályzata (129.000/1902. B. M. sz. r.)

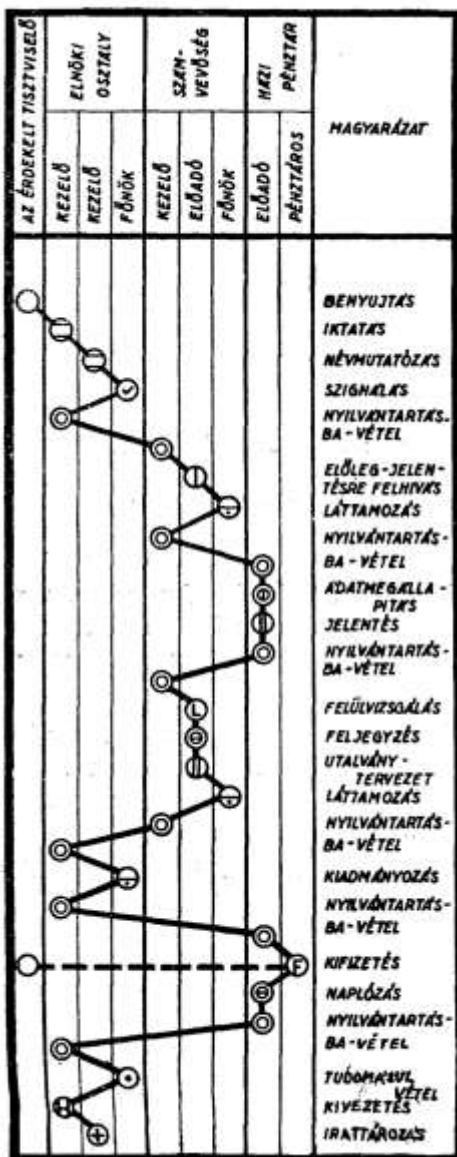
² *Allan C. Haskell*: *Graphic Charts in Business*. 3. kiad. New York, 1928. 452 l.

³ *Fluck András*: *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. 2. kiadás. 1938. A korszerű közszolgálat útja. 7. sz. 148 l.

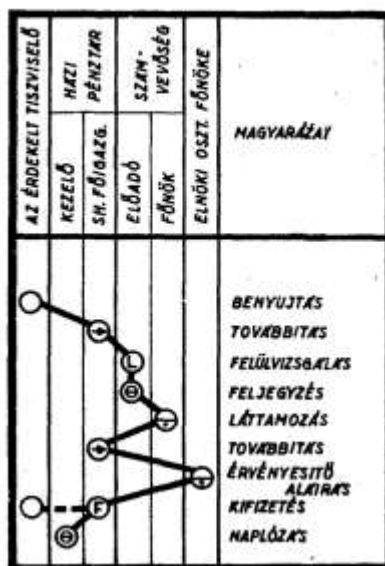
⁴L. *Fluck* i. m. 40. 1.

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

RÉGI RENDSZER



ÚJ RENDSZER



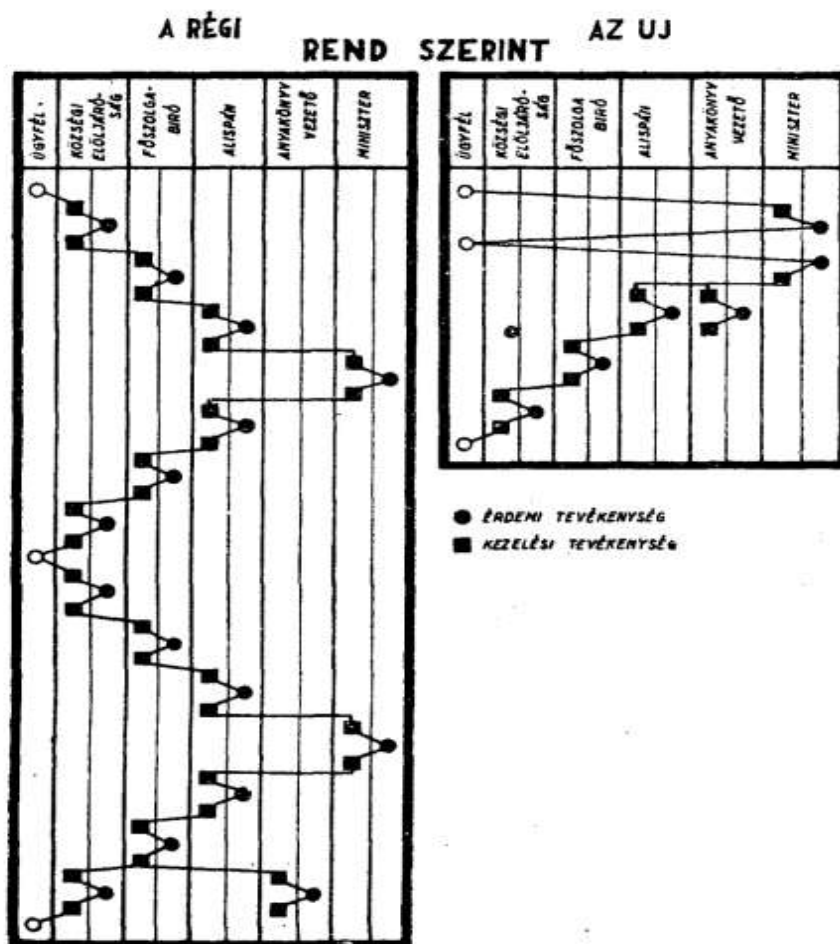
ÖSSZEHOSONLÍTÁS:

A., MENETBEN VAN		B., MENETBEN VAN	
KEZELÉSI	ÉRDEMI	KEZELÉSI	ÉRDEMI
MUNKAMŐZZANAT			
16	13	0	6
MUNKAMEGTAKRITÁS		100%	54%

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

A megtakarítható, tehát céltalan munkamozzanatok jelentősége az, hogy azok, főleg tömegmunkánál, sokra mennek. Így pl. egy olyan mozzanat megtakarítása, amelynek elvégzése csak 8 percre kerül, de 8000-szer fordul elő egy hivatalnál, egyenlő 40.000 munkaperccel, ami egy tisztviselőnek kb. félévi munkateljesítményével egyenlő.

KÖZSÉGI LAKOS PÓTLÁSRA SZORULÓ NÉVVÁLTOZTATÁSI ÜGYÉNEK VÁZLATOS MENETE



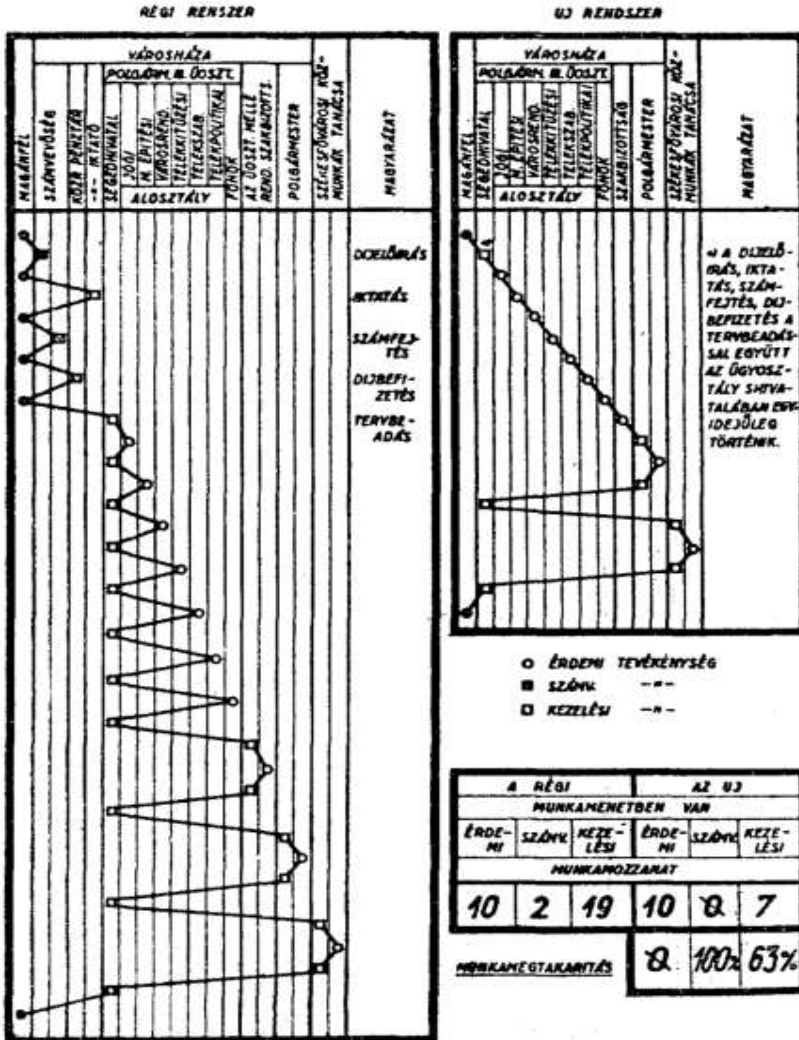
18. sz. ábra. Több hatóságot megjáró ügy menete.

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

Az ügyvitelnek a nélkülözhető mozzanatoktól való mentesítése és a legegyszerűbb ügyviteli módok bevezetését hívják a *közigazga-*

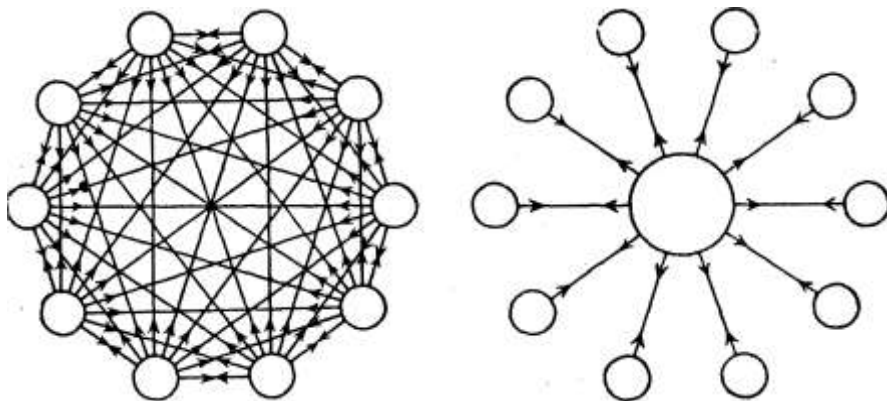
Az ügyintézés racionalizálásának számos más módja közt fontos azoknak az ügyeknek a leegyszerűsítése, amelyek aránytalanul nagyobb munkaterhét vagy költséget jelentenek, mint a hozzájuk fűződő közérdek. Ilyenek az ú. n. bagatell ügyek, mint a rendőri kihágások jelentékeny része: portörlnőnek az utcára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

A BUDAPESTI MAGÁNÉPITKEZÉSI ÜGYEK INTÉZÉSÉNEK EGYSZERÜSÍTÉSE



19. sz. ábra.

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



20. sz. ábra. Tájékoztató központ beiktatásának előnye.

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

¹ Idézi *Fluck* i. m. 17. 1. L. még *Szaniszló József*: Mibe kerül a bűnügyi költségterítmények igazgatása? *Közigazgatástudomány*. 1939. évf. 338. 1.

² *L. Fluck* i. m. 20. 1.

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

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

80. §. Az ügykezelés.

Az ügykezelés fogalma.

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

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

Nálunk az utóbbi évszázadban a kezelési munkakör nem részesül a jelentőségének megfelelő gondozásban. II. József a m. kir. helytartótanácsnak 1783-ban elfogadott új szervezeti és ügyviteli szabályzatában úgy rendelkezett, hogy az iktató hivatal élén vezető fogalmazó álljon! Ez ma nincs így. A fogalmazási kar a segédhivatalt eléggé nem ismeri és nem helyesen értékeli. Vezetését és szervezését is rendszerint rábizzá a kezelői karból származó főnökre, aki viszont ezzel a feladattal gyakran nem tud megbirkózni. A segédhivatal mé-

¹ A *segédhivatal* más, mini a számvevőség által végzett *közigazgatási segéd-szolgálat* (L. 62. §.)

² Congrès Mondial de la Documentation Universelle. 1937. Paris.

rétében és működésében található gyarlóságok és elmaradottság az egész közigazgatási ügyintézés kárára vannak. Az ügykezelés a szervei működés körébe tartozik, amelynek színvonala a közigazgatás egésze szempontjából ítélandó meg és szervezése ugyanolyan rangú feladat, mint a közigazgatás szervezése általában. Az ügykezelési módszerek és ügyrendek kidolgozása, megállapítása tehát nem az ügykezelés, hanem a szervezés körébe tartozik, és a vezérkar szervei, nem pedig a kezelői kar tagjai által döntendők el. Ez mutatja, hogy II. József 160 évvel ezelőtt már mily helyes szervezési szempontokat követett. A kérdéssel a magyar kormány 1929-ben foglalkozott és a köz-hivatalok és közintézmények ügyrendje tárgyában az 5500/1929. M. ív. számú rendeletet bocsátotta ki.

Az ügykezelés fontosabb mozzanatai.

279. A közigazgatási ügykezelés fontosabb mozzanatai a következők:¹

1. *A postabontás.* Jelentősége az, hogy a beérkező ügyekről ekkor lehet áttekintést szerezni: milyen tárgyú ügyek érkeztek, melyek a fontosak, melyek a sürgősek, mennyi az ügyek száma, mely hónapban, vagy időpontban sok, mikor kevesebb stb. Ekkor lehet azt is eldönteni, hogy mit kell iktatni, nehogy pusztán ügyszámszaporítás végett arra nem való küldeményeket is beiktassanak (pl. hirdetések, báli meghívók, gyászjelentések stb.).

Kisebb hivatalokban a postabontást rendszerint a főnök végzi és akkor nyomban elvégezheti az előadók közti kiosztást (szignálást) is. Nagyobb hivataloknál a postabontást a főnök maga nem végezheti, de akkor az iktatókönyvet kell átnéznie, vagy időről-időre a forgalomról statisztikát és időnkint egy napi, vagy heti postát be kell magának mutattatnia, hogy áttekintése legyen.

2. *Az iktatás.* A szerint, hogy egy, különösen nagyobb, hivatal keretén belül *hol* történik az iktatás, megkülönböztetünk *központi* és *osztály*-iktatási rendszert. A központi rendszernél az összes ügyiratok kezelése, illetve annak egy része (iktatás, mutatózás, leírás, expediálás) a központi irodában történik, és csak az irattározás osztályonkint. Az osztálykezelési rendszernél iktatás stb. is ügyosztályonkint szétosztva történik, ami könnyítés az ügyosztály számára, de megnehezíti az áttekintést. Az iratnyilvántartásnak különféle redszerei vannak:

a. Elő- és utószámos iktatás. A minden egyes ügydarabot külön iktatószámmal ellátó iktatás. Ennél a rendszernél minden ügyiratot külön iktatószámmal látnak el az egy ügyre vonatkozó iratokat az iktatókönyvben elő- és utószámokkal kapcsolják egymáshoz. Előnye: egyes ügyiratok elveszésének meggátlása, mert minden ügyirat könyvelve van. Hátránya: az összetartozó iratok csatolása végett pontosan

¹ L. Fluck i. m. 52. sk. I.

vezetett mutatókra van szükség és az előiratok megkeresése így is időbe kerül. E mellett az iktatási rendszer mellett feltétlenül szükség van irattári sorkönyvre. A minisztériumokban és a nagyforgalmú hivatalok nagy részében nálunk ez az iktatási mód van bevezetve.

b. A főljajstromos rendszer. Ennél a rendszernél az ügyek kapnak iktatószámot a naptári évre való tekintet nélkül. A hatóság előtt megindult ügy a főljajstrom számát mindvégig megtartja. Ez a szám az irattári sorkönyvet is feleslegessé teszi, mert folyamatos lévén, azzal megegyezik. A később érkező ügydarabok ugyanezt a számot kapják, mint főljajstromszámot, de külön-külön alszámokat. Ott van helye, ahol hosszú ideig tartó és több intézkedést kívánó ügyintézésről van szó és ahol az egyes ügyek közt összefüggés nem szokott lenni. Ezért a m. kir. bíróságoknál van használatban, és célszerű volna az árvaszékeknél is bevezetni.

c. Az alapszámos rendszer, amelynek lényege az, hogy az egy-egy hivatal ügykörében nagyszámmal előforduló és hasonló tárgyú ügyeket ügycsoportoknak tekintjük s minden ügycsoportnak számot adunk, amelyet az a naptári éven át állandóan visel (alapszám) s az év közben érkező hasonló tárgyú ügyek mind ugyanazt a számot kapják, folytatólagos alszámmal, vagy pedig névsorrendben helyeztetnek el. Így pl. a községi iktatás 48 ügycsoporttal és ugyanannyi állandó alapszámmal jól beéri, pl. közegészségügy 12/6/1941. A járási és vármegyei iktatásnál ez a rendszer szintén jól beválik és sokkal egyszerűbb, mint az *a.* alatti.¹ Ez a rendszer tisztán azonban sehol sem fordul elő, mert a felsőbb hatóságtól érkező és az oda irányított darabokat külön iktatószámmal kell ellátni a számmutatózás érdekében. Ezek elő- és utószámos kezelésben vannak.

d. Az iktatás nélküli ügyvitel (registraturloser Geschäftsgang). Ez Németországban a minisztériumokban és számos más közhivatalban van bevezetve. Újabban kísérletképen a német községi közigazgatásban is kísérleteznek vele. Lényege az, hogy az egyes előadók a szabatosan körülhatárolt ügykörükbe utalt ügydarabokat segéderő közbenjöttével, vagy anélkül, maguk kezelik és az ügyre vonatkozó iratmegőrző borítékban (iratrendező) maguk őrzik meg. A hivatal ismerve saját ügykörét, kidolgozza az *ügylajstromot* (*Aktenplan*), abban az ügyeket a tizedesrendszer szerint fő- és alacsonyabb csoportokba osztja, s mindegyiknek állandó számot ad, amely az iratrendezőnek is a száma. A beérkező ügydarab minden iktatás nélkül közvetlenül ahhoz az előadóhoz kerül, akire az ügylajstromnak vonatkozó száma állandóan ki van osztva, az előadó az esetleges előzményeket maga csatolja az ügydarabhoz, elintézi, az elintézést főnökének kiadványozásra bemutatja s elfogadás után leírás és expediálás végett az iro-

¹ L. a Vármegyei Ügyviteli Szabályzatot. Továbbá: *Magyary-Kiss*: A közigazgatás és az emberek. 1937. 227. I.

dának átadja. A kiadvány expedálása után az ügyirat visszakerül az előadóhoz, aki azt megőrzi. Az iktatás nélküli ügyvitel tehát sok kezelési mozzanatot kiküszöböl és nagy mértékben egyszerűsíti az ügykezelést. Előfeltétele az, hogy az előadók mindegyike az ügykezelés rendjét alaposan ismerje és fegyelmezetten betartsa.¹

3. *A mutatózás.* A mutatózás kiegészítője az iktatásnak. Célja az, hogy az ügyet jellemző adatai szerint (személy, helynév, vagy tárgy, legfeljebb három adat szerint) abc-soros nyilvántartásba (mutatókönyv, index) vegyük.

A mutatózás kartotékrendszerben is végezhető. Ez ott válik be, ahol az ügyfelek, vagy a tárgyak állandók, vagy legalább többször visszatérnek. Így az ugyanarra a személyre, vagy tárgyra vonatkozó különböző ügyek gyűjthetők össze ugyanazon a kartotéklapon.

Az idegenszámmutató arra szolgál, hogy a hivatal az olyan hivataloktól érkező ügyeket, amelyekkel sűrű összeköttetésben van, nyilvántartsa a szerint is, hogy milyen számú ügyiratok érkeztek azoktól és azok milyen számot kaptak nála. Ennek két esetben van helye: *a.* minisztériumban a tárminisztériumok iktatószámairól és *b.* al-sőbbfokú hivataloknál a közvetlen föléljük rendelt hivatalok (hatóságok) iktatószámairól kell vezetni.

4. *A letisztázás.* Ma már általánosan elterjedt az írógép használata. Munkamegtakarítás azonban számos más irodagép vagy eljárás útján is elérhető. Így kettős péklányban írás (a másodpéldány marad meg az irattárban), űrlapok használata, sokszorosítás (roneo), nyomtatás stb.

5. *A kiadvány aláírása.* Az elküldésre kerülő összes tisztázatot (kiadvány) a múltban a hivatalfőnök, vagy helyettese (az, aki kiadványozta) sajátkezűleg írta alá. Ez a mai nagy ügyforgalom mellett jelentékeny fizikai munkát és gyakran érdemleges késedelmet okoz. Ezért helyét nagy részben elfoglalta az ú. n. „aláírás-hitelesítés” rendszere, amely abból áll, hogy a kiadvány tisztázata nem kerül vissza a főnökhöz aláírás végett, hanem arra írógéppel és s. k. jelzéssel írják rá a kiadványozó főnök nevét, azt a kiadóhivatali tisztviselő „A kiadvány hitelélül” záradékkal ellátja és ő sajátkezűleg aláírja.

A főnök sajátkezű aláírása továbbra is szükséges nagyobb fontosságú vagy ünnepélyes ügyiratok tisztázásánál, így utalványok, ki-nevezések, felsőbb hatósághoz intézett felterjesztések stb. esetében.

6. *A postázás (expediálás).* Az ügyiratok tisztázatainak elküldése rendszerint postán történik. Az ugyanegy címre, pl. más hivatalhoz menő kiadványok közös borítékban való elküldése munka- és költségmegtakarítással jár.

¹ L. Brecht, A.: Die Geschäftsordnung der Reichsministerien. 1927.

Jánossy Dénes: A központi ügykezelés vezérfonala. Kiadta a m. kir. vallás-és közoktatásügyi minisztérium. 1929.

Nordsieck, F.: Organisation und Aktenführung der Gemeinden. 1941.

Helyben küldönc útján való kézbesítés kivételesen indokolt. Budapesten a sok hatóságnak egymással oly nagy postaforgalma van, hogy az itteni kézbesítőszolgálatnak gépkocsi menetrendszerű beállítása útján való megszervezése időben, munkában és költségben jelentékeny előnyt biztosítana.¹

7. *Az irattározás.* Az ügyiratokat elintézés és expedálás után az irattárba helyezik megőrzés végett. Az elhelyezésnek oly módon kell történnie, hogy a keresett ügyirat bármikor, hosszadalmas keresés nélkül megtalálható legyen. Ha valamely ügyben újabb beadványt iktattak, ahhoz a rávonatkozó előző iratokat az irattárnak mindig csatolnia kell, hogy az új intézkedés az előzmények teljes ismeretében történhessék.

Az irattár az iratokat nem az iktatószámok sorrendjében, hanem tárgyi csoportosításban, az összefüggő iratok együtt-tartásával helyezi el. Az elhelyezésről nyilvántartási feljegyzést kell vezetni.

Az összetartozó iratcsomókat közös iratborítékba kell helyezni, amelyen a benne elhelyezett ügyiratok iktatószámát fel kell jegyezni. Az iratborítékok használata pontos kitöltés esetén az irattári kezelést nagyon megkönnyíti. Az irattározással kapcsolatos írásbeliség mértékét a minimumra kell szorítani. Az iratborítékok rendszere mellett elegendő legfeljebb egy egyszerű irattári sorkönyv (felszerelő könyv) használata.

Az ügyiratok elhelyezése terén a modern irodatechnika nagy haladást tett, amelyet a magyar közigazgatás még csak kevés hivatalban honosított meg.²

8. *A selejtezés.* A közigazgatás mai méretei mellett egy-egy milliárdium, vagy más nagyobb hatóság ügyiratai egy évben több száz-ezret tesznek ki. Minden hivatalban olyan irattömeg gyűlik össze, hogy annak pusztá elhelyezése sok helyet kíván. Az ügyiratokat meg kell annyi ideig őrizni, amíg rájuk szükség lehet. Selejtezés alatt a nélkülözhető, további megőrzést nem kívánó ügyiratok kiválasztását és megsemmisítését értjük. A selejtezés szempontjainak megállapítása nem a segédhivatal, hanem a hatóság feladata. Az évek száma, amelyek elteltével az ügyirat kiselejtezhető, az ügyek fontosságához igazodik. A selejtezési utasítások nem teljesek és nem egyöntetűek. Pl. a számviteli utasítás szerint 6-40 év az iratok fajai szerint.

A fontosabb ügyiratok selejtezésének nincs helye. A közigazgatási használatra már nem szolgáló ügyiratok levéltárakba valók, amelyekben idővel becses történeti forrásanyagot alkotnak. A régi kormányhatóságok (pl. kir. kancellária, kir. helytartótanács, kir. kamara, stb.) irattárait az Országos Levéltár őrzi és a mai miniszté-

¹ L. *Fluck András*: A budapesti közhivatali kézbesítőszolgálat. A M. K. I. kiadványai. 6. sz. 1932.

² L. Pest-Pilis-Solt-Kiskun vármegye régi és új irattára képét. *Fluck András*: A közigazgatási ügyintézés racionalizálása. 116. 1.

riumok is 30 évnél régibb irattári anyagukat az Országos Levéltárnak adják át további megőrzés végett. A vármegyéknek, városoknak, községeknek, egyházaknak közigazgatástörténeti szempontból is fontos levéltáraik vannak.

81. §. A rendészet.

A rendészet fogalma.

280. A rendészet fogalmának meghatározása végett célszerű a közszolgálatról mondottakra visszatérnünk.

A közszolgálat tárgyalásakor láttuk, hogy a közhivatalnokok különös engedelmességi kötelezettséget vállalnak és ezáltal részeivé lesznek a közigazgatás szervezetének, amelyben tervszerű munkamegosztás szerint kijelölt helyet töltenek be. Ezért nevezik a közhivatalnokokat a közigazgatás szerveinek is. Minden szervezetben kell főnöknek lennie, aki vezeti, feladata megoldásáról gondoskodik. A főnöknek azonban hatalom és hatáskör kell ahhoz, hogy az egyes szervek működését biztosítani tudja. Erre szolgál a fölé- és alárendeltség viszonya s kényszerítő eszközként a *fegyelmi jog*, amely a szervi feladat betöltésére alkalmatlan vagy méltatlan, azaz a kari becsület ellen vétő egyének eltávolítására is módot ad. Láttuk azt is, hogy a fegyelmi jog alapja a közhivatalnokoknál a vállalt különös engedelmességi kötelezettség, s célja az engedelenség kikényszerítése éppugy, mint a közintézeteknél, pl. az egyetemen, az iskolában, a kórházban stb. az intézet fegyelmi szabályainak betartása is azért kötelező, mert az egyén azáltal, hogy beiratkozik, vagy a kórházba magát felvéteti, annak szabályai iránt különös engedelmességre kötelezi magát.

Az állam is szervezet. A szervezettség által különbözik a néptől, a társadalomtól. Az állam azon a területen, amelyre a hatalma kiterjed, az ott állandóan vagy ideiglenesen (külföldiek) tartózkodó emberek együttélését szervezi és szabályozza. Az államban élő nemzet nem ténylegesen egymás mellett élő emberek formátlan tömege, mert akkor a *bellum omnium contra omnes* volna az egymáshoz való viszonyuk szabályozója. Ellenkezőleg, az állam a szervezettségnek igen magas fokát mutatja és az összes emberekről, születésüktől halálukig, vagy megérkezésüktől eltávózásukig, nemcsak sok mindent tud, hanem tőlük sok mindent el is vár. Az emberek az államban nem tehetnek bármit, nem viselkedhetnek szeszélyük szerint. Nemcsak más emberekkel, hanem egy olyan szervezettel is szemben állnak, amely tőlük mind saját maga, mind embertársaik iránt is olyan magatartást követel, amelyben bizonyos cselekedetek ki vannak zárva, legalább is tilosak, s mások elő vannak írva. Az emberek teljes szabadságáról tehát nincs szó, nemcsak azért mert erkölcsi vagy büntetőjogi tilalmak szabnak korlátokat, hanem azért sem, mert a szervezet emberi

együttélés ténye kötelez a másokra való tekintetre. Az embereket tehát az, hogy szervezett állami életet élnek, kötelezi arra, hogy azokat a szabályokat betartsák, amelyeket az állam azért állít fel velük szemben, mert csak neki van módja azok megtartását is impériumával biztosítani. Az emberek az állammal szemben sem különös engedelmességi kötelezettséget nem vállaltak, mint a közhivatalnokok, sem egyszerű engedelmességi kötelezettséget nem vállaltak, mint *Rousseau* a Társadalmi szerződés-ben feltételezi, hanem engedelmségre tényleg mégis kényszerülnek, mert nem szervei (*Organpersönlichkeit*), hanem tagjai (*Gliedpersönlichkeit*) annak a szervezetnek, amelyet államnak hívunk. Az állam az összes tagjaitól megkövetel olyan magatartást, amely a szervezet fennállását és működését lehetővé teszi. Ezt az állam jogi kötelezettségüké is teszi és ezért az állampolgárok általános engedelmességi kötelezettségéről szokás beszélni, amin azt az engedelmséget értjük, amely nem különösen vállalt kötelezettségen alapszik. Az államnak azt a működését, amellyel az embereknek (nemcsak saját polgárainak) ezt a kötelezettségét érvényesíti, *rendészetnek* nevezzük. Az államnak ezt a működését is a közigazgatás fejté ki, az embereknek ezeket a kötelezéseit ezért közigazgatási kötelezéseknek, megszegésüket pedig közigazgatásellenességnek is hívjuk. A közigazgatásellenességeket az állam tételes jogával kihágásnak minősíti és elkövetőikre a megfelelő magatartás kikényszerítése végett büntetést szab. A kihágás tehát teljes példarabja a közhivatalnok fegyelmi vétségének és a kihágási büntető eljárás a fegyelmi eljárásnak. Mind a kettőnek az alapja az, hogy az emberek és a közhivatalnokok, bár különböző minőségben, az államnak, mint szervezetnek a tagjai, amiből rájuk nézve szankcióval bíró kötelezettségek származnak. Ezért a fegyelmi vétséget és a rendőri kihágást közös néven *közigazgatási szervezetellenességnek* nevezhetjük.¹

A rendészet fogalmát másként szokás levezetni. A kiindulás többnyire etimológiai. Ezt azért nem lehet szerencsésnek tartani, mert a nyugati nyelvekben, ahol a rendészetet *Polizei* (német), *police* (angol, francia) néven jelölik, a görög *πόλις* = város, *πολιτεία* = városi alkotmány, röviden alkotmány, kormány, szóból vezetik le. A franciák a XIV. század óta használták a *la police* kifejezést az államcélok, az állami tevékenység megjelölésére, majd szorosabb értelemben a jó, a rendes közállapotok megjelölésére. Később, még a XIX. század elején is, a németek a *Polizei* alatt az egész állami tevékenységet értették, kivéve az igazságszolgáltatást.² A magyarban viszont a ren-

¹ L. *Magyary Zoltán*: Szervezetellenesség a közigazgatásban. Közigazgatástudomány. 1942. évf. 1. 1.

² L. *Frit: Fleimer*: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 385. 1.

dészetet a *rend*-ből vezetik le¹ és evégből a rend általános meghatározását igyekeznek adni. Tehát más-más szóból vezetik le a meghatározást. Ez azért is kifogásolható, mert akkor a magyarban a csendőrség fogalmát a „csend” fogalmából kellene levezetni. Az összes definíciók megegyeznek azonban abban, hogy rendészetben a közrendnek az egyesek által való megzavarása elleni védekezést értik, a közrend tartalmának meghatározásában pedig olyan határokat vannak, amelyek egységesen csak azáltal jellemezhetők, hogy a társadalomnak az állam által fenntartott szervezete fennállását és működését érintő magatartások hozzátartoznak, az azokat nem érintő magatartások a határokon kívül vannak.

A kérdéssel a magyar irodalomban *Angyal Pál* foglalkozott behatóan.² A bűncselekmények osztályozásából (büntett, vétség, kihágás) kiindulva azt vizsgálta, hogy lehet-e elvi szempontból külön tartani a büntetőjog által értékelt és büntetés alá vont jogellenesség körében a büntetőjogi és közigazgatás jogi jogellenességet? Továbbmenve úgy teszi fel a kérdést, van-e létalapja egy – a büntetőjogi jogellenességről rendelkező – ú. n. igazságügyi büntetőjoggal (*Justizstrafrecht*) szemben kiépítendő közigazgatási büntetőjognak (*Yerwaltungsstrafrecht*)? Vizsgálatának eredménye az, hogy ez a szétválasztás indokolt. Megállapításai közt idevágók a következők: „A büntető igazságszolgáltatás terén beéri az állam, ha az emberek a hozzájuk intézett normákat megtartva, passzívul viselkednek, ha megmaradnak az etikai minimum síkján, ha – mint *Erich Wolf* megjegyzi – nem lopnak ezüstkanalat, nem hamisítanak okiratot, nem esküsznek hamisan; – a közigazgatás körében az állami igényt ezzel a stabilizálódással nem elégtjük ki; itt meghatározott irányban tevékenyvé válás, az etikai minimum síkjáról a szociális maximum síkjára való felemelkedés, vagy legalább is e síknak megközelítése a kötelességünk; a közigazgatási igénynek nem tesz még eleget a gépkocsivezető, ha nem gázol el senkit – ezt csak az igazságügyi érdek kívánja; tőle a közigazgatás azt követeli, hogy megfelelő úton s megfelelő módon hajtson és tehát – habár senkinek testi épsége nem sértette, de még csak nem is veszélyeztette (pl. nem tartózkodik senki abban az utcában, amelybe tilalom ellenére behajt), mégis büntetendő, mert közigazgatási érdeket sértett”.³ „A közigazgatási büntetőjogban a szándék főeleme: a kötelességellenesség tudata.”⁴ „A kihágás abban az esetben is büntetendő, ha az gondatlanságból követeteH el.”⁵ „A közigazgatás nagyobb elővigyázat! kíván, mint akár

¹ L. *Tomcsúnyi Móric*: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. 1933. 9. 1.

² L. *Angyal Pál*: A közigazgatásellenesség büntetőjogi értékelése. M. Tud. Akadémiai székfoglaló értekezés. 1931. 64. 1.

³ *Angyal* i. m. 49. 1.

⁴ *Angyal* i. m. 52. 1.

⁵ U. o. 54. 1.

a magánjog, akár a közönséges büntetőjog.” „A közigazgatási büntetőjogban az ú. n. közre kiható figyelmetlenségek aránylag enyhe eseteiben is megokoltnak mutatkozik a büntetés.”¹ „Pozitíve nem fér kétség ahhoz, hogy a kihágás büntetése nem valamely elkövetési jogellenesség megtorlásául alkalmazott érzéki rossz, nem *malum passionis propter malum actionis*, hanem hatályos figyelmeztetés a közigazgatás követelte magatartásra; nem represszív, hanem kizárólag preventív jellegű jogeszköz; nem lesújtani kíván a joggal ellentétbe került elkövetőre, hanem az a tendenciája, hogy a közigazgatás-elienesség előidézőjét meghatározott magatartásra, rendre szoktassa”, „fegyelemre”.² „A kihágás elkövetője nem közveszélyes, hanem csupán közszempontból figyelmetlen, hanyag, közigazgatási kötelességeire kellően rá nem eszmélő ‚gemeinlich‘ egyén”.³ Ezek a megállapítások mutatják, hogy az állani az emberektől igen messzemenő figyelmes magatartást kíván, amely figyelem tárgyát és fokát ő maga írja elő s az időről-időre változik, a technika fejlődésével párhuzamosan bővül. Az emberek ezek betartására és éppen az előírt fokban, nem azért kötelesek, mert társadalomban, más emberek közt élnek, hanem azért, mert az állam által megszervezett társadalomban élnek, tehát mert egy szervezet tagjai.

A rendészet feladatai.

281. A rendészet ma már nem egyértelmű az egész közigazgatással, mint a XVIII. században még volt. A rendészet a közigazgatásnak egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik, ezért tartozik az általános igazgatáshoz (72. §), de célja határozottan körül van írva: az általános nyugalom, biztonság és a rend biztosítása. A rendészet nem pozitív, hanem védő, elhárító tevékenység. Ebben is különbözik a szakirányú közigazgatástól, amelynek pozitív feladatai vannak.

A rendészet feladatait a következőképpen csoportosíthatjuk:

1. *A közrend fenntartása s ha kell helyreállítása* a közhasználatban álló területeken: utcákon, tereken, hidakon, pályaudvarokon stb., valamint nagyobb tömegek fellépése: vásárok, ünnepélyek, felvonulások, balesetek, tüzesetek stb. alkalmával. Ide tartozik a közterület igénybevétele (fokozott használat) vonatkozó engedélyek adása, pl. bérkocsiállomás, kávéházi terraszok, építési anyagok elhelyezése. Továbbá a folyamrendészet, mezőrendészet. A forgalmi rendészet különböző feladatai: a gyalogos, kerékpáros, gépkocsiközlekedés, teherforgalom szabályozása és betartásának ellenőrzése, a közlekedési eszközök és a kocsivezetők ellenőrzése, az utak és hidak állapotának, tisztaságának, megvilágításának, az utcatáblák és ház-

¹ U. o. 55. 1.

² U. o. JtG., 57. 1

³ U. o. 57. 1.

számok, a közlekedési jelek állapotának ellenőrzése, az országúti forgalom ellenőrzése (motoros csendőrség), a hónapok és más forgalmi akadályoknak eltávolítása. Ugyancsak a közrend fenntartásához tartozik a segélyreszorulók (vakok, gyermekek, betegek) támogatása, a mentők értesítése, az állatkínzás megakadályozása, talált tárgyak, értékek megőrzése, nyilvántartása és kiadása stb.

2. *A közbiztonság fenntartása.* A közbiztonsági rendszert hatáskörébe tartozik az élet- és vagyonbiztonság megvédése, a testi épség, egészség, becsület, közérkölcös védelme, tűzbiztonsági és légoltalmi óvintézkedések elrendelése, a bejelentett nyilvános gyűlések tudomásulvétele, illetőleg a szabad ég alatt tartott nyilvános gyűlések és felvonulások engedélyezése és lefolyásuk ellenőrzése; az egyesületek keletkezésének és működésének figyelemmel kísérése, jóváhagyott alapszabállyal nem bíró, vagy alapszabályellenesen működő egyesületek betiltása; a bejelentési hivatal működésével kapcsolatosan a rovott előéletű, gyanús magatartású egyének és a feltételes szabadságon levő fegyencek nyilvántartása; a külföldiek tartózkodásának, letelepedésének ellenőrzése; útlevelek, útiigazolványok, határátlépési igazolványok kiállítása; a kivándorlásra, leánykereskedelemre és csempészetre vonatkozó rendelkezések ellenőrzése; a törvényekben és rendeletekben meghatározott esetekben és előírt feltételek és módzatok mellett az egyes emberek ellen fogatosítható kényszerrendszabályok, így bekísérés, elővezetés, előállítás, letartóztatás, kiutasítás, eltoloncolás, kitiltás, rendőrhatalósági felügyelet vagy őrizet alá helyezés (internálás), motozás, házkutatás, lefoglalás alkalmazása; a sajtórendszert köréből a rendszerre háruló teendők végrehajtása.

3. *A politikai vagy államrendszert.* Jelenti az állam, az alkotmány, a törvény és a társadalmi rend veszélyeztetésére irányuló cselekedetek és törekvések megakadályozását, felderítését és leküzdését. Számos érintkezési pontja van a közbiztonsági rendszerrel, Idetartozik a hazaárulás, felségsértés, nemzetgyalázás, kémkedés, hatóság elleni erőszak, izgatás, pénzhamisítás, továbbá a közellátás biztosítására és a külfölddel való áru- és pénzforgalomra (devizagazdálkodás) vonatkozó jogszabályok megsértése stb. A közönséges bűncselekmény, pl. gyilkosság, lopás is lehet politikai az indoknál fogva (pl. diplomáciai jelkulcs [chiffre] ellopása). A politikai vagy titkos rendszer feladatai mélyreható politikai átalakulások korában az új állami rend megszilárdítására is kiterjednek.¹

4. *Közigazgatási rendszert:* a közigazgatás műveinek és működésének védelme, továbbá rendőri engedélyek, igazolványok kiadása. A rendszernek ebbe az ágába igen sokféle és egyre szaporodó feladatok tartoznak: a rendőri bejelentőhivatal fenntartása; nyilvános színelőadások, hangversenyek, mutatóványok, mozgófényképelőadá-

¹ A Gestapo és a GPU. Közigazgatástudomány. 1939. 394. 1.

sok, táncvigalmak engedélyezése; záróra meghatározása; a cselédügy intézése, cselédkönyvek kiállítása; erkölcsi bizonyítványok kiállítása; fegyvertartási és viselési engedélyek kiadása; a vásár- és iparrendészet, árellenőrzés; házalás és könyöradománygyűjtés ellenőrzése; szállodák, vendéglők, kávéházak, közfürdők és más nyilvános helyiségek ellenőrzése stb. Fontos ága az építésrendészet. Minden közigazgatási ágazatnak megvan a maga rendészete. A pénzügyi közigazgatás rendészete céljára külön fegyveres őrtestülettel, a pénzügyőrséggel rendelkezik.

5. *Igazságügyi rendészet:* a büntettek kiderítésében és üldözésében való közreműködés. A bünvádi perrendtartás (1896: XXXIII. t.-c. 33-101. §) szerint a rendőrség és a csendőrség a nyomozásban résztvesz. A nyomozás célja azoknak az adatoknak kipuhatólása és megállapítása, amelyek a vád emelése, vagy nem emelése kérdésében a vádló tájékozására szükségesek. A kir. ügyészség a nyomozó cselekmények teljesítése végett a rendőri hatóságokat és közegeket megkeresheti, illetőleg utasíthatja, a nyomozás menetét irányítja, a nyomozási cselekményeket és a nyomozó hatóságokat ellenőrzi. A rendőri hatóságok és közegek kötelesek a megkeresésnek, illetőleg utasításnak feltétlenül eleget tenni. A nyomozást teljesítő rendőri hatóság megidézhet és eskü kivétele nélkül kihallgathat mindenkít, akitől a kiderítendő ténykörülmények tekintetében felvilágosítást vár.¹ A rendőrség és csendőrség köteles a bűncselekményeket fel is jelenteni.

6. *A rendőri büntetőbíráskodás:* A közigazgatási hatóságok elé utalt kihágási ügyekben való bíráskodás, ideértve a jövedéki büntetőbíráskodást is (599. és 601. 1.).

A rendőri hatalom korlátai.

282. a. A rendészet feladata a köznyugalom, közbiztonság és közrend megóvása lévén, ebből következik, hogy magánérdek megvédése nem feladata. Erre a rendes bíróság van hivatva. Az egyén magánlakása nem tartozik a rendőrség ellenőrzése alá, oda nem is hatolhat be, kivéve, ha onnan a közre nézve zavar, vagy veszély keletkezik, vagy fenyeget, vagy használata nem felel meg a magánlakás rendeltetésének. A rendőrséget egyébként nem érdekli, hogy mi történik a lakásban, de tiltja, hogy a porrongyot az utcára rázzák ki, vagy hogy az ablakpárkányra virágcserepet megerősítés nélkül helyezzenek úgy, hogy az az utcára eshessek és a járó-kelőkben kárt tegyen. A rendőrséget csak a magánlakás nem érdekli, de azt már elrendeli, hogy a kapualja és a lépcsőház világítva legyen, hogy a szemetet rendszeresen eltávolítsák, a kaput éjjelre bezárják stb. Ugyancsak behatolhat a magánlakásba, illetve oda a lakó köteles beengedni annak a közüzemnek

¹ Nyomozási utasítás rendőri hatóságok és közegek részére. 130.000/1899. B. M. sz. r

az alkalmazottját, amelynek szolgáltatásába a lakás be van kapcsolva (vízvezeték, gáz, villany, telefon, rádió), hogy az a fogyasztást ellenőrző órát leolvashassa, vagy a szabálytalan működést (pl. víz- vagy áramvesztés) megszüntethesse (*Anstaltspolizei*). A magánlakás szentségének ez a számos korlátozása a legjobban mutatja, hogy a rendészet célja az egyénnek a szervezethez tartozásából származó kötelességei teljesítésének biztosítása, ami nemcsak az állammal, hanem közüzemekkel, közintézetekkel szemben is fennáll, szóval az egyén az államot életének csak abban a részében nem érdekli, amely a szervezetet, vagy annak más tagjait nem érinti.

b. A jogállam, amely a mindenható rendőrállam elleni küzdelemből fejlődött ki, a rendészet hatáskörét jogi korlátok közé szorította. Azt a vélelmet állította fel, hogy ami az egyénnek megtiltva nincs, az szabad. Ezt az egyén és a tulajdon szabadságának nevezik. A rendőri beavatkozásnak jogalappal kell bírnia. Ezt törvény, vagy az 1879: XL. t.-c. 1. §-ában felsorolt másfajta jogszabály adhatja meg. Ezekből a rendőri jogszabályoknak ma már egész hálózata fejlődött ki.

A rendőri jogszabály nemcsak tilalmat, valamitől való tartózkodást, hanem parancsot, cselekvést is előírhat. Ilyenek a különböző bejelentések (megérkezéskor), jelentkezések (külföldiek), kapuzárás, tűzoltószerek beszerzése, fertőtlenítés stb.

A rendőri jogszabályok azért szaporodnak és azok rendelkezései azért mindig változatosabbak, mert a posztindusztriális államban az életviszonyok egyre sokrétűbbek és azok szervezésének szüksége egyre nagyobb.

A rendőri jogszabályok nem minden helyen és időben egyenlők. Mások lehetnek városban, mint faluhelyen, mások egy iparvidéken, mint gyógy- és üdülőhelyen, mások békében, mint háború idején stb. Igazodnak a változó viszonyokhoz.

A rendészet más szempont szerint jár el, mint a büntetőbíróság: nem kell bűnösség, személyes tevékenység, még kevésbé szándékosság. Az ember mindazért a zavarásért felelős, ami a környezetéből származik: lakásából, udvarából, műhelyéből, holmijának az állapotából (pl. kutyáját nem vezeti pórázon, lovait őrizetlenül hagyja és azok megvadulva kárt okozhatnak stb.). Még a rendőrileg kifogástalan embert is érinthetik a rendőri intézkedések kár és zavar elhárítása végett (pl. kilakoltatás a beomlással fenyegető házból).

c. Ha bekövetkezik a beavatkozás szükségessége, a rendőrségnek alkalmas intézkedést kell tennie. A jogszabály e tekintetben gyakran nem rendelkezik, mert a rendőrség szabad belátására kívánja' bízni a helyzetnek leginkább megfelelő intézkedés megválasztását. De az elhárítás tartalma irány, erő, méret tekintetében a zavarással, illetve veszéllyel arányos legyen. Ha egy soff ór a közlekedésrendőri szabályokat nem tartja be, a hajtási igazolványa elvételével is büntethető,

de kis szabálytalanságért, pl. mert egy taxiállomás helyén áll meg a járda mellett, igazolványa bevonásával büntetni nem szabad. Vannak enyhébb eszközök is. Esetleg a figyelmeztetés elegendő, lehet pénzbüntetést kisebb-nagyobb összegben, esetleg elzárást kiszabni stb. Célszerű némely esetben a rendőri ügyelet (színházban), a felügyelet alá helyezés (idetartozik a jövedéki felügyelet is a pénzügyi közigazgatásban).

Szükség esetében helye van a rendőri karhatalom, azaz külső erőszak alkalmazásának az emberekkel szemben avégből, hogy a zavarás, vagy veszély megszűnjék.

A rendőri működés tehát változatos a körülményekhez való alkalmazkodás miatt. A cél az eredmény elérése, az, hogy az emberek a szervezett közület tagjához illő magatartást tanúsítsák. Ebben is világosan látszik a közszolgálattal való párhuzam, amely szintén a szervezetbe való beilleszkedést kíván, azzal a különbséggel, hogy az ott különös engedelmességi kötelezettségen, a rendészetnél viszont az állam impériumán nyugszik.

A rendészet eszközei.

283. A rendészet feladatait kétirányú működéssel teljesíti: *a.* gondoskodik olyan berendezésekről és eljárásokról, amelyek a mindennapi életben előfordulni szokott veszélyek elhárítására, vagy megszüntetésére alkalmasak. Így az utak jókarbantartásáról, a forgalmi, akadályok elhárításáról, a közvilágításról, a közlekedés szabályozásáról és feliratokról, a házak szilárd építéséről és jókarbantartásáról, a tűzveszély elhárításáról és leküzdéséről stb.; *b.* az embereket parancsok és tilalmak kibocsátásával kötelezi a közérdeknek megfelelő magatartásra, az egyéni szabadság és magántulajdon korlátozásával is. A parancsok és tilalmak vagy általános érvényűek, vagy konkrét esetre vonatkoznak. E szerint azokat rendőri jogszabályoknak, vagy rendőri parancsoknak nevezzük. Az előírt magatartás megszegését a jogszabályok rendszerint *kihágásnak* minősítik, aminek büntetése elzárás és pénzbüntetés lehet.

A magyar jog szerint kihágást a következő jogszabályok állapíthatnak meg (1879: XL. t.-c. 1. §): 1. a törvény, 2. miniszteri rendelet, 3. a törvényhatóság, vagy 4. törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város, vagy megyei város szabályrendelete. Tehát a nagy- és kisközségek kihágást nem állapíthatnak meg, 5. a budapesti m. kir. rendőrség főkapitányának rendelete (1881: XXI. t.-c. 8. §), és a m. kir. rendőrhatalóságok rendeletei (39.820/1921. B. M. sz. r.), 6. a kormánybiztos rendelete a kivételes hatalom idején (1939: II. t.-c. 145. §).

A rendőrhatalóságok működését ezek a jogszabályok irányítják. A köznyugalom, közrend és közbiztonság megóvása végett a rendőrhatalóságok és közegek felszólítás nélkül, hivatalból kötelesek eljárni.

A rendőrhatóságoknak joguk van a jogszabályokkal nem ellenkező mindazokat a rendelkezéseket megtenni, amelyek a köznyugalmat, közrendet és közbiztonságot közvetlenül fenyegető veszedelmek elhárítása végett szükségesek. (5047/1919. M. E. sz. r. 17-18. §.)*

A rendőrség és csendőrség a jogszabályok rendelkezéseinek és a hatósági intézkedéseknek szükség esetén kényszer útján (karhatalommal) szerez érvényt. A kényszereszközök alkalmazásának feltételeit a vidéki rendőrség államosításáról szóló 5047/1919. M. E. sz. r. (23-29. §), a rendőrség fegyverhasználatának eseteit pedig az 1932: XIII. t.-c. szabályozza (392. 1.).

Ha a rendőrség a köznyugalmat és a közrendet a saját karhatalmi erejével nem bírja fenntartani, a rendőrhatóság a *honvédség segítségét* veheti igénybe. A katonai karhatalom igénybevételét és alkalmazását Budapesten az 1881: XXI. t.-c. (31-34. §), egyébként a 4132/1925. B. M. sz. r. szabályozza.

A belügyminiszter a rendőrség őrségi személyzetét szükség esetében csendőrökkel megerősítheti (5047/1919. M. E. sz. r. 36. §).

A katonai karhatalom igénybevétele rendszerint a közrend fenntartására hivatott közigazgatási hatóság (rendőrkapitány, főszolgabíró, alispán) által történik. Ha a késedelemből veszély nem származik, az illetékes hatóságok a katonai karhatalom kirendelése végett felettes hatóságuk útján a belügyminiszterhez fordulnak. Ha a karhatalom segítségülhívásának szüksége hirtelen áll be és a késedelem veszéllyel jár, a közigazgatási hatóságok és az elsőfokú bíróságok vezetői jogosultak katonai karhatalom igénylésére. A karhatalom kirendelésére az alkalmazási hely szerint illetékes honvéddadtestparancsnokságok vannak hivatva. Igen sürgős és indokolt esetben a helybeli csapat (laktanya) parancsnoka, a laktanya- és helyőrségi ügyeleti tiszt is fel van hatalmazva arra, hogy az állomáshelyen a neki alárendelt készütségekből a saját felelősségére karhatalmat kirendelhesse. A katonai karhatalom azon hatóságok és közegek hivatalos ügyködésében, amelyekhez ki van rendelve, közvetlenül nem vehet részt, hanem csakis arra van hivatva, hogy a hatóságokat és közegeiket oltalmazza és rendelkezéseiknek a szükséges nyomatékot megadja. Ha a rendőrhatóságnak a helyszínen levő vezetője a karhatalom parancsnokát felhívja, hogy a törvénynek erővel szerezzen fogantat, a vezénylő tiszt a katonai szabályzatok szerint saját felelősségére intézkedik s érvényt szerezvén a törvénynek s helyreállítván a rendet, a további teendők iránti intézkedést ismét a polgári hatóságnak adja át (1881: XXI. t.-c. 34. §).

A rendőrség írásbeli idézésére köteles mindenki, aki a rendőrhatóság területén lakik, vagy ott tartózkodik, a rendőrhatóság előtt

¹ L. még a 39 820/1921. B. M. sz. r. 38-39. §-át.

a kitűzött időben megjelenni és a hozzá intézett kérdésekre válaszolni, kivéve az olyan kérdéseket, amelyekben a tanú a bűnvádi perrendtartás rendelkezései szerint (1896: XXXIII. t.-c. 204-209. §) is mentes a vallomástétel kötelezettsége alól. Aki a rendőrség szabályszerű idézésére indokolatlanul nem jelenik meg, azt a rendőrhatalóság az írásbeli határozat alapján elővezetheti. Az *elővezetést* a rendőrközeg csak írásbeli határozat (elővezető parancs) alapján fogantatosíthatja.

Mindenki, aki erre a magát kellően igazoló rendőrközeg a törvény nevében felszólít, köteles a rendőrség legközelebbi helyiségében megjelenni. Aki e felszólításnak nem engedelmeskedik, azt a rendőrközeg előállítja (*Előállítás*).

A rendőrközeg jogosult indokolt esetekben a rendőrhatalósághoz bekísérni azokat, akik a köznyugalmat háborítják, a közrendet megzavarják vagy a közbiztonságot veszélyeztetik (*Bekísérés*).

Az elővezetés, az előállítás és a bekísérés lehetőleg erőszak alkalmazása nélkül, a törvényre utaló kijelentéssel történik.

Magánlakásba a rendőrközeg rendszerint csak hivatalos megbízás teljesítése végett léphet. Ily megbízás nélkül is beléphet a rendőr magánlakásba, ha onnan segélykiáltást hall, vagy ha valamely ott lakó erre közvetlenül és indokoltan felhívja, ha ott nyilvános gyűlést tartanak, amelyen nemcsak meghívott vendégek vehetnek részt, vagy ha az üldözött személy oda menekült, végül tűzvész és árvízveszedelem esetében hivatalos feladatának teljesítése végett.

Házkutatást vagy *személy motozást* a rendőrhatalóság csak halasztathatatlan esetekben és írásba foglalt határozattal rendelhet el és a rendőrközeg rendszerint csak írásbeli határozat alapján fogantatosíthat.

A rendőri felügyelet alá helyezés, a kitiltás és a rendőrhatalósági őrizet alá helyezés (internálás) a személyes szabadság korlátozásának szigorúbb fajai, amelyekről külön jogszabályok rendelkeznek.¹ Ezeket magyar állampolgárokkal szemben az elsőfokú rendőrhatalóság, Budapesten a rendőrség budapesti főkapitánya, külföldiekkel szemben a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatalóság rendeli el, de a belügyminiszter minden esetben közvetlenül is intézkedhetik.

A *kihágási bíraskodás* az 1879: XL. t.-c. szerint megoszlik a rendes bíróságok és a közigazgatási hatóságok közt. Közigazgatási hatóságokon az általános közigazgatási hatóságok (főszolgabíró, alispán, polgármester), a m. kir. rendőrkapitányságok és főkapitányságok és kisebb jövedéki kihágások ügyében a pénzügyigazgató értendő. A törvénnyel megállapított kihágások taxatív felsorolás szerint részben a közigazgatási hatóságok, részben a bíróságok hatáskörébe tartoznak. Bíróság elé tartoznak az 1879: XL. t.-c. és újabb

¹ 1939:II. t.-c. 150. §, 760/1939. B. M. sz. r.

törvényekben felsorolt kihágások, továbbá a súlyos jövedéki kihágások az 1871: LXVI. t.-c. 1. §, illetve 1909: XI. t.-c” 101. §-a alapján. Az egyéb jogszabállyal (miniszteri rendelet, szabályrendelet) megállapított kihágások a bíróságok hatáskörébe nem utalhatók (1879: XL. t.-c. 19. §), hanem mind a közigazgatási hatóságok elé tartoznak. Abban a tekintetben, hogy a közigazgatási hatóságok elé utalt kihágási ügyek azokon a helyeken, amelyekre a rendőrség hatásköre kiterjed, hogyan oszlanak meg az általános közigazgatási hatóságok és a m. kir. rendőrség közt (1929: XXX. t.-c. 59. §), a főszabályt a m. kii. rendőrség ügyintéző hatásköréről szóló 90.089/1919. B. M. sz. r. (4. §) tartalmazza. E szerint a rendőrség hatáskörébe tartozik a rendőri bírászkodás

a. azokban a kihágásokban, amelyeket a rendőrhatalóság hatáskörébe utalt ügyekben követtek el;

b. azokban a kihágásokban, amelyeket nem a rendőrhatalóság, hanem más közigazgatási hatóság hatáskörébe utalt ügyekben követtek ugyan el, de amelyekben a kihágási bírászkodást valamely törvény vagy rendelet kifejezetten a m. kir. rendőrség hatáskörébe utalja.

Az újabb jogalkotás előszeretettel és rendszertelenül utalja a m. kir. rendőrség hatáskörébe a rendőri büntető bírászkodást ez utóbbi b. pont alapján (pl. 1935: IV. t.-c. 281. §, 1940: XX. t.-c. 16. §). Általában azt mondhatjuk, hogy az ipari és kereskedelmi ügyek, a közegészségi, az állategészségi és a mezőrendőri ügyek azok a főcsoportok, amelyek körében elkövetett kihágások feletti bírászkodás az általános közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozik.

A kihágások büntetéseit az 1879: XL. t.-c. állapította meg elzárásban és pénzbüntetésben (1928: X. t.-c). Az ott megállapított büntetések legmagasabb mérvét azonban újabb jogszabályok (az 1931: XXVI., 1939: II. t.-c. és a felhatalmazásuk alapján kiadott rendeletek) felemelték. Az elzárás legmagasabb mértéke két hónap, háború idején hat hónap, a pénzbüntetése 8000 pengő.¹

A rendőri engedély.

284. A rendészet az emberi cselekedetek egy jellegzetes csoportjánál úgy jár el, hogy megtiltja azoknak előzetes rendőri engedély nélküli megkezdéséi. Így rendőri engedély kell a fegyvertartáshoz, a vadászathoz, halászáshoz, építkezéshez, számos ipar üzéséhez, az autóvezetéshez, a filmek bemutatásához stb. Ez az eljárás tulajdonképpen óvóintézkedés, mert a tapasztalat azt mutatja, hogy az ebbe a csoportba tartozó cselekedetek nem okvetlenül veszélyesek, de veszélyessé válhatnak a személy szerint, aki, vagy a mód szerint, ahogyan végzi őket. Ezért például az építkezési terveket a hatóság előre át-

¹ L. *Tusnádi-Elthes Gyula*: V. időszerű rendőri kihágások és a felemelt büntetés»k. Közigazgafástudomány. 1941. évf. 105. 1.

vizsgálja, hogy azok statikailag és tűzbiztonság tekintetében megfelelőek-e; autóvezetési engedélyhez nemcsak hozzáértés, hanem jó szem, egészséges szív, jó idegek is kellene, amit orvosi vizsgálattal lehet megállapítani; vagy más közérdek kívánja, hogy emberek ne korlátlan számban, vagy ne válogatás nélkül üzhessenek valamely foglalkozást (pl. italmérést), vagy tarthassanak fegyvert stb. A rendőrhatalósági engedélyhez kötött jogosítványokat a 90.000/1940. B. M. sz. rendelet 17 pontban sorolja fel. A honvédelemről szóló 1939: II. t.-c. háborús veszély esetén lehetővé teszi további működéseknek előzetes rendőri engedélyhez való kötését.

A rendőri engedély kettős jogi aktus. Először törvény, vagy rendelet útján kimondják az általános tilalmat, azután konkrét jogi aktussal megadják az engedélyt. Az engedély semmi pozitív tartalommal nem bír, csak megszünteti az engedéllyessel szemben a tilalmat úgy, hogy rá nézve újból érvényes az az általános rendészeti elv, hogy ami megiltva nincs, az szabad. A rendőri engedély nem ad alanyi jogot, ezért annak átruházásáról, továbbadásáról nem lehet szó. Arról nem is lehet lemondani, csak lehet nem használni, meg nem kezdeni. Különbözik a koncessziótól is, amely alanyi jogot ad az engedélyesnek.

A tilalmat kimondó jogszabály meg szokta állapítani a szempontokat, amelyek szerint az engedély megadható. Az újabb jogszabályok azonban a részletes szabályozástól a hatóság szabad belátásáig a legkülönbözőbb fokozatokra adnak példát.

A konkrét esetre vonatkozó hatósági aktus tartalma lehet: *a.* az engedély megadása, *b.* az engedély megtagadása, vagy *c.* az engedélynek feltétel (kikötés) melletti megadása, pl. építési tervnek módosításhoz, vagy a megkezdésnek határidőhöz kötése, vagy iparfelügyelet kikötése stb.

Az engedély megadása nem zárja ki, hogy a hatóság utólag módosítsa, pl. léggóltalmi óvóhelyek építését pótlólag kívánja.

Az engedély rendszerint visszavonható. A visszavonás feltételeit a jogszabály szokta megállapítani, szintén változatosan, de sokszor a hatóság szabad belátására bizza. Egyik fontos oka lehet a visszavonásnak a közérdeknek előre nem látott sérelme.

A rendészet szerepének változása.

285. A posztindusztriális államban a rendészet szerepe is új megfontolást kíván. A XIX. századi állam a liberalizmus eszmekörében az egyén minél nagyobb szabadságát tartotta szem előtt. Nem akart rá a közigazgatásnak más irányító befolyást engedni, mint a rendészet szűkre szabott eszközeit. Politikailag szintén nem adott az embereknek irányítást, ellenkezőleg azt várta, hogy, ha ötvenként egyszer, képviselőválasztáskor a szavazatukat leadják, azzal ők maguk döntsék el a kormányzat irányát.

A XX. században azonban az életviszonyok annyira megváltoztak, hogy az embereknek ez a szabadsága tényleg megszűnt és azok számos irányban tervszerű vezetésre szorulnak, így a preventív egészségvédelem, néptáplálkozás, mezőgazdasági termelés, ipari anyag-gazdálkodás, légoltalom stb. terén; a háromszorosára emelkedett nép-sűrűség miatt is egymásra sokkal több tekintettel kell lenniök, mint száz év előtt. Ez csak az emberek aktív jóakarásával, egyetakarásával érhető el, ha a célt megértik és önként együttmennek. Ennek elérése a korporatív szervezés útján leginkább lehetséges. Ez az embereknek foglalkozásuk szerinti szervezete, amely tagjaira igen erős ösztönző és fegyelmező hatást tud gyakorolni. Politikailag is sokkal erősebbet, mint a parlament a maga pártjaival. A XX. század céljainak megvalósítása e nélkül alig lehetséges. Annak az államnak, amely, mint a mienk, a XIX. századi alkotmányos berendezéshez ragaszkodik, a parlamentarizmust összes következményeivel fenntartja, a korporatív szervezésről pedig lemond, az emberek irányítására nincs más eszköze, mint a rendészet. Ezért kénytelen a kihágások fajait folyton szaporítani. Ha valamit el akar érni, kihágások statuálásával kénytelen fenyegetni. Pedig a célok nagy része ma már ezen az úton nem érhető el. A mezőgazdasági többtermelés, vagy átállítás, a népélelmezés javítása, vitaminban gazdag ételek fogyasztása stb. az emberek akaratának a megnyerésén múlik, amit a korporáció el tud érni, ha azonban a rendőri hatóságtól kívánják, olyant követelnek tőle, ami a tekintélyét lerontja, az eredményt azonban nem biztosítja.

Ezen a téren is tehát új szempontok és új megoldások befogadására van szükség.

82. §. A pénzügyi közigazgatás.

A pénzügyi közigazgatás jellemzése.

286. A pénzügyi közigazgatás a közigazgatásnak az a része, amely a közszolgáltatások megszerzésére van hivatva. A közszolgáltatások fogalmához a közhatalom (impérium) alkalmazása hozzátartozik. A pénzügyi közigazgatás szervei közt ezért a hatóságok fontos szerepet játszanak. A pénzügyi közigazgatás szervezetét részletesen megismertük (35., 41., 42. §). A pénzügyi közigazgatás szervezete és méretei abban az arányban fejlődtek, amint növekedtek az állam szükségletei, főleg a hadsereg és a közigazgatás fejlődése következtében.

A költségvetés bruttó rendszere, amelyet 1868 óta a magyar államháztartás is alkalmaz (464. 1.), azt kívánja, hogy az állam összes, bármely forrásból származó bevételei a pénzügyminiszter kezelése alatt levő központi állami számlára (a Magyar Nemzeti Banknál vezetett „Állami költségvetési folyószámlára”⁴. 491. 1.) folyjanak be és a pénzügyminiszter az összes elsőrendű utalványozó hatóságokat onnan

látja el hitellel kiadásai fedezésére. Az államháztartás bevételei részben nem közszolgáltatásjellegűek. A legtöbb tárcának ugyanis vannak ún. n. közigazgatási bevételei, mint tandíjbevétel, ápolási díjbevétel, hivatalos kiadványok eladásából, kiselejtezett leltári tárgyak eladásából származó összegek, a postának, államvasútnak és a többi üzemeknek üzemi bevételei stb. Ezek részben magánjogi jogcímenek alapjának, részben közigazgatási szervek szolgálatának igénybevételéért üzetett díjakból stb. származnak. A közigazgatásnak nevezett bevételek szerepe tehát a közigazgatás működésének nem célja, hanem mellékterménye. Az iskola célja a tanítás, a kórházé a gyógyítás, az Országos Törvénytár kiadásának célja a törvények közzététele stb. Az ezért elérhető bevételeket nem szabad elveszni hagyni, mert annyival kevesebbet kell közszolgáltatásokból fedezni, de a közigazgatásnak ezek a működései függetlenek attól, hogy járnak-e és mekkora bevételekkel? Ezzel szemben a pénzügyi közigazgatásnak a bevételek szerzése közvetlen célja: közszolgáltatásokat kell szereznie olyan összegben, amely elegendő az állam kiadásainak közigazgatási bevételekből nem fedezett része fedezésére. A közszolgáltatási és közigazgatási bevételek aránya kitűnik az állami költségvetés részletezéséből (-. sz. ábra). A közszolgáltatási és közigazgatási bevételekből nem ledezteti kiadások céljára szükséges (rövid- és hosszúlejáratú) állami adósságok felvétele is a pénzügyi közigazgatás feladata. A pénzügyi közigazgatás biztosítja tehát az állam összes: közigazgatási és egyéb szervei működéséhez szükséges anyagi eszközöket. Azokat rendszerint pénzben (pengő) bocsátja a pénzügyi közigazgatás legfőbb vezetője: a pénzügyminiszter a többi tárca rendelkezésére. Az állami ingatlanok (épületek, telkek), amennyiben azokat valamely tárca nem használja, szintén a pénzügyminiszter kezelésében vannak. Ezeket a pénzügyminiszter természetben bocsátja ismét valamely tárca rendelkezésére (1897:XX. t.-c. 35. §).

A közteljesítési kötelezettség.

287. A közszolgáltatások fizetésének alapja a közteljesítési kötelezettség, amely az országban lakókat (idegeneket is) terheli Magyarországon található vagyonuk és innen származó jövedelmük után, valamint a külföldön lakó állampolgárokat a törvény rendelkezése esetén az országban lakókat külföldről származó jövedelmük után. A közteljesítési kötelezettség minden mai állam alkotmányában megtalálható és párdarabja az engedelmességi kötelezettségnek, amely viszont a rendészet alapja (501. I.).¹

A közteljesítési kötelezettség mai alakját nálunk a jobbágy-ság megszüntetése és a nemesség adómentességének eltörlése után az 1848. év óta nyerte. Ezt a kort a liberális jogállam és a jogi pozi-

¹ L. Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. 4. kiad. 1942. 265. 1.

tívizmus uralma (12. §) jellemezte. Az azóta eltelt időre esik a közigazgatás és az állami (közületi) kiadások rendkívüli fejlődése (9., 10. §). Az összes közterhek elosztása elkerülhetetlenné tette az egyenesadók terén az egyenlő helyett az arányos adóztatás bevezetését, a forgalmi, fogyasztási adók és illetékek erős fejlesztését

A jogállam követelménye volt a közterhek megállapításának, kivetésének és felhasználásának részletes jogi szabályozása és ezáltal azok nyilvánosságának biztosítása, ami a közteherelosztás igazságosságának ellenőrzését is lehetővé teszi. A jogállamnak ez a követelménye a közszolgáltatások és a pénzügyi közigazgatás jogi szabályozásának részletes kifejlesztésére vezetett. A pénzügyi jog kifejlődése ezért előzte meg sok tekintetben a közigazgatási jog egyéb ágainak kialakulását és ezért is vezetett messzebbre: ma az a helyzet, hogy a pénzügyi közigazgatás van tételesen jogilag a legrészletesebben szabályozva és ez a közigazgatásnak az az ága, amelyben a hatóságok szabad belátásának (diszkreionális jogának) köre a legszűkebb.

A pénzügyi jogszabályok.

288. A pénzügyi közigazgatás tárgyának, a közszolgáltatásoknak jogi szabályozása hármias irányú: *a. adótörvények*. Az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó *anyagilag jogi* rendelkezéseket (ú. m. az adó vagy más közszolgáltatás tárgyát, alanyait, az adómentességeket, az adó alapját és kulcsát szabályozókat) külön törvények, vagy törvényes felhatalmazáson alapuló rendeletek állapítják meg. Ezek az adótörvények és rendeletek állandóan mindaddig hatályban vannak, amíg azokat újabb törvény vagy rendelet hatályon kívül nem helyezi; *b. felhatalmazási törvény*. Az adótörvények végrehajtásának feltétele a közszolgáltatások megajánlása, ami évről-évre történik a költségvetési törvényben (appropriáció, indennitás). A *b.* alatti tehát az *a.* alatti jogszabályok szükséges kiegészítése, azaz a közszolgáltatásokra vonatkozó anyagilag jogi kodifikáció e kétféle törvény közt meg van osztva, ami a pénzügyi közigazgatás sajátossága; *c. az alaki jogi szabályok*. A közszolgáltatásokra vonatkozó alaki jogi szabályok (szervezet, eljárás, jogorvoslat, végrehajtás, jövedéki büntetőjog stb.), amennyiben általános érvényűek, a közadók kezeléséről szóló törvényekben (K. K. H. Ö., I. 59. §), valamint a jövedéki büntető eljárásról szóló hivatalos összeállításban (28.400/1928. P. M. sz. r.) vannak összefoglalva, amennyiben különösek, csak egy-egy közszolgáltatásra vonatkoznak, az illető közszolgáltatást szabályozó jogszabályban foglaltatnak, pl. a földadókataszter a földadóra vonatkozó 100/1927. P. M. sz. r.-ben. Az emberek engedelmisségi kötelessége a pénzügyi jogszabályokkal szemben vagy közvetlenül, vagy közvetve érvényesül. Közvetve érvényesül akkor, ha az emberek a jogszabályt a közigazgatás közreműködése nélkül végrehajtják, pl. a bélyegilletéket a bélyeg megvásárlásával és felragasztásával leróják. Közvetve érvénye-

sül az engedelmisségi kötelesség, ha a közszolgáltatást a közigazgatásnak kell kivetnie. Ilyenkor a közigazgatás a törvény és az adóalanyok közé ékelődik. Az adókivetés célja, hogy az adóalany az állam adókövetelését pénzben megfizesse. Az adókivetés lényege az adóalanyok és adótárgyak felkutatása és az adóalap meghatározása. A kivetés fizetési meghagyás alakjában történik (611. 1.). Közvetve érvényesülnek pl. az egyenesadók, az alkalmazottak kereseti adója kivételével. A közvetlenül érvényesülő közszolgáltatásokkal szemben a pénzügyi közigazgatás feladata az utólagos ellenőrzésből áll.

A magyar közszolgáltatások.

289. A közszolgáltatások fajainak vizsgálata a pénzügytan feladata. Az, hogy a magyar tételes jog milyen állami, vagy más közszolgáltatásokat vezetett be, az állam, a törvényhatóságok, községek és egyéb köztestületek költségvetéseiből állapíthatók meg, amelyeknek a közszolgáltatásokból származó összes bevételeiket részletesen fel kell tüntetniök. Az állami közszolgáltatások fajtái és azok relatív jelentősége a 452. lapon foglalt kimutatásból kitűnnek. Ott megállapítható, hogy a magyar állam éppugy, mint a többiek, ma a közszolgáltatásoknak majdnem összes fajtait kénytelen igénybevenni, hogy nagyon megnövekedett szükségleteire fedezetet biztosítson.

Az egyes közszolgáltatásokra vonatkozó törvényes szabályozás részletes tárgyalása túlmenne e mű keretein. Ide tartozónak tekintettük és ezért a maguk helyén kellő részletességgel tárgyaltuk a pénzügyi közigazgatás egészét érintő kérdéseket, a pénzügyi közigazgatás szervezetét (35., 41. §), a jogorvoslati fokokat (42. §), a költségvetést és annak végrehajtását, a zárószámadást (59-65. §), a földadókatasztert és az adóalanyok nyilvántartását (26. §), a közszolgáltatások kezelését (59. §), a jövedéki büntető eljárást (86. §), az elévülést (90. §). Az egyes közszolgáltatások szabályozásának részleteire nézve utalunk a pénzügyi jogi kézikönyvekre.¹

A pénzügyi közigazgatás eredményessége.

290. A pénzügyi közigazgatás a legjobb példa annak igazolására, hogy a közigazgatás jogszerűsége és eredményessége nemcsak jól összeférő követelmények, hanem a pénzügyi közigazgatásban a jogszerűség az eredményességet sohasem is szorította háttérbe.

Láttuk, hogy a jogállam elterjedése a pénzügyi jog gazdag kifejlődésére és a pénzügyi közigazgatásnak a közigazgatás más ágait meghaladó jogi megkötöttségére vezetett. E mellett azonban a pénzügyi közigazgatás mindenkor érezte a felelősségét az eredményért: az állami bevételekért. Mindig tudatában volt annak, hogy a pénzügyi

¹ L. Takács György: Magyar pénzügyi jog. 1940.

Márffy Ede: Magyar pénzügyi jog. 1930.

Tomcsányi Móric: Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. 1933. 379-466. 1.

jog csak forma és eszköz, nem pedig cél. Az állam kiadásait fizetni csak azokkal a pengőkkel lehet, amelyek az állam pénztárába tényleg befolytak. A pénzügyi közigazgatás és legfőbb vezetője: a pénzügyminiszter tehát nem számíthat a felelősségtől való mentesítésre, ha csak arra tudnak hivatkozni, hogy a bevételeket előirányozták, még akkor sem, ha a közszolgáltatásokat kivetették, ugyiszintén akkor sem, ha igazolják, hogy a legkisebb jogsértést sem követték el. Mindez nem elég, mert ők azért vannak, hogy az állam kiadásainak fedezéséhez szükséges elegendő bevételt tényleg biztosítsák. E nélkül az *eredmény* nélkül számukra nincs felmentés, és azt nem is remélik. Azt a sajnálatos kisiklást a közigazgatási gondolkodásnak, amely a többi közigazgatási ágazatok nagyrésztében bekövetkezett, hogy t. i. a közigazgatást csak jogi műveletnek és a jogot, a jogalkalmazást a közigazgatás céljának tekintették, az eredményt pedig szem elől tévesztették, a pénzügyi közigazgatás el tudta kerülni. Az Amerikai Egyesült Államokban mondták nekem, hogy ha európai kontinentális közigazgatási szakembertől azt kérdezik, hogy az országában tud-e mindenki írni és olvasni, az azt feleli, hogy van törvénycikk a kötelező népoktatásról. De ez nem ugyanaz! A jogállam tehát a törvény posztlulátuma és az élet tényei közt gyakran nem tesz különbséget. Ezért van arra nálunk is sok példa, hogy megünnepeljük egy törvény megalkotását, nem pedig csak annak a végrehajtását: az eredményt. Ezért van sok törvényünk, amelyek nyomában 100%-os végrehajtás soha, sőt gyakran 5-20,-90, vagy még kisebb %-ú végrehajtás következik (földreform, telepítési törvények stb.). Beérjük beszédekkel, és nem követelünk tetteket. Az aktákat elintézzük, de ha az eredményt nem érzük el, az olyan, mint a szárazmalom őrlése.

El kell ismernünk, hogy a pénzügyi közigazgatás helyzete annyiban könnyebb, mint a többi közigazgatási ágaké, hogy az eredményt egyszerre meg tudja állapítani, mert az pengőben kifejezhető. A kérdés az, hogy az állami bevételek a költségvetési előirányzatot elérik-e, és ha különbség van, az összegben és százalékban pontosan kimutatható, és pedig nemcsak országosan, hanem minden szervezeti egység (pénzügyigazgatóság, adóhivatal, község stb.), sőt minden adóalany számláján. Ennél nehezebb, de szintén lehetséges azonban kimutatni a közoktatási, közegészségügyi, szociális, ügyi, mezőgazdasági stb. közigazgatás eredményességét.

A pénzügyi közigazgatás az eredményesség szempontjához igazítja a jogi szabályozást és a jogalkalmazást. Az adótörvényeket gyakran módosítják, de rendszerint nem jogi okokból, mert az előző törvények is jogilag kifogástalanok, hanem azért, mert az eredményükkel nincsenek megelégedve: vagy kevés bevételt biztosítanak, és ezért a közszolgáltatásokat emelni, vagy újakat bevezetni kell, vagy a közgazdasági vagy szociális hatásuk olyan, hogy azt meg kell változtatni.

Az adótörvények végrehajtásánál is a pénzügyminiszter az adókető hatóságoktól rendszeresen jelentéseket kíván be a ketetés és az adó-befizetés eredményeiről, az adóhivatalok a községeket állandóan ellen-örzik és a hanyagságért büntetik, a jó eredményekért jutalmazák: a község, ha az évi adóketetés 90%-át behajtja, V2%, ha 100%-át» 1% jutalékban részesül (K. K. H. ö. 160. §). Az adóalanyokkal szem-ben is pontos fizetés esetén jutalom (az évi egész adónak november közepéig való befizetése esetén 2%, jóhiszemű fizetési nehézség esetén részletfizetési kedvezmény, vagy fizetési halasztás (K. K. H. ö. 41. §), szükség esetén a veszélyeztetett adó biztosítása (K. K. H. ö. 81., 82. §), késedelem esetén a végrehajtás stb. mind az eredmé-nyességet tartják, a jogi formák betartásával ugyan, mint célt, szem előtt.

IX. FEJEZET.

A közigazgatás jogi rendje.

83. §. A jog szerepe a közigazgatásban.

A közigazgatás és a jog viszonya.

291. A közigazgatás célja az eredményes cselekvés a közfeladatok megvalósítása, a közszükségletek kielégítése végett. Munkája és annak szervezése hasonló ahhoz, ahogyan az emberek és azok más szervezeti alakulatai saját szükségleteik kielégítéséről gondoskodnak. A közigazgatást (*public administration*) más adminisztrációtól (*private administration*), mint már kifejtettük (6. §), az különbözteti meg, ami az államot a társadalmi alakulatok közt általában jellemzi, az impérium és a jog.

A jog azonban nem szünteti meg a közigazgatás igazgatás-voltát, hanem azt áthatja és színezi. A közigazgatásra tehát jellemző a jog. Ez vezetett a jogállam korában arra, hogy a közigazgatásnak csak ezzel a jogi elemével foglalkoztak, a közigazgatást tudományosan csak a közigazgatási jog keretében művelték. A közigazgatási jog önmagában olyan absztrakció, amely az életben nem fordul elő. Az élettel összhangban levő tudományos magyarázat másként nem adható, csak úgy, ha a közigazgatásnak nem-jogi vonatkozásait, mondjuk a *közigazgatást anyagi értelemben*, vesszük alapul és ahhoz vesszük a közigazgatási jogot, amely a közigazgatás kerete, formája, s amelyet ezért úgy is nevezhetünk, hogy a *közigazgatás formai értelemben*.

E mű tárgya a *magyar közigazgatás*: sem nem annak csak anyagi, sem nem annak csak alaki része, amelyek egymás nélkül meg nem érthetők, hanem az egész közigazgatás abban a hatalmas dinamikájában, amely az államnak mindig, és a XX. században még kétségtelenebbül, mint talán néhány emberöltővel ezelőtt, legfontosabb funkciójává teszi.

A közigazgatásban az adminisztráció és jog szoros kapcsolatára már az alapfogalmak közt (8. §) rámutattunk és azóta is számos kérdés tárgyalásánál láttuk, hogy a széjjelválasztás csak a magyarázat teljességének rovására lett volna lehetséges.

A tárgyalást az adminisztráció fogalmával kezdtük, amelyben a jogról szó nem volt (I. Fejezet), a többi fejezetben a közigazgatás

problémáit minden lényeges szempontból tárgyaltuk, s azok közt a jogot is jelentősége szerint figyelembe vettük. *Ebben az utolsó fejezetben pedig tisztán a közigazgatás jogi rendjének tárgyalásával fejezzük be fejezetéseinket.* A tárgyalandó kérdések kiválasztásában hasonlóan járunk el ahhoz, amint az előző (VIII.) fejezetben a közigazgatás működésében különválasztottuk a szervei működést a szakirányútól és csak az elsővel, tehát azzal foglalkoztunk, amely a közigazgatás egészét érintő kérdéseket foglalja magában. Ugyanezt a módszert alkalmazzuk ebben a fejezetben: a közigazgatási jognak azokat a kérdéseit vizsgáljuk, amelyeket együttvéve a *közigazgatási jog általános részének*, vagy *alapintézményeinek* szokás nevezni, szemben a különös résszel, amely a különböző szakigazgatási ágakra vonatkozó tételes közigazgatási jog terjedelmes anyagával foglalkozik. Ez az utóbbi anyag terjedelme miatt is monografikus feldolgozást kíván.¹

A közigazgatástani és közigazgatási jogi szempont.

292. A *közigazgatástani* és a *közigazgatási jogi szempont* egymáshoz való viszonya a következő: a közigazgatástan hivatása, hogy a közigazgatás elvi, szervezeti és technikai problémáit kivizsgálja és azok különböző megoldásainak előnyeit és hátrányait kimutassa. A tételes jog a különböző lehetőségek közül mindig csak egyet választhat ki és tehet kötelezővé, mert az állam ugyanabban a kérdésben egyszerre többfélét nem akarhat. Mihelyt a jog valamely megoldás mellett állást foglalt, a többi lehetőség gyakorlati alkalmazása ki van zárva és arra nem kerülhet a sor másként, mint a tételes jog megváltoztatásával. Erre van is számos példa. A tételes jogot (törvény, rendelet, szabályrendelet) gyakran változtatják, nem azért, mert a jogszabály jogi szempontból hibás, hanem azért, mert tartalmilag nem kielégítő és javítani akarják, vagy mást akarnak helyette. Ez a változtatás azt jelenti, hogy ahelyett a megoldás helyett, amelyet a közigazgatástan által ismert megoldások közül a jog először választott, most egy másikat választanak. A tételes jog megoldásainak mértéke tárgyi helyesség vagy célszerűség, eredményesség szempontjából nem a jog, hanem a közigazgatástan.

A helyzet teljesen párhuzamos a pénzügytan és a pénzügyi jog közismert példájával. A pénzügytan az államháztartás rendjének és a közszolgáltatások fajainak különböző elméleti lehetőségeit és a külföldi jogokban található változatos gyakorlati megoldásait számbavéve ad szempontokat a cselekvésre. A pénzügyi jog viszont csak azzal a megoldással foglalkozik, amelyet a magyar jogalkotás választott, mert Magyarországon az érvényes. A pénzügyi törvényeket azonban gyakran változtatják: az egyenes adótörvényeket annyiszor, hogy hivatalos összeállításokra volt szükség az érvényes jog tisztázása

¹ Tomcsányi Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei. 1927.

Fritz Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 1928.

végezt, az általános forgalmi adó kulcsát 2%-ról 1*5, majd 3, 4 és legutóbb 5%-ra módosították, a szeszadó helyett szesz jövedéket vezettek be, az adóelévülés szabályozását megváltoztatták, a közigazgatási bíróság hatáskörét új jogorvoslati szerv alkotása (döntő bizottság) útján módosították stb. Mindez a változás nem azért történik, mert a törvénynek jogi hibája volt, hanem azért, mert az addigi törvény pénzügyi eredményével, vagy szociális hatásával, vagy a végrehajtás lehetőségével stb. nem voltak megelégedve. Ezek mind pénzügytani szempontok, amelyek a tételes jog kritikájának és fejlesztésének alapjául szolgálnak.

Ugyanez a kettősség azonban, amely a közszolgáltatások tudományára nézve már teljes elismerést nyert, a közigazgatás egész területére nézve fennáll, bár nálunk a tudomány évtizedek óta viselte azt a kényes helyzetet, hogy mást tartott jónak a közigazgatás egyik részterületén (a pénzügyi közigazgatásén), mint annak egésze tekintetében, amelyben a rész is benne van és a közigazgatással csak jogi szempontból foglalkozott.

A közigazgatás jogi szabályozásának foka. A szabad belátás.

293. A jog a közigazgatás szabályozása tekintetében különféle módon járhat el. Teheti azt, hogy megelégszik a hatáskörök szabályozásával és a működésre vonatkozólag jogi korlátok felállításával, a működést magát azonban nem szabályozza. De teheti azt is, hogy a közigazgatás működését is részletes szabályozás alá veszi, úgyhogy ilyenkor a közigazgatás minden vonatkozásban jogi kötöttségben áll. Teheti végül azt, hogy a jogi szabályozás a jelzett minimum és maximum közt kisebb nagyobb fokig terjed. Az élet azt mutatja, hogy a közigazgatásnak mai nagy kiterjedése korában a jogi szabályozás nem egyenletes, hanem egyik tárgy tekintetében bővebb, másik tekintetében szűkebb, úgyhogy sokféle fokozatot állapíthatunk meg.

A XIX. századi jogállam eszménye az volt, hogy a közigazgatást jogszabályokkal minél inkább megkösse, minél több területet vessen alá az írott jog szabályainak. Ez vezetett a jogszabályoknak arra az elszaporodásra, amelyről már szoltunk (543. l.).

Jellemző, hogy a közigazgatás különböző területein ez különböző fokban érvényesült. A két végletként a pénzügyi közigazgatásra és a rendészetre kell rámutatnunk. Az emberek a zsebükre rendkívül érzékenyek. Közterheket viselni hajlandók, de csak akkor, ha más ugyanugy teszi. Ezért a közteherviselés szabályozását a törvényhozásnak tartották, fel és a pénzügyi jognak mind anyagi, mind alaki részét, a közszolgáltatások fajainak, azok alanyainak, tárgyának, alapjának, kulcsának, beszedésük módjának és elszámolásának, behajtásának, a kapcsolatos büntetéseknek szabályozását, évenkénti megajánlásukat és ellenőrzésüket, mind a törvényhozás végzi. Ehhez hasonlófokú jogi, sőt törvényi megkötést a közigazgatás egyetlen más,

területén sem találunk. Viszont a rendészet feladatának sajátossága miatt a törvényhozás kénytelen a teendők részletes szabályozásától tartózkodni és azok mérlegelését és megválasztását a felmerült vagy fenyegető rendzavarás előre látható körülményeit jobban ismerő hatóságokra bízni és csak az eredményes működést nem veszélyeztető jogi korlátok felállítására szorítkozni.

A *szabad belátás*.¹ Annak következtében, hogy a jogi szabályozás nem terjed és nem is terjedhet ki a közigazgatás minden cselekedetére, a közigazgatás szervei kétféle helyzetben vannak: azokban a kérdésekben, amelyek elég részletességgel és határozottsággal szabályozva vannak, pontosan a jogszabályok szerint kötelesek eljárni, azokban pedig, amelyek vagy egyáltalán nincsenek, vagy csak nem mindenre kiterjedően vannak szabályozva, cselekedniük szintén kell, de ilyenkor mindössze a jog keretei közt, az általános jogelvek szerint, az eset körülményeihez igazodva, saját megítélésük szerint legjobb módon kell eljárniuk. Ezt az utóbbi esetet a közigazgatás szabad belátása, diszkréciója szerinti eljárásnak, a közigazgatás diszkrécionális hatáskörének nevezzük.

A közigazgatás szabad belátásának érvényesülési esete kétféle módon állhat elő: *a.* úgy, hogy a törvényhozó hallgat. Ez a gyakoribb eset. A közigazgatásnak a törvényhozó sem meg nem tiltja, hogy adott esetben cselekedjék, sem meg nem mondja, hogy hogyan cselekedjék; *b.* úgy, hogy a törvényhozó kifejezetten átengedi a cselekvés eldöntését, vagy legalább a módjának a megválasztását a közigazgatásnak. Pl. a házadóról szóló hivatalos összeállítás ügy rendelkezik, hogy a bérbe nem adott épületek adóalapját a tényleg bérbeadottakkal történt összehasonlítás útján, becsléssel kell megállapítani (200/1927. P. M. sz. r. 9. §).

84. §. A közigazgatási jog forrásai.

A közigazgatási jog forrásai.

294. A közigazgatási jog a közjog egyik ága. Forrásai tehát ugyanazok, mint a közjogéi általában.² Az alábbiakban ezért arra szorítkozunk, hogy a különböző forrásoknak a közigazgatási jog szempontjából való sajátosságait kifejtjük.

A közigazgatási jog forrásai: a törvény, az államfői rendelet, a kormányrendelet, a miniszteri rendelet, a budapesti rendőrfőkapitány rendelete, a törvényhatósági szabályrendelet, a községi szabályrendelet, a szokás, a közigazgatási bíróság döntvényei, a kúria döntvényei.

Ezek közt a közigazgatási jogban különös fontossága van a rendeletek különböző típusainak, mert a közigazgatás működési köre

¹ L. Szontagh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása. 1928.

² L. Tomcsányi Móric: Magyarország közjoga. 3. kiad. 1940. 69. sk. 1.

nagy részében nem ütközik a jogállamnak abba a korlátjába, hogy a magántulajdon és a szerződés szabadságát érintő korlátozások megállapítása a törvényhozásnak van fenntartva, mint a magánjogot.

A közigazgatási jog forrásainál lényeges, hogy a szabályalkotás nem egyesek magánérdekeinek a megvédelmezésére, hanem a közérdek követelményeire veti a súlyt. A hatóság ennek a célnak a szolgálataiban nem nélkülözheti az általános parancsok adásának módjaként a rendeletalkotást, amely sokkal gyorsabb és hajlékonyabb, mint a több formalitáshoz kötött törvényalkotás.

A közigazgatási jog forrásaira is jellemző, hogy azok kútfői tekintélyük, azaz külső megnyilatkozásuk révén köteleznek, függetlenül belső tartalmuktól (pl. lehet a törvény igazságtalan, a rendelet célszerűtlen stb.).

A jogszabály a kibocsátóját is kötelezi. A jogszabály kibocsátója egyéni esetekben nem térhet el attól, hivatkozással arra az elvre, hogy a „többben benne van a kevesebb”. A miniszter a saját rendeletéhez tehát kötvé van, amíg azt általános érvennyel nem módosította. Előfordul azonban, hogy a miniszter rendeletben fenntartja a lehetőséget egyéni kivételek tételére.¹

A jogforrások hierarchiája.

295. A törvény² és a rendeletek³ minőségükben hasonló jogforrások, amelyek közt csak fokozati különbség van. Többnyire jogszabályt, általános parancsot tartalmaznak. A fokozati különbség azt jelenti, hogy a törvény erősebb, mint az államfői rendelet, az államfői rendelet erősebb, mint a kormányrendelet, stb. Valamely jogszabály nem ütközhetik a magasabbfokúba, amiből következik, hogy az alacsonyabbfokút hatályonkívül helyezheti. Hogy a különböző jogszabályok közt csak fokozati különbség van, azt legjobban az mutatja, hogy ugyanazt a kérdést ugyanolyan módon is különböző jogszabály rendezheti. Amit előbb rendelet szabályozott, arról törvényt hozhatnak, vagy fordítva, a törvényhozás előbb törvénnyel szabályozott kérdés újabb szabályozását, esetleg módosítását kormány-, vagy miniszteri rendeletre bízhatja. Ugyanugy szabályrendelet körébe utalt kérdést miniszteri rendelet szabályozhat, többek közt, ha a törvényhatóság elmulasztja valamely törvényben előírt szabályrendelet elkészítését (1886: XXI. t.-c. 12. §, 1923: XIX. t.-c. 2. §). Fordítva,

¹ Pl. az 50.620/1939. Ip. M. sz. r. a pamutfonó-, pamutszövő-, pamutszövet - kikészítő- és vigogne-fonógyárak termelésének szabályozása tárgyában (7. §): „A jelen rendelet 1-6. §-ában foglalt rendelkezéseket nem lehet alkalmazni, ha az iparügyi miniszter a zár alá vett készlet birtokosához közvetlenül intézett utasításában másként rendelkezett.” Ugyanigy az 50.625/1939. Ip. M. sz. r.

² L. *Joó Gyula*: A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon. 1908.

³ L. *Molnár Kálmán*: Kormányrendeletek. 1911.

egyres ügyeknek állami hatáskörből önkormányzati hatáskörbe utalására is van példa.

Annak eldöntése, hogy valamely kérdés szabályozása milyen fokozatú jogszabállyal történjék, részben célszerűségi (gyakran szervezési), részben hatalmi szempontokhoz igazodik.

Szokás az irodalomban különbséget tenni a belső (intern), csak a közszoigalaton belül ható és a kifelé ható rendeletek közt.¹ Az előbbieket *szabályzatoknak* szokás nevezni. A szabályzatokon azokat a rendeleteket értik, amelyek csak különös engedelmességi kötelezettség alatt állókra, a kifelé ható rendeleteken azokat, amelyek mindenkire vonatkoznak. Példa az előbbire az állami alkalmazottak fegyelmi jogát szabályozó rendelet, az utóbbira a közéletmezés kérdéseit szabályozó rendeletek. A mindenkire szólókat jogalkotó rendeleteknek tekintik, a belső rendeleteket azonban nem. Ez a megkülönböztetés nem meggyőző. Ha abból indulunk ki, hogy a rendelet kihez szól, akkor nemcsak a közszoigalomban állókhoz szóló rendeleteket kell külön csoportba vennünk, hanem a földadóra vonatkozókat is, mert azok csak a földbirtokosokra, a házadóra vonatkozókat is, mert azok csak a háztulajdonosokra vonatkoznak stb. A jogszabály alkotója, akár törvényről, akár rendeletről van szó, a tárgy szerint intézi parancsait mindenkire, vagy csak kevesebbekhez. A jogszabály sem létrejövételében, sem külső megjelenésében nem változik a tárgya szerint és kötelező ereje sem függhet attól, hogy tartalma az egyének, vagy akár a bíróságok véleménye szerint jogalkotó szabály-e, vagy sem. Ezért szerintünk a szolgálati szabályzatok éppugy jogszabályok, mint a kifelé ható rendelkezések.

Csak belső hatályú szolgálati szabályokat is gyakran törvény állapít meg. Így az állami számvitelről szóló 1897: XX. t.-c. nagyrésze ilyen, ugyanigy a közhivatalnokok minősítéséről szóló 1883: I. t.-c., az állami alkalmazottak fizetési osztályait megállapító 1893: IV. t.-c. és számos más törvény. Ezeknek a jogszabályváltat kétségbe nem vonják. Ezért nehéz a többi szolgálati szabályzatok jogszabályváltat is tagadásba venni.

Fogalomzavarra vezethet az az elterjedt szóhasználat, hogy a közszoigazgatási nyelvben a *rendelet* kifejezést nemcsak jogszabály, azaz általános parancs értelmében, hanem hatósági aktus, azaz konkrét parancs értelmében is használják. Helyesebb volna a *rendelet* kifejezést a jogszabály megjelölésére fenntartani és a konkrét parancsot intézkedésnek, vagy határozatnak (véghatározat) nevezni.

Az államfői (királyi, kormányzói) rendeletek megjelenési alakja rendszerint az, hogy a tárgyuk szerint illetékes miniszter rendelete alakjában jelennek meg, amelynek bevezetésében történik utalás az államfői jóváhagyásra.

¹ L. Tomcsányi Móric: A magyar közszoigazgatási jog alapintézményei. 38. I.

A kormányrendeletek viszont miniszterelnöki (M. E.) rendeletek alakjában jelennek meg.

A szabályrendeletek¹ önkormányzati testületek által saját hatáskörükben alkotott jogszabályok, tehát részleges jogforrások. A törvényhatósági szabályrendelet csak a vármegye, vagy thj. város, a községi szabályrendelet csak a község, vagy megyei város területén bír érvénnyel. A testületi önkormányzatok által alkotott jogszabályok is szabályrendeletek, (pl. a Magyar Nemzeti Múzeum szervezési szabályrendelete).

A Honvédségi Közlöny a szabályrendelet kifejezést nem önkormányzati jogszabályok, hanem miniszteri rendeletek értelmében használja, ami sajnálatos ragaszkodás egy olyan szóhasználathoz, amely az e téren történt tudományos fogalomtisztázás előtti időből való.

Az eddig tárgyaltak mind írott jogforrások. Az írott jogforrások érvényességi kelléke a kihirdetés, a szabályrendeleteknél ezenfelül a kihirdetés előtti felsőbb hatósági jóváhagyás.

A kihirdetés és közzététel kérdését a 27. §-ban részletesen tárgyaltuk.

A szokásjog a közigazgatásban.

296. Szokásjog keletkezik, ha az érdekelt szervek hasonló esetben mindig ugyanarra az álláspontra helyezkednek és álláspontjukat az érdekelt felek megnyugvása révén a nép hallgatólagos beleegyezése is támogatja. A szokás a közigazgatásban az emberek és a hatóságok együttműködésének eredményeképp különféle módokon jön létre.

A régi magyar alkotmány és közigazgatás nagy részben szokásjogi alapon jöttek létre. Ma is van a szokásjognak szerepe. Így a minisztérium felállításáról szóló 1848: III. t.-c. nem szól a minisztereknek az államfő és a parlament iránti kettős felelősségéről, ez szokásjogon alapszik. A főispáni beiktatásnál a bírói eskünek és a kir. biztosnak mellőzése törvényrontó szokás. A mai főispáni eskü szövege egy 1868. évi rendeletet szentesítő törvénypótló szokás. Az állami zárószámadás szerkezete részben eltér az 1880: LXVI. törvény-cikk rendelkezéseitől. Ez egy 1937. évi országos határozaton alapuló törvényrontó szokás.

A szokásjog a közigazgatásban gyakran képződik helyhatósági, vagy helyi érdekképviseleti jogkörben (legelő társulat, úthasználat, útépitési tehermegosztás, kegyúri párbérterhek viselése kérdéseiben stb.).

A közigazgatási bíróság döntvényei csak a bíróságot magát kötelezik, nem egyúttal a közigazgatást is. Ha tehát a közigazgatási hatóságok a bíróság jogi felfogását magukévá teszik, újabb határozataiknál követik, szokásjogot fejlesztenek. A közigazgatási bíróság dönt-

¹ L. Ümbrovsky Imre: Szabályrendelet! jog. 1922.

vényeinek jogfejlesztő hatása nálunk csak szokás jogi alapon fejlődhetik ki.

A szokásjog éppugy, mint az írott jog, csak akkor kötelez, ha van olyan külsőség, amiből a létét megtudhatjuk. Ez az írott jogforrásnál a szöveg, a szokásnál a cselekvés, a magatartás.

A kánonjog szerint törvénytől szokás kialakulásához 10 évi, törvényrontóhoz 40 évi gyakorlatra van szükség. Közigazgatási szokásjog kialakulásához sem a cselekedetek, illetve magatartás megismétlődése, sem egy bizonyos hosszabb vagy rövidebb időtartam elmulása nincs megállapítva.

A szokásjog szerepe azonban a közigazgatási jog forrásai közt alárendeltnek tekinthető. A közigazgatási ügyek természetüknél fogva rendszerint sok embert és esetet érintenek. Az összes, gyakran ismeretlen felek irányítása másként, mint határozott és előzetes parancs, azaz írott jogszabály vagy határozat nélkül nem érhető el, tehát ezt a szervezési szükségletet nem tudja a szokásjog a maga kialakulásának hosszadalmas és ingatag folyamatánál fogva kielégíteni. Ehhez járul az egyenlő elbánás, a jogegyenlőség elvének a közügyek intézésében való nagy fontossága, amit az írott jog a szokásjognál jobban tud érvényesíteni.

85. §. A közigazgatási aktusok.

A közigazgatás aktusainak sokfélesége.

297. A közigazgatás élete, éppugy, mint az egyéné, számos különféle cselekvésből, aktusból áll, amelyeknek csak egy, aránylag kis része jogi jelentőségű. Az étkezés, az olvasás, a sportolás, a takarítás, a gyógyítás, a tanítás, a szántás-vetés, a gyári munka, stb. tényleges aktusok, amelyek jogi szempontból rendszerint közömbösek. Lehet némely körülmények közt jogi hatásuk, pl. ha valaki a szomszéd földjébe beleszánt, vagy a lakását cianoztatja, és a mérges gázok kellő óvatosság hiánya miatt kárt okoznak, de ezek különleges, nem normális esetek. A jogi aktus lényege akaratnyilvánítás.

A közigazgatás életében a tényleges aktusok egyre növekvő teret töltenek be. Ha az állam utat épít, iskolákat tart fenn, kórházakról gondoskodik, postát, vasutat tart üzemben, népművelési előadásokat rendez, nemesített vetőmagot vagy tenyészállatokat oszt ki, vagy a község népkonyhát tart fenn, közvilágításról, utcák sepréséről gondoskodik stb., ezek nem jogi aktusok, hanem tényleges cselekedetek. A jogállam hajlandó volt a figyelmét csak az akaratnyilvánítást tartalmazó állami aktusokra korlátozni, ami a hatóságok feladata. De a hatóságok működése sem áll kizárólag akaratnyilvánításból és még kevésbé lehet a közigazgatás működési körét a jogi aktusokra szorítani.

A közigazgatás jogi rendjének vizsgálata szükségessé teszi annak a tisztázását, hogy a közigazgatás cselekedetei közül melyeknek mennyi a jogi jelentősége. Evégből a közigazgatás egész működését át kell tekintenünk és a kérdésre az aktusok osztályozásával a választ megadnunk.

A közigazgatás ténykedéseinek csoportosítása.

298. A közigazgatás ténykedései a következőképpen csoportosíthatók:¹

1. *Szakirányú aktusok*, amelyek célja különféle szükségletek kielégítése, eredmények elérése. Ide tartozik az intézmények közül a legtöbb dekoncentrált szakszerv (tanfelügyelő, tisztiorvos, állatorvos, gazdasági felügyelő, államépítészeti hivatal, kultúrmérnöki hivatal, számvevőség, segédhivatal stb.), a közintézetek és a közüzemek: iskolák, múzeumok, színházak, kórházak, egészségházak, vágóhidak, temetők, raktárak, közlekedési vállalatok (vasút, repülés, hajózás, kikötők), posta, táviró, rádió, mezőgazdasági és ipari termelés, pénzügyintézetek (jegybank, postatakarékpénztár stb.) stb. működésének legnagyobb része. Ezeknek önmagukban jogi jelentőségük nincs.²

2. *Szervi (institucionális) aktusok*. Ezek célja, mint láttuk, hogy a szakirányú aktusok megvalósítását lehetővé, minél tökéletesebbé tegyék, a célokat kitűzzék, irányt szabjanak, a vezetést, kormányzást biztosítsák. Ide tartozik a szabályalkotás (általános parancs adása) és a szervezés is, pl. az olyan aktus, amely új hivatal felállítását mondja ki, vagy egy hivatal alkalmazottai létszámát szaporítja. Ez a működés is olyan, amely minden szervezetben megvan, tehát nem sajátossága az államnak.

3. *közigazgatás jogi aktusai*. Ezek többfélék:

a. *Jogszabályalkotó aktusok*. Általános, személytelen, objektív jogi helyzetet teremtenek. Jogi természetében nem különbözik közöttük a törvény, az államfői rendelet, kormány- vagy miniszteri rendelet, a szanályrendelet, amelyek csak a kibocsátó személyében és megjelenési formájukban térnek el egymástól.

Tartalmuk szerint meg lehet különböztetni *aa. a parancsoló (normatív) jogszabályokat*, amelyek valamit parancsolnak, vagy tiltanak és *bb. a szervező (technikai) jogszabályokat*, amelyek szervezetet létesítenek, hatásköröket állapítanak meg, eljárást írnak elő, bünte-

¹ A közigazgatási aktusok csoportosítása kérdésében főleg *Ereký István*: Közigazgatási jogi jegyzetek. 1931. *Kormaim, Kari*: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. 1910. *Köttgen, Arnold*: Deutsches Verwaltungsrecht. 1937. 209. sk. *h Frank, Hans*: Deutsches Verwaltungsrecht. 1937. 317. sk. 1. *Jéze*: Les principes généraux du droit administratif. La technique juridique du droit public français. 1925. 25. sk. 1. műveinek vettük hasznát.

² Ezeket *Ereký István* foganatosító aktusoknak nevezi.

téseket állapítanak meg a parancsoló jogszabályok megsértőire stb.¹

b. *Alanyi jogi helyzeteket teremtő egyoldalú, vagy kétoldalú aktusok.* Az alanyi, egyéni jogi helyzet ismérvei: különös (konkrét); ideiglenes és a teljesítés után megszűnik; nem módosítható törvények által; le lehet róla mondani.

aa. *Egyoldalú akaratnyilvánítások a közigazgatás részéről,* amelyek az egyénre nézve kötelezők, mert a közigazgatás az állam kényszerítő hatalmát is igénybeveheti. Ezek a szoros értelemben vett közigazgatási jogi aktusok, rendszerint röviden: *közigazgatási aktusok* (299).

bb. *A közigazgatás magánjogi aktusai,* amelyekben az állam, mint egyenrangú fél lép fel, kényszerítő hatalmát nem veszi igénybe. Ezek többnyire kétoldalú akaratnyilvánítások, szerződések (adás-vétel, munkaszerződés, a közszállítások stb.).

cc. *Közigazgatási jogi kétoldalú akaratnyilvánítások, közigazgatási jogi szerződések.* Ezeken nálunk két közigazgatási jogi személy (például két község, vagy város és vármegye, város és állam stb.) közti közigazgatási tárgyú szerződést értünk. A francia jogban azonban a közigazgatásnak a magánosokkal kötött bizonyos szerződése is idetartoznak, amelyek tárgyában ugyanis nem a rendes, hanem a közigazgatási bíróság és nem a magánjog, hanem a közigazgatási jog elvei szerint ítél.²

dd. *Jogi tények.* Nem akaratnyilvánítások, hanem olyan cselekedetek, esetleg akaratlan tények, amelyekhez a tételes jog a cselekvő akaratára való tekintet nélkül jogi hatást fűz. Ilyenek a születés, a 6 éves kor elérése (tankötelezettség), a halál, a hatóság határozatainak a felekkel való közlése (kihirdetés, kézbesítés, közszemlére tétel, amitől a fellebbezési határidő, vagy a jogerő kezdődik), közokiratok, bizonyítványok kiállítása, nyilvántartásba (anyakönyv, telekkönyv, cégjegyzék) való bejegyzés stb.

c. *Feltételt teljesítő aktusok,* amelyek valakinek kész jogi helyzetbe (státusba) való jutását idézik elő. Ezek sokfélék. Ilyenek az állampolgári kötelekbe való felvétel, a közhivatalnok kinevezése, nyugdíjazásra, a doktorráavatásra stb. Ilyen a közigazgatási bírósági panasz, a bírói kereset is, mert a bíróság e nélkül, hivatalból nem foglalkozhatik valamely ügygel. A jogorvoslat a feltétele a magasabb fok eljárásának. Ennél az aktusnál meg kell különböztetni azt az akaratnyilvánítást, amely a státust, az általános jogi helyzetet teremt, előre szabályozza, például a közhivatalnok jogállását, s azon belül megmondja, hogy mi a különbség a fogalmazási kar, a középiskolai tanári kar, vagy bíróság tagjai közt. milyen illetmények járnak a VI.,

¹ L. Duguít: Droit Constitutionnel. 2. kiad. 36. 1.

² L. Valló József: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogbnn. 1940. 96. sk. I. M. K. I. kiadványai. 32. sz.

a VII. stb. fizetési osztályban, és az alanyi helyzetet teremtő aktust (például a közhivatalnoknál a kinevezés, előléptetés, választás, nyugdíjazás stb.), amely a kész jogi státust valakire átruházza.

A jogi státust átruházó aktusok útján jönnek létre a különös alávetettséget jelentő jogviszonyok és pedig

aa. a közszolgálati jogviszony (1. 46. §);

bb. az intézeti kötelék, pl. az iskolába való beiratás, az egyetemre való beiktatás, kórházba való felvétel, vasúti szállításban való részvétel stb.;

cc. a rendi jellegű köztestületbe, pl. ügyvédi, orvosi kamarába való felvétel.

Ezek az aktusok az érdekelt fél kérelmére ruházzák azt fel a státus jogállásával. De a fél kérelme nem szükséges, sőt akarata ellenére is juthat valamely státus jogállásába, így a katonaköteles a sorozással.

d. *Bírói aktusok*, amelyek jogvitát döntenek el és konkrét esetre vonatkozólag állapítják meg az érvényes jogot.

A közigazgatás cselekvései gyakran nem jelentkeznek tisztán a felsorolt aktusok valamelyikének alakjában, hanem kombináltan. Ilyenkor az egyes aktusok szétválasztása szükséges jellegük megállapíthatása végett. Pl. a közszállítás szakirányú tevékenységet, egyoldalú közigazgatási aktust (odaítélés), magánjogi szerződéskötést és esetleg bírói döntést foglal magában.

A közigazgatási jogi aktus.

299. *Az egyoldalú közigazgatási jogi aktus*, vagy *közigazgatási aktus* (298. 3. b. aa.) a közigazgatás ténykedései közt jogi szempontból a legjellegzetesebb és a jogi aktusok közt legnagyobb számú. A közigazgatásnak sajátos megnyilvánulási formája, amelynek megértéséhez a közigazgatás sajátos természetéből kell kiindulnunk.

A közigazgatás az állam szükségleteinek kielégítése, az állam feladatainak megoldása. A közigazgatási aktusok a hatóságoknak konkrét ügyre vonatkozó egyoldalú akaratkijelentései, amelyek közcéllok megvalósítását, vagy közszükséglet kielégítését célozzák akként, hogy nem a tények, hanem a jog világában idéznek elő változást.

A közigazgatási aktusok tehát mindig egyes esetekre vonatkoznak, ebben térnek el a jogszabályoktól, és közvetlenül az életviszonyok alakítására, valamely eredmény elérésére irányulnak, ebben különböznek a bírósági aktusoktól, amelyek jogvitát döntenek el. A közigazgatási aktusok a közhatalom gyakorlásából folynak s ez okozza jogi hatásukat. Hivatalból, vagy a felek kérelmére jönnek létre. Sokfélék, mint a közigazgatási működés tárgyai általában: Tendőri parancs, vagy tilalom, fizetési meghagyás (adókitetés), utalványozás, rendőri engedély, koncesszió adása, választás elrendelése, egyesületi alapszabály jóváhagyása, kisajátítás, műemlékké

nyilvánítás, iskolának járvány idejére való bezárása, országos vásár határnapjának megállapítása, napközi otthon felállításának elrendelése, valamely út jellegének (állami, törvényhatósági, községi) megállapítása, elkobzás, árverés, letartóztatás stb.

A közigazgatási aktusok nagy része az emberek terhére a közzel szemben valamely kötelezettséget állapít meg, cselekvésre, abba-hagyásra vagy tűrésre kötelez. Ilyen az ú. n. parancs. Más nagy részük fordítva, valamely engedélyt, kedvezményt ad: iparendély, italmérési engedély, zárórameghosszabbítás stb. Mindkét csoport, a kötelezettséget megállapító éppugy, mint az engedélyt adó, az addigi jogállapotot megváltoztatja, jogviszonyt létesít, megváltoztat, vagy megszüntet.

Az érdekeltek hozzájárulása nem teszi ezeket az aktusokat kétoldalúvá, pl. a kinevezés a folyamodvány ellenére egyoldalú hatósági aktus marad. Ugyanigy a forgalmi adónak az adózóval kötött meg egyezés alapján való átalányozása.

Az egyéni jogok és kötelezettségek a közigazgatásban nem mindig hatósági aktus útján jönnek létre, hanem részben közvetlenül a jogszabály alapján. Így a rendőri bejelentési kötelezettség, vagy az alkalmazottak kereseti adójának, vagy az OTI-járulék fizetésének kötelezettsége. A közigazgatási alanyi jogok és kötelezettségek nagy része azonban csak a hatóságnak a konkrét ügyre vonatkozó akaratnyilvánításával jön létre. Ezek a hatósági aktusok a tételes joghoz való viszonyuk alapján *a.* határozatok, vagy *b.* intézkedések. A hatóságok akaratnyilvánítását akkor nevezzük *határozatnak*, ha jogszabályokhoz alkalmazkodik. Ilyenkor a közigazgatási aktus a törvény, vagy rendelet és az egyén közt van. A jogszabály általános parancsát a közigazgatási aktus individualizálja. Például a jövedelemadó törvényében megállapított adófizetési kötelezettség az adóalanyt csak akkortól kötelezi, amikor az adóhivatal a kivetést fizetési meghagyás alakjában vele közölte. A fizetési meghagyás közigazgatási aktus. A honvédelmi törvényben megállapított tényleges szolgálati kötelezettség azokra érvényes, akiket besoroztak. A sorozás is közigazgatási aktus.

Intézkedések kibocsátásakor a hatóságok a hatásköri és eljárási szabályoktól eltekintve nem jogszabályokat alkalmaznak, hanem a közérdek, célszerűség és méltányosság szerint mérlegelik a helyzetet és szabad belátásuk szerint, diszkrecionális hatalommal hoznak létre eredményeket. Például a hatóság engedélyezi egy szobornak köztéren való felállítását. Határozatnál tehát anyagi jogszabályt is, intézkedésnél csak alaki jogszabályt kell figyelembe venni, ha ilyen van (V. ö. fentebb 293. és alább 304.) A közigazgatási hatóság jogszabályok hiánya esetén is köteles a közérdeket megoltalmazni és a közszükségletet kielégíteni. „Alapelv, hogy ha a tételes jog hallgat, a hatóságok a közcélok megvalósítása és a közérdek

megvédeése érdekében mindent megtehetnek, ami nem sérti a tulajdon szentségét és nem korlátozza az egyéni szabadságot. Mivel nem lehet szó a tulajdon és a szabadság megsértéséről akkor, ha az érdekelt hozzájárul, a közigazgatási hatóságok a közérdek megoltalmazása és a közcélok megvalósítása érdekében az egyesek jogosítványai körét feltétlenül, kötelességeik körét pedig az ő beleegyezésükkel a tételes jog hallgatása esetén is kiterjeszhetik.”¹

Ugyanez fordítva azt jelenti, hogy a hatóságok a tulajdon szentségét és az egyéni szabadságot közérdekből is csak törvényes felhatalmazás alapján korlátozhatják. Legyen tehát valamely határozat vagy intézkedés bármilyen célszerű és méltányos, ha jogot sért, jogtalannak kell tekintenünk. Viszont legyen a határozat, vagy intézkedés bármilyen célszerűtlen, vagy méltánytalan, ha jogot nem sért, jogosnak kell tekintenünk.

A közigazgatási aktusok rendszerint nincsenek formához kötve. Többnyire írásban történnek az intézkedések és jelennek meg a határozatok, de lehet szóval, telefonon is intézkedni. A forgalmi rendőr jellel, kézmozdulattal is intézkedik. Van eset, amikor az írásbeliség elő van írva. Pl. utalványozni szóval vagy táviratilag nem lehet (Számv. Ut. 83. §). A csekknek formai kelléke nemcsak az írás, hanem az is, hogy annak szövegében a „csekk” kifejezés előforduljon (1908: LVIII. t.-c). A német tisztviselői törvény (193/ január 26.) szerint a tisztviselői jogviszonyt a kinevezési okirat kiképzésére alapítja meg, amely okiratban „a tisztviselői jogviszonyba való befogadás mellett” (unter Berufung in das Beamtenverhältnis) szavaknak kell foglaltatniok. Ezek tehát példák a közigazgatási aktus kötött formáira.

A magánjogi jogügyletek érvényességének elbírálása a cselekvőképesség és a képviselő jogszabályai szerint történik. A közigazgatási aktusnál e helyett a *hatáskör* és *illetékesség* az irányadó. (L. 303. 1.) Sem minden közigazgatási szerv, sem minden közhivatalnok nincs felhatalmazva az állam nevében való egyoldalú akaratnyilvánításra, hanem aránylag csak kevés, külön kijelölt szerv. Azokat a közigazgatási szervezeti egységeket, amelyek hatáskörrel bírnak egyoldalú állami akaratnyilvánításra, nevezzük *hatóságoknak*.

Így nyer teljes jogi tartalmat a hatóság fogalma (205. és 258. 1.). A közigazgatási aktusokat ezért hatósági aktusoknak, hatósági jogügyleteknek is szokás hívni.

A hatóságok, mint szervezeti egységek, rendszerint nagyobb-számú fogalmazási karbeli tisztviselőből állnak, de azok közül is csak a főnök és egyes helyettesei vannak felruházva azzal a hatáskörrel, hogy hatósági akaratnyilvánításokat tehessenek. A hivatalos nyelv ezt a felhatalmazást *kiadványozási jognak* nevezi. A többiek, mint

¹ L. Erekly István i. m. 180. 1.

ezek alárendeltjei, feldolgozzák az ügyeket, előkészítik a kiadványok tervezetét, amelyeket a főnök, ha helyesnek talál, kiadványoz és aláírásával ellát. A kiadvány tisztázata, amely elküldésre kerül, mindig a kiadványozó aláírását viseli.

86. §. A közigazgatási eljárás.

A közigazgatási eljárás fogalma.

300. A bíróság és az emberek érintkezésének mikéntjét a polgári eljárási jog (nálunk az 1911:1. t.-c. és módosításai) és a bűnvádi eljárási jog (nálunk az 1896: XXXIII. '-c. és módosításai) szabályozza. A közigazgatás és az emberek együttműködésének mikéntjét a közigazgatási eljárási jog van hivatva szabályozni.

A közigazgatás feladatköre és működése azonban a bíróságok működésével nehezen hasonlítható össze. A közigazgatás sokszorosán nagyobbterjedelmű és sokkal többféle célt szolgál. Azonkívül a bírósággal az emberek túlnyomó részének egész életében nincs dolga, viszont a közigazgatással mindenki szakadatlan érintkezésben van. A közigazgatási eljárás ezért nem is lehet oly egységes, mint a polgári és bűnvádi eljárás, hanem a célok szerint, amelyeket meg kell valósítania, a hatóságok szerint, amelyek előtt folyik, többféle eljárási jog alakult ki.

Az eljárás fogalma valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendjét jelenti. Az eljárási jogon a közigazgatás és az emberek együttműködésének alaki szempontból való jogi szabályozását értjük, szemben a más jogszabályokban található anyagi jog változatos rendelkezéseivel.

A közigazgatási eljárás jellegének meghatározása végett célszerű azt a polgári perrel és a bűnvádi eljárással összehasonlítani.

A polgári per a felperes kérelmére indul meg, aki valamely anyagi magánjogát akarja megvédeni vagy biztosítani. Az alperes ennek az ellenkezőjét akarja. Két ellentétes magánérdek áll egymással szemben. Az államnak csak az az érdeke, hogy a jogrend és igazságosság uralmát biztosítsa és a közérdek éppugy megvalósul, ha akár *A*, akár *B* lesz a jog és igazság szerint pernyertes.

A bűnvádi eljárásban az érdekek áttekintése bonyolultabb. A felperesre emlékeztet a sértett (magánvádló), az alperesre a terhelt (vádlott). E két fél ellentétes érdekén felül van a közérdek. A társadalmi védelem szempontjából nem közömbös, hogy egy gonosztevőt felmentenek-e, vagy egy ártatlant ítélnék-e el. Ki köteles a közérdek érvényesítésével törődni? Sem a sértett, sem a bíró, hanem az ügyész, aki lehetővé teszi, hogy a bíró teljesen objektíve ítélhessen.

A közigazgatási eljárásnak több típusa van:

a. A hatóság és egyetlen fél állnak szemben egymással. Például valaki iparüzésre kér engedélyt. Ekkor egy magánérdeket képviselő

fél áll szemben a közérdeket képviselő hatósággal. Mindazokat az eljárásokat, amelyekben a hatóság és egy fél szerepel, *egyoldalú közigazgatási eljárásnak* nevezzük.

b. Nem egy fél, hanem kettő vagy több áll egymással és a hatósággal szemben. Például A kisajátítási engedélyt kér B és C telkére, hogy közhasználatú vasutat építsen. A magánérdeke áll szemben B és C magánérdekével, akik azt személyesen képviselhetik a hatóság előtt. A vasútvonal létesüléséhez fűződő közérdeket a hatóság képviseli. Az olyan eljárást, amelyben az ellentétes magánérdekeiket képviselő felek közt a hatóság előtt vita fejlődik ki, *vitás (kontenciózus) eljárásnak* nevezzük.¹

A közigazgatási eljárás mindkét típusában az eljárás konkrét kimenetele közvetlenül kihat valamely konkrét közérdek mikénti megvalósulására; ennyiben a közigazgatási eljárás a bűnvádi eljárással mutat rokonságot. Lényeges különbség azonban az, hogy ezt a közérdeket a közigazgatási eljárásban nem egy külön szerv képviseli, hanem maga az eljáró hatóság, amely tehát érdekelt fél és egyúttal döntő hatóság. Ez a közigazgatási eljárás *differencia specifica*-ja, s ebből következik különleges szabályozásának szükségessége és mindennekfelett az eredményre való törekvés által befolyásolt, elfogult hatóságnak kiszolgáltatott fél széleskörű védelme.

A közjogi viszonyok általános közös ismérvül csak egyet tudunk megállapítani s ez az egyoldalú kényszerítés mozzanata. Az egyoldalú kötelezés lehetősége kiszolgáltatja az embereket az államnak, illetve a hatóságnak. A jogállam azonban két irányban nyújt nekik védelmet: a. anyagi jogszabályokkal tartalmilag meghatározza az egyoldalú kötelezés feltételeit, b. alaki jogszabályokkal megállapítja az egyoldalú kötelezés módját. Ez utóbbiak közé tartoznak a közigazgatási eljárási jog szabályai.

A történeti fejlődés mind nálunk, mind a külföldön úgy alakult, hogy a közigazgatás az egész területére érvényes szabályokat tartalmazó egységes közigazgatási eljárási jog helyett előbb egyes olyan konkrét *különös eljárási jogokat* állapított meg, amelyek tárgyak természetete, vagy a védelmet kereső érdek jelentősége miatt sürgették a részletes szabályozást. Ilyen eljárások a közigazgatási hatóság előtt folyó büntető eljárások, a fegyelmi eljárások, a községi bíráskodás, az országgyűlési választójog körében előforduló eljárások, valamint a hatósági testületek (törvényhatósági bizottság, községi képviselő-

¹ Tétéles jogunk szerint „a ‚vitás* közigazgatási ügy ismérve az, hogy az olyan alanyi jog körül forog, amelyet tétéles jogszabály állapít meg. A pusztá kérelem tehát, amely nem alanyi jog érvényesítésére irányul, amelynek teljesítése ennél fogva a halóság belátásától függ, nem vitás közigazgatási ügy; mert ehhez az szükséges, hogy a fél ne csak kérni legyen jogosult, hanem kérelmének teljesítését – tétéles jogszabályra támaszkodva – követelhesse is, vagyis hogy ‚alanyi’ joga legyen.” (41/1930. B. M. sz. r. 24. p.)

testület stb.) választására, megalakítására, ügyrendjére vonatkozó szabályok, továbbá a pénzügyi közigazgatás körébe tartozó eljárások (a közadók kezelésére vonatkozó eljárás, a vám eljárás stb.).

Ezek a különleges eljárási jogok csak részterületeket szabályoznak, részben nem is egységes elvek szerint. Például a rendőri büntető eljárás (65.000/1909. B. M. sz. r.) és a jövedéki büntető eljárás (18.400/1928. P. M. sz. r.) közt lényeges és nem szükséges különbségek vannak. Ugyanigy az állami alkalmazottak fegyelmi eljárása (a Pénzügyi Szolgálati Szabályzatban) és az önkormányzati alkalmazottaké (1929: XXX. t.-c.) közt. Ezek mellett a különleges eljárási jogok mellett a közigazgatás eljárásának nagy része alakilag kötetlen maradt, ami fokozatosan megérlelte az igényt az egységes szabályozásra. Az egységes, általános szabály nem szünteti meg a különös szabályok érvényét, hanem a köztük való összhangot az a rendelkezés biztosítja, hogy a közigazgatási eljárás általános szabályai csak azokban az esetekben érvényesülnek, amelyekre különös szabályok nincsenek.

Az *általános eljárási jog* szabályozását nálunk a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901: XX. t.-c. kezdte meg, de csak a jogorvoslatok kérdését szabályozta egységesen. Rendelkezéseit a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. t.-c. II. része hatályon kívül helyezte és újakkal pótolta, majd azokat a mindaddig még hatályba sem léptetett 1933: XVI. t.-c. újból módosította, az első fok előtti eljárást azonban egyik törvényünk sem szabályozta. Minthogy a tapasztalat szerint az elsőfokú határozatokiak átlag 10%-át támadják meg jogorvoslattal s a második fok határozatainak is átlag 10%-a, az összes elsőfokú ügyeknek tehát mindössze kb. 1%-a kerül fel a harmadik és végső fok elé, látható, hogy a jogorvoslati eljárás egységes szabályozása az ügyeknek mintegy 90%-át érintetlenül hagyja.

A közigazgatási eljárás kérdése az osztrák irodalom figyelmét kötötte le a legnagyobb mértékben. Ausztriában ugyanis az 1875-ben felállított közigazgatási bíróság judikatúrája a közigazgatási hatóságok által alkalmazott eljárások tekintetében fontos elvi szempontokat juttatott elismerésre, amelyeket az elmélet továbbfejlesztett és rendszerbe foglalt.¹ Az így előkészített talajból nőtt ki a közigazgatási eljárás egységes törvényi szabályozása, amely mind az elsőfokú, mind a jogorvoslati eljárásra kiterjed. Az 1925. évi július 21-iki osztrák törvény (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) úttörő ezen a téren és megelőzte más országok jogfejlődését.² Hatását legjobban mutatja, hogy Csehszlovákia (1928. évi január 13-i kormányrendelet), Lengyel-

¹ *Tezner, Friedrich*: Das österreichische Administrativverfahren. 2. kiad. Wien, 1925. – *Herrnritt, Rudolf*: Das Verwaltungsverfahren. Wien, 1930.

² L. Das Verwaltungsverfahren. Herausgegeben von *E. Mannlicher* und *E. Coreth*. 4. kiad. Wien, 1936.

ország (1928. évi március 22-i rendelet) és Jugoszlávia (1930. évi november 9-i törvény) hamarosan és több-kevesebb módosítással átvették az osztrák törvényt a saját jogrendszerükbe.

A közigazgatási eljárási jognak nagy területen való szabályozatlansága nálunk is komoly hiányérzetet kelt. A megoldás előkészítésére két értékes törvénytervezet is készült, amelyek tudományos magánmunkálatnál többnek tekintendők. A Pázmány Péter Tudományegyetem jog- és államtudományi kara az 1934. évben pályadíjat tűzött ki a közigazgatási eljárás problémáinak kifejtésére. A pályanyertes mű szerzője, *Valló József*, feladatát akként oldotta meg, hogy nemcsak a közigazgatási eljárás célját, alaptermészetét, alapelveit és hazai jogunkban való eddigi szabályozását tárgyalja, hanem egyúttal a közigazgatási eljárást egységesen szabályozó törvény tervezetét is elkészítette. A mű a Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai közt nyomtatásban is megjelent.¹ A másik munkálat pedig *Szitás Jenő* műve a „Közigazgatási rendtartásról, amely ugyanerről a kérdéstről szóló törvénytervezet, részletes indokolás nélkül. Ezt maga a belügyminiszter tette közzé.² A kérdés megoldásának alapjai tehát le vannak rakva.

A fontosabb különleges közigazgatási eljárások.

301. A fontosabb különleges közigazgatási eljárásokkal meg kell ismerkednünk.

1. *Fegyelmi eljárás az állami hivatalnokok ellen.* Nincs egysegesen szabályozva. Vannak különböző szolgálati ágak részére megállapított különleges fegyelmi szabályok (pl. a számvevőségek személyzetére, 1897: XX. t.-c. 91-94. §), a pénzügyigazgatóságok személyzetére (1889: XXVIII. t.-c. 26-32. §), az elemi iskolai tanítókra (1907: XXVI. t.-c. 14. §, 1907: XXVII. t.-c. 22-26. §) stb.

Azokban a szolgálati ágakban, amelyekre nézve ilyenek megállapítva nincsenek, a m. kir. pénzügyminisztérium ügykörére vonatkozó Szolgálati Szabályok 1874. évi kiadása I. részében foglalt rendelkezéseket alkalmazzák.³ Ennek főbb rendelkezései a következők:

A szolgálati vétségeket és azok büntetését fenn (416. 1.) tárgyaltuk.

Minden hatóságnál, amely „vezénylő” hatáskörrel van felruházva (azaz közép- vagy felsőfokú hatóság), fegyelmi bizottságot kell alakítani, amelynek az elnökön kívül két tagja van. Ennek feladata, hogy a hatóság fegyelmi körében álló tisztviselők és szolgák szolgálá-

¹ *Valló József*: Közigazgatási eljárás. Budapest, 1937. 208 l. A M. Közigazgatástudományi Intézet kiadványai. 22. sz.

² *L. Sitás Jenő*: Közigazgatási eljárás. 1939. A korszerű közszolgálat útja. 9. sz. *Valló József*: Megjegyzések a közigazgatási rendtartás tervezetéhez. Közigazgatástudomány. 1940. évf. 71. l.

³ Közzétéve: *Zawadowskg-Paulinovic*: Pénzügyi Szabályok Gvűjteménye. 1910. II. kötet. 144. sk. 1.

lati vétségeinek megvizsgálása végett a szükséges intézkedéseket megtegye és a büntetéseket ítéletileg kimondja.

Minden hatóság, amelynek joga van valamely tisztviselőt vagy altisztet kinevezni, jogosult azt szabályszerű fegyelmi eljárás útján a hivatalból el is bocsátani. Mielőtt a hivatalnok ellen fegyelmi ítélet hozatnék, az ellene emelt és alaposan bizonyítandó vádakat fegyelmi vizsgálattal tisztázni kell.¹ A vizsgálattal vizsgáló biztost kell megbízni. A vizsgálóbiztos feladata elsősorban mindazoknak a vizsgálatoknak s kihallgatásoknak elvégzése, amelyek az ügyállás teljes megismerésére, kiderítésére, minden abban érdekelt egyén megjelölésére s részvétele minőségének meghatározására vezetnek. Feladata továbbá a kincstár és a szolgálat biztosítására a szolgálat érdekéhez mérten szükségesnek mutatkozó s a helyszínén kínálkozó elővigyázati rendszabályok azonnali foganatosítása, végül a határozatra hivatott hatóságnak tüzetes jelentéstétellel módot és eszközt nyújtani arra, hogy a bűnös és ártatlan egyaránt igazságosan ítéltessék meg. A vizsgálóbiztos ezért a hivatalnak, amelynek tagja ellen a vizsgálat indul, minden szolgálati és számviteli szabályzatát és szolgálatát általában alaposan kell, hogy ismerje. Feladata elvégzéséhez a kiküldő hatóságnak megfelelő hatáskörrel kell őt felruháznia.

Fegyelmi vizsgálatoknál rendszerint szóbeli kihallgatásnak van helye, amelyről jegyzőkönyvet kell felvenni. Eskü alatti kihallgatást a vizsgálóbiztos nem végezhet. A kihallgatás alkalmával a vizsgálóbiztos a tényállás gondos megállapítására törekedjék, felesleges kérdéseket mellőzzön, lényegeseket el ne mulasszon, s a kérdéseket megfelelő sorrendbe állítsa. A kihallgatotthoz a kérdéseket a vizsgálat tárgya és azon viszony szerint kell intézni, amelyben ahhoz a kihallgatott áll. A vádlott kihallgatása után tanúk és szakértők kihallgatása következik. A vizsgálóbiztos a legnagyobb gonddal igyekezzék a vádlottat nyílt vallomásra bírni. Kiváló gondot fordítson az ellenmondások megvizsgálására és lehető elosztatására. A vizsgálóbiztosnak tilos: *a.* kényszereszközöket, vagy azokkal való fenyegetést és *b.* költött tényeket vagy bizonyítékokat alkalmazni; *c.* ismeretlen vagy csak sejtett ténykörülmenyeknek ismert, vagy bizonyított voltát állítani; *d.* homályos vagy kétértelmű kérdéseket tenni, végül *e.* egyáltalában ígéreteket tenni, különösen pedig olyanokat, amelyek enyhébb büntetést, vagy teljes büntetlenséget helyeznek kilátásba.

Ha a kihallgatottak vallomásai a vizsgálat céljára nézve különös fontosságú körülményekre nézve egymással lényegesen ellenkeznek s az ellenkező vallomások egyike sem hoz teljes bizonyítékot: akkor az illetőket, akiknek vallomásai ellenkeznek, egymással szembesíteni kell.

¹ A fegyelmi vizsgálati szabályzatot a Pénzügyi Szolgálati Szabályok Gyűjteményének I. függeléke közli. L. Zawadowsky-Pavlinovic: II. kötet. 157. sk. 1.

A vizsgálóbiztos a vizsgálat befejezése után az azt elrendelő hatósághoz részletes jelentést tesz.

A vizsgálat alapján hozza meg a fegyelmi bizottság az ítéletét.

A középfokú hatóság fegyelmi ítélete ellen a miniszterhez van helye fellebbezésnek.

Minden jogerőre emelkedett ítéletet az elítélt minősítési táblázatába be kell jegyezni. Onnan kétévi jó magaviselet után az illető kérelmére kitörölhető.

Kisebb szolgálati vétségeket a nélkül kell megvizsgálni és büntetni, hogy az illető hivatalnok felfüggesztesse. A hivatalnokot a szolgálattól fel kell függeszteni, ha ezt a hivatal tekintélye, vagy a szolgálat érdeke és biztosítása megkívánja, vagy a hivatalnok oly vétség gyanújában áll, amely miatt a szolgálatból való elbocsátásnak van helye.

A felfüggesztett hivatalnok – lakáspénzén és családi pótlékán kívül – csak élelmezési illetményben részesül, amely fizetésének 50%-áig terjedhet (Közszolgálati Jogszabályok Gyűjteménye I. 10. §).

2. *Fegyelmi eljárás az önkormányzati tisztviselők ellen* (1929: XXX. t.-c. IV. rész, 75-94. §). Amíg a pénzügyi szolgálati szabályokban foglalt fegyelmi eljárás közel 70 év előtti felfogásnak felel meg és mai igényeink szerint nem is teljes, az 1929: XXX. t.-c.-ben foglalt fegyelmi eljárás már sokkal megfelelőbb. Rendelkezései kiterjednek a törvényhatósági és községi tisztviselőkre (a törvényhatósági fogalmazó és kezelő személyzet, valamint a községi előjáróság, a segéd- és kezelőszemélyzet tagjaira) és azokat az 1930: XVIII. t.-c. (67. §) a székesfőváros tisztviselőire is kiterjesztette.

A fegyelmi eljárás megindításának van helye:

- a. a tisztviselő saját kérelmére, amikor is el kell rendelni;
- b. panasz alapján, ha olyan cselekményt vagy mulasztást tesznek valószínűvé, amely a fentiek szerint fegyelmi eljárás alapjául szolgál;
- c. az arra jogosult hatóság rendeletére.

Az eljárás elrendelése után itt is az első feladat a fegyelmi vizsgálat, amelynek teljesítésére a törvényhatóság első tisztviselője vizsgálóbiztost rendel ki a törvényhatóság tisztviselői közül. A vizsgálóbiztos nem lehet alacsonyabb fizetési osztályba sorozott tisztviselő, mint az, aki ellen a fegyelmi vizsgálatot teljesítenie kell.

A fegyelmi vizsgálat feladata a tényállás felderítése és a tényállás megállapításához szükséges bizonyítékok összegyűjtése.

A tisztviselő védőt jelölhet ki, és pedig gyakorló ügyvédet, jogtanárt vagy a törvényhatóság területén tényleges szolgálatban álló» olyan tisztviselőtársát, aki vele azonos szakban működik.

A vizsgálóbiztos a tanúkat mindig eskü alatt hallgatja ki, a szakértőket pedig megesketheti.¹

A vizsgálóbiztos a vizsgálat befejezésekor értesíti a tisztviselőt, hogy a vizsgálat iratait saját maga, vagy védője megtekintheti és a vizsgálat megállapításaira észrevételeit a vizsgálóbiztoshoz benyújthatja és esetleg a vizsgálat kiegészítését is kérheti.

A vizsgálóbiztos a vizsgálat befejezése után az összes iratokat megküldi a közvádlónak indítványtétel végett. Közvádlóként a törvényhatóság tiszti főügyésze, vagy helyettese jár el. A tisztviselő a közvádló indítványára észrevételeit benyújthatja. Azután az elsőfokú fegyelmi hatóság előadót rendel ki a törvényhatóság tisztviselői közül és intézkedik, hogy az ügy tárgyalása legfeljebb 30 nap alatt megtörténjék.

A fegyelmi ügy tárgyalása az első fokon rendszerint, felső fokon mindig írásbeli. A tárgyalásra a tiszti főügyészt, a tisztviselőt (védőjét) és a panaszost meg kell idézni. A tárgyalás befejezése után a fegyelmi hatóság titkos szavazással határoz. Az elnök mindig szavaz. A fegyelmi hatóság nincs kötve a közvádló indítványához.

A vagyoni felelősség kérdésének és a kártérítési kötelezettségnek megállapítása a rendes bíróság hatáskörébe tartozik.

A jogorvoslati eljárás során a fegyelmi ítéletet a tisztviselő terhére is meg lehet változtatni.

A jogerőre emelkedett fegyelmi büntetést a tisztviselő személyi táblázatába be kell jegyezni. A rosszalás erkölcsi hatálya egy év, a pénzbüntetése két év, az előlépés megvonásáé három év és annak megszűntét a tisztviselő személyi táblázatában fel kell jegyezni. Amíg a fegyelmi büntetés erkölcsi hatálya tart, a tisztviselő jutalomban nem részesíthető.

A fegyelmi eljárás elrendelésére jogosult hatóságok bármelyike felfüggesztheti a tisztviselőt állásától, ha:

a. a valószínűsített vád olyan súlyos, hogy az bebizonyítása esetében szolgálattól felmentés-, vagy hivatal vesztésbüntetést vonhat maga után, vagy

b. a tisztviselő terhére rótt cselekménynek már a gyanúja is indokoltta teszi, hogy a tisztviselő a hivatal tekintélye, vagy a közérdek szempontjából távoltartassék hivatalától, vagy

c. a tisztviselő továbbműködése veszélyeztetne a vizsgálat eredményét, vagy helyrehozhatatlan kárt okozhatna, vagy

d. a tisztviselő ellen bünygyi eljárás van folyamatban (1929: XXX. t.-c. 80. §).

¹ Eltérően az állami alkalmazottak fegyelmi ügyeinek vizsgáló biztosától.

Fel kell függeszteni állásától a tisztviselőt, ha őt gondnokság alá helyezték, vagy ellene a kényszeregyességi eljárást, vagy a csődnyitást jogerősen elrendelték, vagy ha őt bűnvádi eljárás során vád alá helyezték.

Az elévülés kizárja a fegyelmi eljárás megindítását a cselekmény elkövetésétől, vagy a mulasztástól számított három év múltán. Ha azonban a fegyelmi vétség oly súlyos, hogy szolgálattól felmentést vagy hivatalvesztést vonhat maga után, tíz év múltán. Az elévülés kizárja a fegyelmi büntetés végrehajtását a határozat jogerőre emelkedésétől számított három év múltán. A szolgálattól felmentés vagy hivatalvesztés büntetésének végrehajthatósága azonban nem évül el. Ha valamely cselekmény vagy mulasztás miatt a fegyelmi eljárásen kívül bűnvádi eljárás is indul, a fegyelmi eljárást a bűnügy jogerős befejezéséig fel kell függeszteni. Ha azonban a fegyelmi vétség oly súlyos, hogy miatta hivatalvesztésbüntetést kell alkalmazni, a fegyelmi eljárást a bűnvádi eljárásra tekintet nélkül be lehet fejezni.

3. *A rendőri büntető eljárási szabályzat* (röviden Rbsz.). A közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt összes kihágási ügyekre vonatkozó rendőri büntető eljárást a bűnvádi perrendtartás életbeléptetéséről szóló 1897: XXXIV. t.-c. 28. §-ában és a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901: XX. t.-c. 22. §-ában foglalt felhatalmazás alapján a belügyminiszter a 65.000/1909. B. M. sz. rendeletével bocsátotta ki és a 6000/1942. B. M. sz. rendeletével módosította. A Rbsz. 286 §-ból áll, tehát terjedelmes kódex. Szerkezete a következő: Külön tárgyalja a rendőri büntetőbíróóságok és a községi bíró előtti eljárást.

Az általános rendelkezések közt a rendőri büntetőhatóságokra (1. 35. §), a hatáskörre és illetékességre vonatkozó kérdések vannak szabályozva.

A rendőri büntető eljárásban résztvevő személyek: a bíró, a vádló, a szakképviselő, a terhelt és a magánindítványra üldözendő kihágások esetében a sértett, mint magánvádló.

A közvádát a törvényhatósági tisztii ügyészek, illetve a belügyminiszter által kinevezett ügyészi megbízottak képviselik. Mivel a köz vád képviselete még nincs kötelezővé téve, sűrűn előfordul, hogy a tisztii ügyész a vád képviseletét megtagadja. A rendőri büntető eljárás azonban erre való tekintet nélkül hivatalból tovább folyik.

Szakképviselők azok a testületek, bizottságok és közegek, akiket külön törvények vagy miniszteri rendeletek közegészségügyi, közgazdasági, közforgalmi vagy egyéb különleges közérdekek képviseletére feljogosítanak. Ezek jegyzékét a belügyminiszter közzétette (2700/1942. B. M. sz. r.). Azt a hiányt, hogy a tisztii ügyészeknek a közvád képviselete nincs kötelességükké téve, szerencsésen pótolják a szakképviselők, akik a vádat akár kiegészítő jogkörben, akár ön-

állóan képviselik (pl. a tisztiorvos, gazdasági felügyelő, iparfelügyelő, tanfelügyelő stb.). Nagy előnye közreműködésüknek, hogy szakkérdésekben nem kell külön szakértőt alkalmazni, ami költséges és hosszadalmas. Legtöbbször a szakképviselőtől származik a feljelentés.

A rendőri büntető eljárásban nincs vádlott, vagy gyanúsított. Azt, aki ellen az eljárás folyik, az eljárás minden szakában terheltnek nevezzük.

A magánjogi igény elbírálását fentebb (44. 1.) tárgyaltuk.

Az eljárás megindítása. Rendőri büntető eljárást csak az ellen szabad indítani, akit a rendőri büntetőbíró hatáskörébe tartozó kihágás nyomatékos gyanúja terhel. A hatóságok és hatósági közegek kötelesek a hivatali hatáskörükben tudomásukra jutott, hivatalból üldözendő kihágásokat feljelenteni. Nem ritka eset, hogy a kihágást maga a rendőri büntetőbíró hivatalos eljárása közben maga észleli és jelenti fel, illetve hivatalból indítja meg az eljárást (pl. a főszolgabíró). Az eljárás megindításának oka feljelentés, vagy magánindítvány is lehet.

Az eljárás megindítása vagy büntetőparancs kibocsátása, vagy tárgyalási határrap kitűzése útján történik.

Az elsőfokú rendőri büntetőbíró a szabadlábban levő terhelt ellen előzetes tárgyalás nélkül *büntetőparancsot* bocsáthat ki, ha a feljelentésben foglaltak valósága ellen nincs aggálya és pénzbüntetés alkalmazását tartja megfelelőnek. A büntetőparancsban ki lehet mondani a büntetés végrehajtásának feltételes felfüggesztését (1908: XXXVI. t.-c. 8. §), vagy a büntető ítélethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények megszüntetését (1940: XXXVII. t.-c.). A terhelt, vagy az érdekeltek 15 nap alatt *kifogással* élhetnek a büntetőparancs ellen és abban kérhetik az ügynek tárgyaláson való eldöntését (6000/1942. B. M. sz. r.).

A Rbsz-nek az előzetes eljárásról szóló rendelkezései a terhelt előállítására (bekísérésére), az előzetes letartóztatásra, az ismeretlen vagy távollévő terhelt felkutatására, az elővezetésre, a lefoglalásra, a házkutatásra, személymotoszásra és hatósági szemlére és az előzetes kihallgatásra vonatkoznak.

Az érdemleges eljárásra vonatkozó rendelkezések a tárgyalások helyét és idejét, az idézést, a meg nem jelenés jogkövetkezményeit, a rendfenntartást szabályozzák. A tárgyalás szóbeli és nyilvános. Minden ügyet lehetőleg egy tárgyalással kell befejezni. A bizonyítást rendszerint a tárgyaláson kell felvenni. A vádra elsősorban a terhelt nyilatkozhatik. Tanúként a megállapított kivételekkel mindenki kihallgatható. A tanú kihallgatását rendszerint esküvel erősíti meg. A bizonyítás befejeztével a rendőri büntetőbíró felhívására a vád képviselője nyilatkozatát, azután a terhelt és meghatalmazottja a védelmet röviden előterjeszheti. A bizonyítás eredményét a rendőri

büntetőbíró a bizonyítékoknak egyenkint és összefüggésükben való gondos mérlegelésével szabadon ítéli meg. A bíró a tárgyalás befejezése után rendszerint azonnal meghozza határozatát.

A határozatok nemei és közlésük. A rendőri büntetőbíró vagy büntetőparancsot bocsát ki, vagy ítélettel, illetve végzéssel határoz. Az ítélet csak a tárgyaláson felvett vagy felhozott bizonyítékokra alnphítható. Az ítéletben a bíró a terheltet vagy felmenti, vagy bűnösnek mondja ki. A határozatokat indokolni kell. Az indokolást el kell választani az ítélet rendelkező részétől.

A rendőri büntetőbíróóság a határozatokat a jelenlevő érdekelt-ekkel kihirdetés, a távollévőkkel kézbesítés útján közli. A kézbesítés a kézbesítési utasítás (4600/1902. M. E. sz. r.) szabályai szerint történik.

Az ítélet kihirdetésekor a jogosultakat figyelmeztetni kell fellebbezési jogukra és e jog gyakorlásának módjára.

A jogorvoslatokról szóló fejezet a fellebbvitelről és annak korlátozásáról, a rendkívül jogorvoslatokról és a fellebbviteli hatóságok előli eljárásról szól.

Egy fejezet az eljárási költségekről, és egy másik a végrehajtásról szól (1. alább, 90. §).

Végül részletesen szabályozva van a községi bíró előtti rendőri büntető eljárás (1. 1929: XXX. t.-c. 09. § 2. bek.-t is).

4. *A jövedéki büntető eljárás.*

A pénzügyi büntetőjog kétféle bűncselekményt különböztet meg: az adócsalást és a jövedéki kihágást.

Adócsalás az a cselekmény, amelyet valamely közadóról rendelkező törvény, illetőleg szabály kifejezetten adócsalásnak nyilvánít. (1920: XXXII. t.-c. 1. §, illetve a K. K. H. Ö. 142. §). Az adócsalás mindig vétség, vagy bűntett. Elbírálása a kir. törvényszék hatáskörébe tartozik, amely a büntető eljárásról szóló törvény (1896: XXXIII. t.-c.) szerint jár el. *Súlyos, vagy kisebb jövedéki kihágás* az a cselekmény, amellyel valaki közadóra vonatkozó jogszabályt szeg meg.

A súlyos jövedéki kihágások a kir. törvényszék, mint jövedéki büntetőbíróóság, a kisebb jövedéki kihágások a pénzügyigazgatóság hatáskörébe tartoznak. A jövedéki kihágások elbírálásában mindkét lialóság a jövedéki büntető eljárás szabályai szerint jár el.

A jövedéki kihágás ma már nemcsak a jövedékekre, hanem minden állami bevételre vonatkozó jogszabályok megszegését jelenti. Neve arra mutat, hogy a fogalma már abban az időben kialakult, amikor az állami bevételek zömét még a királyi jövedékek alkották. Ezek közt legnevezetesebb a vám jövedék: a harmincad-bevétel volt. Az állami bevételek oltalmazására irányuló büntetőjogi rendelkezések ezért a harmincad körében születtek meg. Az 1788. évi Általános

Harmincadrendtartás és az 1842. évi Harmincadhivatali utasítás jövedéki büntetőjogunk legrégebb forrásai. Ezt a két jogszabályt újabb törvények és rendeletek oly nagy számban módosították, hogy az 1927: V. t.-c. (66. §) felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy az igazságügyminiszterrel egyetértve a jövedéki büntetőjog anyagi szabályait és a jövedéki büntető eljárást újból szabályozza. Így jöttek létre a 18.400/1928. P. M. és a 31.000/1928. I. M. sz. rendeletek.

A rendeletek számos kérdést szabályoznak párhuzamosan a Rbsz-szel, de attól eltérően. Ennek részben vannak tárgyi okai is, részben azonban arra a történeti okra vezethető vissza, hogy a pénzügyi közigazgatás és joga előbb fejlődött ki, mint a közigazgatási jog egyéb területei.

5. *A közadók kezelésének eljárása* (K. K. H. Ö.: 600/1927. P. M. sz. rend.)

Az idézett rendelet a közadókat kezelő, valamint a jogorvoslati hatóságok hatáskörének megállapításán kívül az eljárási szabályokat állapítja meg, külön szabályozván 1. a kivetést, 2. a könyvelést és nyilvántartást, 3. az esedékességet, befizetést, halasztást, 4. a végrehajtási eljárást, 5. a köztartozások biztosítását, elsőbbségét, elévülését és törlését, 6. a kézbesítést.

A jogorvoslati eljárást illetőleg szabályozza a jogorvoslatok hatályát, határidejét és beadásának helyét. Végül szól a büntetőrendelkezésekről. Főbb rendelkezései a következők:

A kivetés során a m. kir. adóhivatal az adózót felvilágosításadás vagy vallomástétel céljából megidézheti, tanúkat és szakértőket meghallgathat meg, könyvvizsgálatot rendelhet el, sőt a könyvvizsgálat megtartásáig a könyveket lefoglalhatja. Ha az adózó maga kéri a meghallgatását, erre alkalmat kell neki adni. Az adóhivatal bárkit személyes megjelenésre kötelezhet a végből, hogy a saját, vagy másnak adóügyében felvilágosítást vagy bevallást adjon. Tényleges viszonyok és adatok iránt, amelyekből bárkinek adóköteles jövedelme jövedelemforrása vagy vagyona megítélhető, köteles mindenki tudomása szerint akár mint tanú, akár mint szakértő felvilágosítást adni.

Aki ennek a kötelességének szabályszerű idézés dacára sem tesz eleget, azt a m. kir. adóhivatal 100 pengőig terjedhető, szabadságvesztésre át nem változtatható, pénzbírsággal büntetheti. Ismétlése esetén ez a pénzbírság a tízszereséig emelhető. Ha valaki ismételt szabályszerű idézés ellenére sem tesz eleget a kötelezettségének, az adóhivatal a kir. ügyészséghez fordulhat elővezető parancs (1896: XXXIII. t.-c. 131. §) kieszközlése végett. Ha a tanú megesketezése szükséges, azt a m. kir. adóhivatal maga ne mvégezheti, hanem e végből a tanú lakhelye szerint illetékes járásbíróshoz kell fordulnia.¹

¹ Eltérően a rendőrségtől és az önkormányzati fegyelmi hatóságtól, amely az esküt maga kiveheti.

Az állami egyenes adók kivetésének összes előmunkálatait a községek (városok) a m. kir. adóhivatalok felügyelete alatt teljesítik. Az adóalanyok és az adótárgyak összeírását városokban, adóhivatali és járási székhelyeken, valamint a legalább 4000 lakosú községekben évenként, a többi községekben minden három évben kell elvégezni.

Az állami egyenes adókat az arra illetékes hatóságok (35. §) kivétési lajstromokban vetik ki (az alkalmazottak kereseti adója kivételével). Az adózó a kivetésről vagy az adónak adóívébe való beírása (földadó), vagy fizetési meghagyás kézbesítése útján értesül. Az állami egyenes adók után kivetett pótagókat közvetlenül az adófőkönyvben kell kivetni. A pótagó mindig az adóalaphoz igazodik. Ezért, ha az alapul szolgáló állami adók összege bármely okból (pl. jogorvoslat alapján) változik, vagy ha azt törlik, a pótlékok jellegével bíró összes szolgáltatásokat (pl. rokkantellátási adó, községi pótagó stb.) is megfelelően hivatalból ki kell igazítani, illetőleg törölni.

A közadók kezelését, valamint végrehajtásukat fentebb már tárgyaltuk (59. §).

6. *Az országgyűlési képviselőválasztást eljárás.* A törvényhozás a közigazgatástól különböző, az országgyűlési képviselők választása azonban nem törvényhozási, hanem közigazgatási funkció. A választási eljárás különleges közigazgatási eljárás és azt az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1938: XIX. t.-c. III. része (55-125. §) szabályozza a következő elvek szerint:

Annak megállapítása után, hogy ki választható képviselővé, rendelkezik arról, hogy a választások napját a belügyminiszter tűzi ki, majd azokról a szervekről, amelyek a választással járó tennivalókat végzik. Minden választókerületben választási bizottságot kell alakítani, amely az elnökkel együtt 7 tagból áll. Ezek egyike a választási biztos, akit és akinek helyettesét a kerület székhelye szerint illetékes kir. ítélőtábla teljes ülése a területén működő bírák sorából jelöli ki. A képviselőjelölt a választási eljárás során elkövetett bármely szabálytalanság miatt az eljárás tartama alatt panaszt tehet a választási biztosnál. A szavazás vezetésére minden szavazókör részére szavazatszedő küldöttséget kell alakítani. Minden párt, amely jelöltet állított, a választási bizottság mellé egy-egy megbízottat, minden szavazatszedő küldöttség mellé pedig két vagy három bizalmi egyént nevezhet meg.

A szavazás céljára szolgáló helyiséget a választási bizottság jelöli ki és az tesz közzé a tudnivalókról hirdetményt.

A törvényhatósági központi választmány köteles a választási bizottság elnökének a választókerület választóinak teljes névjegyzékét, a szavazatszedő küldöttség! elnöknek pedig a szavazókör választóinak névjegyzékét hiteles alakban rendelkezésére bocsátani.

A községi előljáróság (városban a polgármester, Budapesten a kerületi előljáró) köteles a választást kitűző belügyminiszteri rendeletnek közzététele után nyolc nap alatt a választók névjegyzékébe felvett minden választónak olyan igazolványt kézbesíten, amely a választókerület megjelölését, a választói névjegyzék megfelelő sorszámát, a választó nevét, polgári állását vagy foglalkozását és lakóhelyét (lakását) tünteti fel.

A választókerület székhelyén a választási bizottság elnöke gondoskodik a csend és rend fenntartásáról; evégből ő rendelkezik a közbiztonsági közegekkel és a kirendelt fegyveres erővel a választási székhely egész területén. A választókerület székhelyén kívül ugyanez a hatáskör a szavazatszedő küldöttség elnökét illeti meg.

A választás tisztaságának és zavartalanságának biztosításáról szóló rendelkezések tiltják a választás céljára zászlók kitűzését, falragaszok (plakátok) használatát, választási felvonulás tartását. A választás napját megelőző hetedik naptól kezdve pártgyűlést sem szabad tartani, valamint az egész választási eljárás alatt tilos a választóknak bármely ellátásban (etetés-ítatás) való részesítése.

Részletesen van szabályozva a képviselőjelölés. Csak érvényesen jelölt egyénekre lehet szavazni. Az ajánlási ív szövegét és alakját a belügyminiszter állapította meg. Az ajánlás elfogadása vagy visszautasítása felett a választási biztos dönt.

Maga a választás a szavazásból és a választás eredményének megállapításából és kihirdetéséből áll.

Ha csak egy érvényesnek elfogadott ajánlás van, akkor szavazásnak nincs helye és a választás egyhangú. Ha szavazásnak van helye, az mindig borítékba zárt szavazólapokkal, azaz titkosan történik. A szavazásra kizárólag hivatalos szavazólapot és borítékot szabad használni. A szavazási eljárás reggel nyolc órakor kezdődik és azt megszakítás nélkül kell folytatni. Meghatározott kerületekben (1938: XIX. t.-c. 106. §) este 8 órakor meg kell szakítani és másnap reggel 8 órakor folytatni. A szavazás alapjául a választás évére érvényes névjegyzék hiteles példánya szolgál.

A szavazásról rovatos íveket kell vezetni és ezekben fel kell jegyezni a szavazó családi és utónevét, a választói névjegyzék megfelelő sorszámát és azt, hogy szavazott. Külön jegyzéket kell vezetni az el nem fogadott szavazatokról és az el nem fogadás okáról (visszautasítottak jegyzéke) és külön azokról, akiket kifogásoltak, de az elnök mégis szavazásra bocsátott (kifogásoltak jegyzéke).

A szavazás az egyes képviselőjelöltekre, illetőleg a lajstromokra történik. A választó elrekesztett fiúlkében kereszttel jelöli meg azt a jelöltet, illetve lajstromot, akire illetve amelyre szavazni akar, a szavazólapot a borítékba helyezi és a borítékot lezárja. Ezután visszamegy a küldöttséghez, a borítékot átadja az elnöknek, aki azt felbonthatlanul a lepecsételt urnába helyezi.

A szavazás lezárása előtt zárórát kell kitűzni. Ha valamely jelölt szavazás közben visszalép, azt a választási bizottság elnökének kell bejelentenie.

A szavazás befejezése után a szavazatszedő küldöttség elnöke az urnát felnyitja, megállapítja a szavazatok számát, majd minden bori tékot egyenkint felnyit és a szavazólapról hangosan kijelenti, hogy a szavazat melyik képviselőjelöltre, illetőleg lajstromra esett. A szavazatok feljegyzésére minden képviselőjelölt, illetőleg lajstrom számára külön jegyzéket kell vezetni. A törvény szerint (110. §.) érvénytelen (pl. ismertetőjellel ellátott) szavazatok nem vehetők számba, de azokat külön lajstromba kell venni.

A szavazatszedőküldöttség elnöke a szavazólapokat és borítékokat papirosba csomagolja és lepecsételi. A szavazás lefolyásáról jegyzőkönyvet kell készíteni.

A választás eredményét a választási bizottság ülésében a választási biztos állapítja meg. E végből az egész választókerületről részletes kimutatást készít és ennek alapján állapítja meg, hogy minden egyes képviselőjelöltre, illetőleg lajstromra összesen hány érvényes szavazat esett.

Az egyéni választókerület megválasztott országgyűlési képviselőjének azt a képviselőjelöltet kell tekinteni, akire a legtöbb szavazat, legalább azonban a leadott érvényes szavazatok 40%-a esett. A lajstromos választókerületekben az egyes lajstromokra eső érvényes szavazatok számának megállapítása után ki kell számítani, hogy az egyes lajstromokra hány képviselői megbízás esik. A kiszámítás módját a törvény (116. §) részletesen szabályozza.

A választás megállapított eredményét a választási bizottság elnöke kihirdeti és a képviselőház elnökével is haladéktalanul közli. Az egész választásról jegyzőkönyvet kell készíteni.

Ha pótválasztásra van szükség, mert egy jelölt sem kapta meg a 40%-ot, vagy közülük ketten egyenlő szavazatot kapnak, azt a választás utáni hetedik napon kell tartani. Új választást 15-20 nap múlva kell tartani.

A választások feletti bíraskodást a törvény a közigazgatási bíróságra bízta és azt külön részben (IV. rész) szabályozza.

Hasonló elvek szerint van a törvényhatósági bizottsági (1929: XXX. t.-c. 7-19. §, 1938: XIX. t.-c. 211. §) és a községi képviselőtestületi választási eljárás (1886: XXII. t.-c. 32-54. §, 4615/1929. B. M. sz. r.) is szabályozva (1929: XXX. t.-c. 40-42. §, 1938: XIX. t.-c. 212. §). A törvényhatósági bizottságnál különböző szabályok szerint kell az összes választók közül választott, a legtöbb adófizetők közül választott és az érdekképviseleti tagokat választani (3000/1929. B. M., 3640/1929. B. M., 3217/1929. B. M., 3850/1929. B. M. sz. r.).

Egyéb fontosabb különleges közigazgatási eljárások:

7. A jogorvoslati eljárás (1. 88. §), amely a tulajdonképen az általános közigazgatási eljárás része:

8. A közigazgatási bíróság előtti eljárás (1. 89. §).

9. A kisajátítási eljárás (1. 58. §).

10. A számviteli eljárás (1. 62. §).

11. A vámeljárás (1924: XIX. t.-c).

Az általános közigazgatási eljárás.

302. Az általános közigazgatási eljárási jog megalkotásának az a hivatása, hogy egyrészt betöltse azt a területet, amelyre a különös közigazgatási eljárási jogok nem terjednek ki, másrészt, hogy a közigazgatási eljárási jogok egységes fejlődésének alapelveit megszabja és a különös eljárási jogok eltéréseit a tárgyilag szükségesre korlátozza.

A közigazgatási eljárásnak szabályozást kívánó elemei és mozzanatai a következők:

1. *Az eljárás alanyai:* a hatóságok, a felek, a meghatalmazottak. Ha különös jogszabály, vagy az eljáró hatóság a személyes megjelenést kötelezővé nem teszi, a fél és törvényes képviselője meghatalmazottal képviseltetheti magát. Ha a fél ismeretlen helyen tartózkodik, ügygondnok kirendelésére van szükség. A hatóságokkal kapcsolatban szabályozni kell a hatáskört, illetékességet s a kizáró okokat.

2. *A hatóságok érintkezései a felekkel.*

A közigazgatási eljárás vagy a fél kérelmére, vagy a hatóság kezdeményezésére, azaz hivatalból indulhat meg úgy, mint a bünvádi eljárás. Abból, hogy a félnek nincs kizárólagos joga az eljárás megindítására, hanem a hatóság is megindíthatja, következik, hogy a felet az eljárás során sem illeti meg a rendelkezés joga, hanem a hatóság a fél kérelmén túlmenőleg, *ultra petitum* is határozhat.

A hatóság és a felek közti érintkezés eszközei: a beadványok, jegyzőkönyvek szóbeli bejelentésről, az idézés, a kézbesítés.

A felekkel való érintkezésben játszanak fontos szerepet a nemzetiségi nyelvhasználat szabályai (4800/1923. M. E. sz. r., 1924: II. t.-c).

3. *Az eljárás vezetése.* Az eljárás gyors, de mégis az összes tények felderítésével való lebonyolítása feltételezi annak egy ember által való tudatos irányítását. Ez az eljárást vezető hatósági személy, többtagú hatóságnál az elnök. Az eljárás vezetésével kapcsolatos kérdések: a határnapok kitűzése, elnapolása, elhalasztása, a tárgyalás nyilvánossága, a tárgyalás rendjének biztosítása, rendbüntetések kiszabásának joga. Fontos határidő megállapítása a hatóság számára az ügy elintézésére. Pl. az osztrák közigazgatási eljárási jogban a hatóság köteles a felek beadványai és jogorvoslatok ügyében is, legkésőbb hat hónap alatt dönteni. Ellenkező esetben a fél kérelmére a döntés joga és kötelessége a következő magasabb fokra száll át

(Administratives Verfahrensgesetz, 73. §). A francia jogban pedig, ha a hatóság 4 hónap alatt nem intézkedik, hallgatása elutasításnak veendő és ezen az alapon jogorvoslatnak van helye a közigazgatási bírósághoz (államtanácshoz: *recours pour excès de pouvoir*).

A polgári peres eljárásunkról szóló 1911:1. t.-c. tartalmazza azt a rendelkezést, hogy ha a községi bíró az előtte megindított eljárást 30 nap alatt be nem fejezi, az a járásbíróság elé vihető (761. és 763. §). Ehhez hasonló határidő a közigazgatási ügyekre nézve mind- eddig hiányzik.

4. *Az előkészítés.* Jogunk kedvez a szóbeliség lehető széles kiterjesztésének. A felek meghallgatása, szóbeli tárgyalások tartása azonban a hatóságnak és a feleknek idejébe és pénzbe kerül. A közigazgatási eljárás szabályozásánál tehát arra kell törekednünk, hogy a jogszerűség szempontjából kielégítő eredményt a legkevesebb idő- és pénzvesztéssel érjük el. A határozatnak szóbeli tárgyalás nélküli hozatalát is meg kell engedni, ha *a.* a tényállás oly világos, hogy felesleges a hatóság idejét a fél meghallgatására pazarolni; *b.* a közérdek halaszthatatlan hatósági beavatkozást tesz szükségessé, amikor tehát a hatóság kezét eljárási szabályokkal megkötni nem lehet; *c.* a közigazgatási eljárásban néha a felek száma oly nagy, hogy megjelenésük a szóbeli tárgyalás tartásának technikai akadály. Ilyenkor a hatóságnak jogot kell adni a részvételre igényt tartó felek számának korlátozására, vagy arra, hogy a feleket közös meghatalmazott nevezésére kötelezze. A résztvevő felek számát a kérelmező fél beszámítása nélkül legalább nyolcban kívánatos megállapítani.

Az előkészítő eljárás célja a határozathozatal lehetővé tétele. Ha a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján az ügy elintézésénél irányadó tényállást megállapítani nem lehet, a feleknek, alkalmat kell adni, hogy jogaik és érdekeik érvényesíthetése végett bizonyítékaikat előterjeszthessék és a beszerzett bizonyítékokra észrevételeket tehessenek.

A közigazgatás a tényállás megállapításában a felektől függetlenül eljárhat, amit *nyomozásnak* nevezünk. A hatóság tevékenysége az eljárásban kettős: *a.* meghallgatja a felek tényállításait és azoknak az állításoknak a valóságát, amelyek a közérdeket érintik, az előtte folyó eljárás egész anyagának hivatalból való figyelembevételével és ha szükséges, nyomozással ellenőrzi; *b.* nyomozza a felek által fel nem hozott mindazokat a körülményeket, amelyek felderítése az eljárás közérdekű céljának megvalósításához szükséges.¹

A bizonyítás eszközei:

a. okiratok. A közokiratok és magánokiratok bizonyító erejét a hatóság az 1911:1. t.-c. 315-318. §-ai szerint ítéli meg.

b. *Tanúk kihallgatása.* Tanúként nem mindenki hallgatható ki és a tanú nem minden kérdésben köteles tanúvallomást tenni. A különös eljárási jogokban erre vonatkozó rendelkezéseket egyöntetűvé kellene tenni. Közigazgatási eljárási jogunkban az általános tanúzási kötelezettség még elvileg nincs kimondva. Csak a K. K. H. ö. (12. §) állapítja meg az adókezelés körében. A tanúk megesketése sincs, mint láttuk, egyöntetűen szabályozva.

c. *Szakértők meghallgatása.*

d. *Helyszíni szemle tartása.*

5. *A határozatok.* Ezeket a 87. §-ban tárgyaljuk.

6. *A jogorvoslatok. A közigazgatási jogerő.* Ezekkel a kérdésekkel a 88. §-ban foglalkozunk.

7. *A közigazgatási eljárás költségei.* Az ezzel kapcsolatos kérdések a következők: az eljárás költségeit ki előlegezi? Kire kell a véghatározatban a költségeket hárítani? Milyen díjakra tarthat igényt a tanú, a tolmács, a szakértő, az ügygondnok? Kit illet meg a szegénység?

8. *A közigazgatási végrehajtás.* Erre a kérdésre a 90. § vonatkozik.

Egységes eljárási jogunk kezdetei.

303. Mint mondtuk, általános közigazgatási eljárási kódexünk még nincs. Tételes jogunk egyes eljárási kérdéseket azonban már általános érvénnyel szabályozott. Ezek a rendelkezések az egységes eljárási jog töredékeinek tekinthetők.

Az általános érvényű eljárási jogi rendelkezések a következők:

1. *A hatáskör és az illetékesség.* A hatáskör annak megállapítását jelenti, hogy valamely közigazgatási szerv, illetőleg hatóság milyen ügyek intézésére jogosult. Az illetékesség ezzel szemben azt állapítja meg, hogy az azonos hatáskörű szervek közül az egyik, vagy a másik járjon-e el valamely konkrét ügyben, A hatáskörök közt tehát minőségi, az illetékességek közt csak mennyiségi különbség van. Kizárólagos illetékességnek azt nevezzük, ha azonos hatáskörű szervek közül nem mindegyik foglalkozhatik valamilyen ügyvel. Pl. a társulati adó kivetésével csak a pénzügyigazgatóság székhelyén lévő m. kir. adóhivatal, Budapesten pedig csak az V/a kerületi m. kir. adófelügyelőség (1940:VII. t.-c. 31. §).

Az 1929: XXX. t.-c. 62. §-a a közigazgatási hatóságok köteletségévé teszi, hogy az eljárást hatáskörük és illetékességük megvizsgálásával kezdjék meg. A hatáskör hiányát az eljárás egész folyamán (tehát a fellebbvitel során is) hivatalból kell megállapítani és a felek annak hiánya miatt az eljárás bármely szakában tehetnek kifogást. Ha valamely jogszabály kizárólagos illetékességet állapít meg, a kizárólagos illetékesség a hatáskörrel azonos tekintet alá esik.

Ha valamely felsőbb hatóság az ügyet jogerősen valamely alsóbbfokú hatóság hatáskörébe utalta, az utóbbi hatáskörét sem maga ez a hatóság, sem a felek nem tehetik többé vitássá.

Az illetékesség a hatáskörnél sokkal kisebb jelentőségű. Ezért illetékességét a hatóság az eljárás folyamán csak akkor veheti újra vizsgálat alá, ha és amikor arról szerez tudomást, hogy illetékességében az eljárás folyamán állott be változás.

Az illetékesség hiánya miatt az érdekelt fél csak az első írásbeli beadványban, illetőleg a részvételével megtartott első szóbeli tárgyalás kezdetén tehet kifogást.

A hatásköri, vagy illetékességi kifogás elutasítása miatt csak abban a fellebbezésben lehet orvoslást kérni, amely az ügy érdemére vonatkozó véghatározat ellen irányul.

2. *A kézbesítés.* Erről a kérdésről a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901: XX. t.-c. 25-30. §-ai tartalmazzak néhány rövid rendelkezést, amelyek kimondják, hogy a közigazgatási hatóságok által magánfelekhez intézett hivatalos iratok kézbesítése rendszerint postai úton történik. A helybeli kézbesítéseket a hatóságok külön közegei is teljesíthetik. A kézbesítési eljárás részleteit a 4600/1902. M. E. sz. rendelet, a községi igazgatásban pedig a 126.000/1902. B. M. sz. rendelet (42-48. §) szabályozza. Meg kell különböztetni az egyszerű, a megmagyarázást igénylő és a kényszerkézbesítéseket.

A közadók tárgyában hozott határozatok kézbesítésére azonban más szabályok vannak érvényben (K. K. H. ö. 94-96. §).

Ismét más szabályok szerint történik a bírósági iratok kézbesítése (1911:I. t.-c. 150-177. §).

Ezek a párhuzamos szabályok egy egyszerű kérdésnek olyan változatai, amelyek sok munkát és nehézséget okoznak a közigazgatásnak és a feleknek egyaránt.

3. *A jogorvoslatok* (1. 88. §).

87. §. A közigazgatás határozatai.

A közigazgatási határozatok fajai.

304. A közigazgatás akaratnyilvánításait a jogszabályokhoz való viszony szempontjából két csoportra szokás osztani:

1. *intézkedésekre*, amelyek jogszabályok által nem szabályozott kérdésekre vonatkoznak,

2. *határozatokra*, amelyek jogszabályok alkalmazásaként, vagy jogilag szabályozott eljárás során jönnek létre.

A határozatok ismét háromfélék:

- a. véghatározatok,
- b. érdemi végzések,
- c. közbenszóló végzések.

A véghatározat az olyan határozat, amellyel az első-, vagy másodfokú hatóság az ügy érdemében határoz, vagy az ügydöntés mellőzését mondja ki (1929: XXX. t.-c. 48. §), tehát az ügyet a maga részéről befejezi. Az érdemi véghatározat a fél kérelmének egészben vagy részben helytadó, vagy azt elutasító lehet. Az elutasítás tehát mindig az ügy érdemére vonatkozik. A véghatározat az ügynek csak azon a fokon való befejezését jelenti és nem zárja ki a jogorvoslatot, amelynek alapján a jogorvoslati hatóság ugyanabban az ügyben újabb véghatározatot hozhat. A véghatározat tehát nem egyértelmű a jogerős határozattal.

Amely határozat nem véghatározat, az végzés.

Az érdemi végzés az eljárásra nézve lényeges, de nem az ügy érdemét eldöntő határozat. Érdemi végzések: az annak kimondását tartalmazó határozat, hogy a hatóság az ügy érdemével nem foglalkozik, pl. hatáskör, vagy illetékesség hiánya miatt. Az ilyen határozatot visszautasításnak nevezik. Érdemi végzés továbbá a megszüntető végzés, az újrafelvételi kérelem tárgyában új eljárást elrendelő vagy azt elutasító végzés, az igazolási kérelemnek helytadó vagy azt elutasító végzés stb. Az érdemi végzés ellen csak akkor van helye különálló jogorvoslat (felfolyamodás) beadásának, ha a hatóság a kérelmét visszautasította vagy elutasította.

A közbenszóló végzés célja az, hogy lehetővé tegye az önálló jogorvoslattal megtámadható határozatokat, tehát az ügy érdemi elintézését. Ilyenek az idézés, a tanúk és a szakértők kihallgatását vagy megesketését, a helyszíni szemle megtartását, az árverést, lefoglalást, az előzetes letartóztatást elrendelő, a rendbüntetést kiszabó, a hatásköri, vagy illetékességi kifogást elutasító stb. végzés. Ezek abban különböznek az érdemi végzésektől és a véghatározatoktól, hogy ellenük önálló jogorvoslatnak nincs helye, hanem csak az ügy érdeme elleni jogorvoslatban lehet ellenük orvoslást kérni.

Különleges közigazgatási határozatok.

305. A különleges közigazgatási eljárások egyes, a fentiektől névben és részben jogi tartalomban is eltérő határozatokat ismernek. A fontosabbak a következők:

1. *Az ítélet.* A rendőri büntető eljárásban az ügy érdemére vonatkozó határozatot nem véghatározatnak, hanem ítéletnek nevezik. Jogi tartalomban a kettő közt különbség nincs. Ugyanigy a községi polgári bírósághoz a községi bíróság a panaszlott marasztalását, vagy a panaszos elutasítását ítélettel mondja ki (197.100/1914. B. M. sz. r. 59. §).

A közigazgatási bíróságnak az ügy érdemére vonatkozó határozatait is ítéleteknek hívják.

2. *A büntető parancs.* Fent tárgyaltuk (600. 1.).

3. *A fizetési meghagyás.* Az elsőfokú pénzügyi hatóság az adó-vagy illetékkivetést fizetési meghagyás alakjában mondja ki. A fizetési meghagyás tehát jogi tartalom tekintetében a véghatározatnak felel meg.

A közigazgatási határozat tartalmi kellékei.

306. A közigazgatási eljárás a hatóság és egy, vagy több fél közt folyik. Sok eljárásban az érdekelték személyét előre tudni nem lehet. Ilyenkor felhívás, vagy az érdekelték jelentkezése útján kell megállapítani. A biztonsági és veszélyrendészet terén sok eset van, amikor az érdekeltékekkel való tárgyalás az egyént, társadalmat vagy államot fenyegető veszély elhárítását lehetetlenné tenné. Ilyenkor az érdekelték csak utólag léphetnek fel. Fontos, hogy a felek személyi köre a véghatározatban pontosan, lehetőleg név szerint megállapíttassék.

A felek neve mellett a véghatározat legfontosabb tartalmi kelléke a felek személyéhez fűződő jogok és kötelezettségek pontos felsorolása. Egyes különös jogszabályaink ezért a jogokat és kötelezettségeket gondosan körül is írják. Így pl. a villamosenergiáról szóló 1931: XVI. t.-c. 11. §-a 12 pontban sorolja fel azt, hogy az engedélyokiratban hogyan kell az engedélyes jogait és kötelezettségeit meghatározni.

A határozatban a feleket a jogorvoslati lehetőségről és annak határidejéről, valamint benyújtása helyéről ki kell oktatni.

Ha a határozat jogerőre emelkedése előtt végrehajtható, azt a véghatározatban ki kell mondani (1929: XXX. t.-c. 56. §),

Az önálló jogorvoslattal megtámadható határozatokat, tehát a véghatározatot és az érdemi végzést, indokolni kell.¹

A kihirdetés.

307. A szóbeli tárgyaláson meghozott határozatot a jelenlevők előtt azonnal ki kell hirdetni. A véghatározat (ítélet) kihirdetése rendelkező részének felolvasásával történik. Ha az indokolás teljesen írásbafoglalva nincs, az indokok lényegét szóval kell előadni. A kihirdetés a felek elmaradása esetén is érvényes.²

Ha a határozat kihirdetése a szóbeli tárgyalás napján nem történt meg, vagy a felek a kihirdetésnél nem voltak jelen, végül általában, ha az eljárás szóbeli tárgyalás nélkül folyt le, a határozatot a feleknek írásban kell kézbesíteni (L. 85. §). Ha azonban a határozat szóban kihirdethető volt, az írásbeli kézbesítésnek általában nincs helye. De a fél (3 nap alatt) kérheti az írásban való kézbesítést.

Olyan határozatoknál, amelyek nem egyéni mint megnevezhető személyeket, hanem a személyek egész tömegét érdeklik, közszemlére tétel, falragaszok, hivatalos és napilapokban való közzététel útján való kihirdetésnek van helye.

¹ L. Valló i. m. 168. 1.

² Rbsz. 162. §.

Más esetekben pedig jelek útján való kihirdetés vezet célhoz, pl. utaknál a közlekedési irány (Jobbra hajts!) jelzése, útnak ideiglenes elzárása, az autóforgalom jelei, a légóthalmi sziréna bugása stb.

88. §. A közigazgatási jogorvoslatok. A jogerő.

A jogorvoslatok célja.

308. A közigazgatási hatóságok eljárása az élet mindennemű viszonyát érinti, sokkal többfélét, mint a bíróságok eljárása. A közigazgatási hatóság lépten-nyomon az élet újabb és újabb megnyilvánulásaiival áll szemben, amikor gyakran tételes jogszabályok nélkül, sürgősen kénytelen intézkedni. De a jogszabályalkalmazás is számos nehéz feladat elé állítja a hatóságot a tényállás kiderítése, a jogi problémák megoldása, a közérdek és magánérdek összeegyeztetése leíén. Mindehhez járul a közhivatalnokoknál is megnyilvánuló emberi gyarlóság (betegség, kor, különböző képesség stb.) szerepe. Mindez megannyi lehetséges hibaforrás.

Elkerülhetetlen, hogy azok a felek, akiknek jogát vagy érdekét a közigazgatás működése érinti, hibákat ne találjanak, vagy még többször hibáktól ne tartsanak, ilyeneket fel ne tételezzenek. Az ebből származó bizalmatlanság elosztatására és a hibák tényleges kiküszöbölésére szolgál a jogorvoslati eljárás, a jogorvoslatok különböző neveivel.

A jogállam törekvése az egyénnek a közigazgatással szemben való legmesszebbmenő védelme volt. Ezért háromfokú jogorvoslatot engedett meg, ami azt jelentette, hogy a közigazgatási eljárás az alappokkal együtt négyfokú volt. Ez az eljárás túlságos hosszadalmasságára és költségességére vezetett, anélkül, hogy a sok fórum a jogbiztonságnak nagyobb fokát valósította volna meg, mint a kevesebb. Ezért a közigazgatás ügykörének és teendőinek növekedésével párhuzamosan erősödött a fórumrendszer egyszerűsítésére irányuló kíváncsalom. Nálunk a közigazgatás egyszerűsítéséről szóló 1901: XX. t.-c. a közigazgatási jogorvoslatokat két fokra korlátozta, majd a közigazgatás rendezéséről szóló 1929: XXX. t.-c. módosításáról és kiegészítéséről szóló 1933: XVI. t.-c.-nek még életbe nem léptetett 1. §-a kimondta, hogy „közigazgatási ügyekben – amennyiben ez a törvény kivételt nem tesz – csak egyfokú fellebbevitelnek van helye”. A fejlődésnek ezzel párhuzamos másik iránya az volt, amely arra törekedett, hogy a közigazgatási jogviták elbírálása, amelyek tehát a hatóság és magánfél közt felmerülnek, ne közigazgatási, bár magasabbfokú hatóságokra, hanem független bíróságra bíassék. Ez vezetett a közigazgatási bíróságnak, mint szakbíróságnak, a felállításhoz (1. 89. §).

A jogorvoslatok fajait és igénybevételük feltételeit közigazgatási ügyekben, adó- és illetékügyek kivételével, az 1929: XXX t.-c. (46-

56. §-ai), adó- és illetékügyekben pedig a 600/1927. P. M. sz. r. (K. K. H. ö. 97-117. §-ai) tartalmazza.

A közigazgatás határozataival kapcsolatban azonban a jogorvoslatokon kívül tárgyalnunk kell a semmis és hibás aktusokat, valamint a közigazgatási aktusok visszavonásának és a jogerőnek a kérdését is.

Jogorvoslati jogunk főbb elvei.

309. Jogorvoslati jogunk főbb elvei a következők:

Jogorvoslatnak nevezzük azokat a tételes jog által meghatározott jog-, illetve érdekvédő eszközöket, amelyek használatára az érdekelt személyeket a tételes jog azzal a hatállyal jogosítja fel, hogy igénybevételük esetén a közigazgatási hatóságok kötelesek az érdekeltek által lehozott érveket vizsgálat tárgyává tenni és a kérelem felett a vizsgálat eredményének megfelelően dönteni. Itt tehát a félre jog, a hatóságra nézve pedig kötelezettség áll elő.

Jogorvoslatnak helye van minden közigazgatási határozat (intézkedés) ellen, kivéve, ha azt a legmagasabbfokú hatóság hozta, vagy ha valamely jogszabály a jogorvoslatot kifejezetten kizárja. Nincs helye jogorvoslatnak az idézés, vagy olyan elsőfokú véghatározat ellen, amely nem jár jogkövetkezéssel (vélemény, óhaj, bizalom vagy bizalmatlanság nyilvánítása, stb.), vagy amelyet a hatóság (hatósági tag) személyhez kötött jogként gyakorolt (kijelölés, kinevezés, választás kitűzése stb.), kivéve, ha valamely jogszabály kifejezetten jogot ad annak önálló megtámadására.

Jogorvoslattal élhet mindenki, akinek jogát vagy érdekét a közigazgatási határozat (intézkedés) érinti. Az ilyen felet a törvény érdekeltnek nevezi.

Közérdekű ügyben érdekelt a közület minden tagja, akit a határozat ebben a minőségében érint. Érdekeltség szempontjából közérdekűnek kell tekinteni mindazt az ügyet, amely egyes meghatározott egyének vagy jogi személyek érdekkörén túl, egyénileg meg nem határozható személyekre terjed ki, a közület tagjának pedig mindazt, akire a kérdéses határozat éppen abban a minőségben kihat. Közérdekű tehát pl. a községi pótdadó százalékanak a magasságára vonatkozó határozat, mert ez a kérdés érinti a községnek minden adófizetőjét; a kapuzárás idejére vonatkozó szabályrendelet rendelkezése pedig érdeklí nemcsak az adófizetőket, hanem azokat a lakosokat is, akik nem fizetnek adót.

Egyes határozatokat hatósági személyek támadhatnak meg (főispán, szolgálati ágak főnökei, tisztii ügyész stb.). Ezt hatósági jogorvoslatnak nevezzük.

A jogorvoslat 1. felébbviteli, vagy 2. ugyanazon hatóság előtti.

A *felebbviteli jogorvoslatok*: a. a felebbezés, b. a felülvizsgálati kérelem, c. a felfolyamodás.

Ugyanazon hatóság előtti jogorvoslatok: d. az igazolási kérelem» e. az újrafelvételi kérelem.

A jogorvoslatok közt szokás megkülönböztetni rendes és rendkívüli jogorvoslatokat is. *Rendes jogorvoslatok* azok, amelyeket csak jogerőre még nem emelkedett határozatok ellen lehet beadni, ilyenek a fellebbezés, a felfolyamodás, a felülvizsgálati kérelem és az igazolási kérelem. *Rendkívüli jogorvoslatok* azok, amelyekkel a már jogerőre emelkedett határozatot lehet megtámadni. Ilyen az újrafelvételi kérelem. Rendkívüli jogorvoslatnak szokás nevezni a főispán rendkívüli felterjesztési jogát is (617. 1.).

A fellebbvitelnek kétféle következménye lehet: 1. a fellebbviteli hatóság a helytelennek talált határozatot megsemmisíti és így az elsőfokú hatóságot abba a helyzetbe hozza, hogy ugyanabban az ügyben új határozatot hozzon (*kasszatórius hatáskör*), 2. a felsőbbfokú hatóság az alsófokú határozatot kijavítja, megváltoztatja (*reformatórius hatáskör*), ilyenkor tehát az alsófokú hatóság egész hatásköre átszáll a felsőbbfokúra (devolúció). A közigazgatási jogban a fellebbvitelnek általában devolutív hatálya van. Ettől látszólagos eltérés, ha a felülvizsgálati kérelem a határozatot csak hatáskörsértés címén támadja meg, mert ilyenkor a péti tum is csak a megsemmisítésre irányul.

A nem fellebbviteli jogorvoslatok célja az előbbi állapotba való visszahelyezés, illetve egy mulasztás pótlása, helyrehozatala.

ad a. Fellebbezéssel lehet élni bármely elsőfokú közigazgatási véghatározat ellen, kivéve, ha az a legfelsőbbfokú hatóságtól ered, továbbá, ha valamely jogszabály a fellebbezést kizárja, vagy az elsőfokú határozat ellen közigazgatási bírósági panaszt enged. Másodfokú közigazgatási véghatározat ellen is helye van fellebbezésnek, de csak akkor, ha azt valamely jogszabály kifejezetten megengedi. Ha valamely másodfokú véghatározat ellen közigazgatási bírósági panasznak van helye, ez kizárja a fellebbezés lehelőségét.

ad b. A közigazgatási hatóság véghatározata ellen olyan ügyben, amelyben fellebbezésnek nincs helye, *felülvizsgálati kérelemmel* lehet élni az illetékes miniszterhez azon az alapon, hogy az eljárás hatóság túllépte hatáskörét, vagy hogy határozata (intézkedése) vagy az annak alapjául szolgáló eljárás jogszabályt sértett.

Ha az ügy elbírálására hivatott miniszter jogszabálysértést állapít meg, az alsóbbfokú határozatok félretételével az ügyet érdemlegesen bírálja és dönti el (reformatórius hatáskör), és ha e végből az eljárás kiegészítését találja szükségesnek, azt az illetékes közigazgatási hatóságok bármelyikével teljesíttetheti. Ha az ügyet az eljárás kiegészítésével sem tartja eldöntésre alkalmasnak, új eljárást és határozathozatalt rendel el, amelynek során az alsóbbfokú hatóságok kötelesek a miniszter utasításaihoz alkalmazkodni.

ad c. Felfolyamodás az a fellebbviteli jogorvoslat, amelynek érdemi végzéssel szemben van helye.

ad d. Igazolási kérelemmel az élhet, aki a megengedett fellebbviteli, vagy közigazgatási bírósági panaszt elháríthatatlan akadály miatt nem terjeszthette elő kellő időben, vagy aki a hatóság idézésére a kitűzött határnapon nem jelenhetett meg.

ad e. Jogerősen eldöntött vitás közigazgatási ügyekben, a fegyelmi ügyeket is ideértve, *újrafelvételi kérelemmel* élhet az a fél, aki az ügy eldöntése után a kérdés érdemére döntő olyan bizonyíték birtokába jut, amelyet a főeljárás folyamán önhibáján kívül nem használhatott.

Az újrafelvételi kérelmet írásban, a főügyben elsőfokon eljáró hatóságnál kell előterjeszteni, amely azt az ügy irataival együtt határozathozatal végett ahhoz a hatósághoz küldi, amely a főügyben a jogerős véghatározatot hozta, illetőleg amelynek jóváhagyásától a véghatározat jogerőssé válása függött.

Az újrafelvétel megengedése esetében az érdemleges eljárás a főügyben eljáró elsőfokú hatóságnál kezdődik és az új eljárásra a főügyre vonatkozó szabályok irányadók. Újrafelvételi kérelemmel ugyanabban az ügyben mindenki csak egyszer élhet.

A jogorvoslati határidő. A fellebbvitel (fellebbezés, felülvizsgálati kérelem és felfolyamodás), valamint a közigazgatási bírósági panasz előterjesztésének határideje a határozat kihirdetését vagy kézbesítését, ha pedig a kihirdetett határozatot kézbesítették is, a kézbesítést követő naptól számított 15 nap.

Az igazolási kérelem előterjesztésének határideje az elmulasztott jogorvoslati határidő utolsó napját, illetőleg a megjelenési határnapot követő naptól számított 15 nap. Ha azonban a mulasztás a félnek csak később jutott tudomására, vagy az akadály csak később szűnt meg, a 15 napos határidő a tudomásra jutást, illetőleg az akadály megszűnését követő naptól kezdődik. Az elmulasztott határidő utolsó napjától, illetőleg az elmulasztott megjelenési naptól számított hat hónap eltelte után igazolási kérelemnek ilyenkor sincs többé helye.

Az újrafelvételi kérelem előterjesztésének határideje a főeljárás során hozott jogerős véghatározat kihirdetését, vagy kézbesítését követő naptól számított 1 év.

Ha a jogorvoslati határidő utolsó napja vasárnapra, vagy Gergely-naptár szerinti ünnepre, vagy nemzeti ünnepre esik, a határidő a legközelebbi köznapon jár le.

A posta útján továbbított jogorvoslati beadvány előterjesztési idejének a postáraadás napját kell tekinteni.

Az általános 15 napi jogorvoslati határidőtől a pénzügyi jogban még vannak eltérő határidők. Így az illetékek ellen általában, valamint a vámkiszabás elleni fellebbezési határidő 30 nap.¹

A jogorvoslatokat mindig az ügyben elsőfokon eljáró közigazgatási hatóságnál kell előterjeszteni. Előterjeszthetők írásban, vagy szóban, ha csak valamely jogszabály az írásbeli előterjesztést meg nem kívánja.

Az előszóval előterjesztett jogorvoslatot a hatóság jegyzőkönyvbe foglalja.

A közigazgatási határozatok módosítása egyéb jogcímenek.

310. A közigazgatás határozatainak módosítása a felsorolt jogorvoslatokon kívül más okokból is bekövetkezhetik.

1. *Előterjesztés.* A kérvényezés szabadsága miatt mindenki megteheti azt, hogy a reá, vagy a közre nézve sérelmes határozat ellen az első-, vagy magasabb foknál előterjesztést tegyen. Ilyenkor azonban a hatóságra nézve nincs kötelezettség megállapítva, hogy azzal foglalkozzék, hanem az szabad belátásától függ, és így a félnek sincs erre alanyi joga. Ezért az előterjesztés jogorvoslatnak nem tekintendő, de viszont nincs is határidőhöz kötve.

2. *Helyesbítési kérelem. Kijavítás.* A határozatokban esetleg előforduló név-, szám- és más ilyenmű nyilvánvaló hibákat az a hatóság, amelynél a hiba történt, a fél kérelmére, vagy hivatalból is kijavíthatja. Ugyanigy jár el a hatóság, ha a kiadvány eltér az eredeti szövegtől. A kijavítást hivatalból a felsőbb hatóság is elrendelheti. Súlyosabb hibával terhelt határozatot azonban meg kell semmisítenie és új határozat hozatalát elrendelnie (Rbsz. 166. §).²

Hasonló rendelkezés van a pénzügyi jogban is: a tartozásnak vagy az alapnak hibás kiszámítása, a tartozásnak nem a valódi fizetéskötelezettre történt kivetése, valamint többszörös megadóztatás esetében a kivetett összegnek megfelelő helyesbítése, illetőleg törlése az elévülési határidőn belül (8 év) bármikor kérhető. A kérelem felett elsőfokon a m. kir. adóhivatal határoz. Amennyiben a tartozás bármilyen számműveleti, vagy leírási tévedés folytán akár az adózó, akár a kincstár javára hibásan számíttatott és vettett ki, a m. kir. adóhivatal a hibásan kiszámított és kivetett összeg helyesbítését a kivetésre megállapított elévülési határidőn (5 év) belül hivatalból elrendelni köteles (K. K. H. Ö. 19. §). A tévesen befizetett vagy jogellenesen beszedett közadók visszatérítése, tartozatlan fizetés címén az elévülési határidőn belül kérhető (K. K. H. ö. 32. §). A forgalmi adók helytelen számítása esetén az adózó csak az esedékességet követő hat

¹ K. K. H. Ö. 113. §. Illetékszabályzat 148. §, 1920: XXXIV. t.-c. 52. §, 1924: XTX. t.-c. 146. §.

² *Tusnádi Élthes Gyula:* Rendőri büntető eljárás és elvi jelentőségű határozatok. 1929. 272. 1.

hónapon belül kérhet helyesbítést a pénzügyigazgatóságtól (1920: XVI. t.-c. 17. §, 1921: XXXIX. t.-c. 55. §).

3. A *kifogás* a rendőri büntetőeljárásban a büntetőparanccsal szemben tehető, és abban a terhelt és az érdekeltek a kézbesítéstől számított 15 napon belül kérhetik az ügynek tárgyaláson való eldöntését (6000/1942. B. M. sz. r. 9. §).

4. Az *észrevétel* a pénzügyi jogban a *mások* adójának módosítására irányuló jogorvoslat. Az általános kereseti, valamint" a jövedelem- és vagyonadó tételeinek lajstromba foglalása után a lajstromot közszemlére teszik ki. A közszemlére tételről a község (város) lakosait a helyben szokásos módon azzal a figyelmeztetéssel kell értesíteni, hogy a lajstromot mindenki megtekintheti és a mások adójára vonatkozólag írásbeli észrevételeit a lajstrom közszemlére tételének utolsó napját követő 15 napon belül a m. kir. adóhivatalnál benyújthatja. Az adózó saját adója ellen észrevételt nem tehet, az ellen csak fellebbezéssel élhet. Az észrevételeket az adófelszólamlási bizottság, tehát a fellebbezések elbírálására is hivatott hatóság bírálja el. Ez tehát alanyi jogot ad az elbírálásra (300/1927. P. M. sz. r. 32. §, 500/1927. P. M. sz. r. 53. §).

5. A *felszólalás* a földadókataszteri munkálatokba felvett adatok ellen irányuló jogorvoslati beadvány, amely bizonyos munkálatok jegyzékbe foglalása és közszemlére tétele folytán merülhetett fel. Az érdekelt birtokos 15 nap alatt felszólalhat a pénzügyminiszterhez az általa sérelmesnek vélt osztálybasorozás ellen. A felszólalást indokolni kell. Ugyanigy felszólalhat a tagosítás, földeidarabolás (parcellázás) vagy másnemű birtokrendezés, vagy a részletes kataszteri felmérés, vagy mérnöki (műszaki) helyszínelés folytán készült új földadó - kataszteri munkálatok ellen (100/1927. P. M. sz. r. 28-33. §).

6. *Végrehajtási panaszt* emelhet a közadók miatt végrehajtást szenvedő a végrehajtási eljárásnál előfordult törvényellenességek orvoslása végett. A panaszt, amely a fellebbezéstől csak nevében különbözik, 15 nap alatt a m. kir. adóhivatalnál kell beadni, amely azt 30 nap alatt elintézni köteles (K. K. H. Ö. 46. és 98. §). A közigazgatási bírósághoz intézhető végrehajtási panaszt 1 633. 1.

7. A *főispán rendkívüli felterjesztési joga*. A főispán a törvényhatósági közgyűlésnek és a kisgyűlésnek törvény-, vagy rendeletellenesnek, vagy az állam érdekeire sérelmesnek vélt határozata ellen felterjesztéssel (fellebbezéssel) élhet a miniszterhez és a megtámadott határozat a miniszter jóváhagyásáig nem hajtható végre (1886: XXI. t.-c. 57. §, B. pontja).

A miniszterek a főispánok által felterjesztett közgyűlési és kisgyűlési határozatokat időbeli korlátozás nélkül bármikor megsemmisíthetik, ha a határozat meghozatala a közgyűlés, illetve kisgyűlés hatáskörébe nem tartozott, vagy alaki vagy anyagi jogszabályt tartalmazó törvénybe ütközött.

8. *A közigazgatási aktusok hivatalból való visszavonása vagy módosítása.* Visszavonáson mind az egészben, mind a részben való, akár az első-, akár a felsőfokú hatóság által, nem a felek kérelmére, hanem a hatóság elhatározásából történő visszavétel értünk. Amíg a hatóság a határozatot a fellel még kihirdetés, kézbesítés vagy közszemléretétel útján nem közölte, azzal szabadon rendelkezik, a közlés előtti módosítást vagy megsemmisítést tehát valóságos visszavonásnak nem tekinthetjük. A hivatalból történő valóságos visszavonás az, amely a közlés után történik. Ez kétféle lehet: szabad és korlátolt.

A szabad visszavonás a közérdek által indokolt bármely okból lehetséges, de csak a következő esetekben van helye:

a. ha valamely törvény a visszavonhatóságot kifejezetten kimondja, így az 1907: LX. t.-c. 11. §-a kimondja, hogy a miniszter a törvényhatósági bizottság által a közigazgatási bíróság előtt garanciális panasszal megtámadott határozatát visszavonhatja és módosíthatja;

6. ha olyan ügyekben, amelyekben az érdekelteknek a hatósági aktus kibocsátására irányuló joguk nincs, a hatóság a visszavonhatóságot kifejezetten fenntartja;

c. a visszavonhatóság fenntartása nélkül is visszavonhatók a hatóság diszkrecionális hatáskörében kibocsátott aktusok.

Azokat az aktusokat, amelyek kibocsátását a fél a hatóságtól kívánhatja, szabadon visszavonni nem lehet. Ezenfelül azonban nem lehet a diszkrecionális hatáskörben kibocsátott aktusokat sem szabadon visszavonni akkor, ha a fél rendőri engedély alapján vállalatát már megkezdte.

A korlátolt visszavonásnak csak a következő okokból van helye: *a.* a feltételek megszűnése, *b.* a köteleességek, vagy kikötések nem teljesítése esetén.¹

A hivatalból való visszavonás történhetik a fél kérelmére is. Ez az eset az előterjesztés esetében is, ha annak a hatóság helyt ad.

A semmis hatósági aktus.

311. Semmis a közigazgatási aktus akkor, ha oly nagyarányú fogyatkozásai vannak, hogy az aktus azok következtében jogi hatás előidézésére képtelen. Amíg a magánjog az alaki vagy anyagi jogszabályt sértő jogügyletet rendszerint semmisnek tekinti, a közigazgatási jog az aktusokat csak a legdurvább hibák esetében tekinti semmisnek. A tételes jog nem állapítja meg a semmisség eseteit vagy okait. *Ereký István* a semmis aktusokat a következő öt csoportba sorozza:

¹ L. *Ereký*: Közigazgatási jogi jegyzetek. 1931. 190. 1.

L. még *Walter Jelűnek*: Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. 1908.

a. Semmis minden olyan közigazgatási aktus, amellyel az aktust kibocsátó hatóság lehetetlen eredmény elérésére törekszik. A lehetetlenség abszolút, ha az eredményt semmiféle hatóság nem érheti el, mert technikailag, jogilag, vagy erkölcsileg lehetetlen, vagy ha nem létező személyekre, dolgokra, vagy jogviszonyokra vonatkozik. Relatív lehetetlen az aktus, ha azt csakis az illető aktus kibocsátója nem tudja elérni. Ennek főesete a hatáskör hiánya. A hatáskör hiányzik, ha az aktus kibocsátója egyáltalán nem hatósági személy, hanem magánember; ha hatósági személy, de hatáskörét túllépi, pl. a pénzügyi hatóság a rendőrhatalom hatáskörét akarja gyakorolni; ha testületi hatóság nincs szabályszerűen megalakítva, pl. a tagok nincsenek jelen a határozatképességhez szükséges számban. Úgyszintén semmis az aktus, ha a felsőbb hatóság előírt jóváhagyása hiányzik.

b. Formabeli hiány miatt semmis az aktus, ha a tételes jog valamely formát előír és az hiányzik. Pl. a rendőrtisztviselő egy népgyűlés feloszlásakor nem volt egyenruhában, vagy az írásbeli forma hiányzik az utalványrendeletnél.

c. Lényeges eljárási szabályok megsértése miatt semmisek azok az aktusok, amelyeket csak az érdekeltek közreműködésével, pl. csak az ő kérelmükre lehetett volna kibocsátani s amelyeket e nélkül mégis kibocsátottak, pl. valakit közhivatalnökká kineveztek a nélkül, hogy kérte volna. Semmis az az aktus is, amelyet a hatóság az érdekeltekkel szabályszerűen nem közölt.

d. Tartalmi okokból semmis az a közigazgatási aktus, amely oly nagy mértékben határozatlan, annyira érthetetlen, vagy oly nagyfontosságú részletkérdéseket hagy megoldatlanul, hogy az illető aktusban a törvény által megkövetelt tartalmat, vagy a hatóság akaratát feltalálni nem lehet. Pl. az utalványban hiányzik az összeg.

e. Akaratbeli hiány miatt semmis az az aktus, amelynek kibocsátója akaratának ura nem volt, pl. hatóság elleni erőszak hatása alatt cselekedett, vagy a tisztviselő elmebeteg. De akarathiány miatt semmis az aktus akkor is, ha a tételes jog szabályai szerint csak a felek kérelmére bocsátható ki, és a kérelmező cselekvésre jogilag képtelen, pl. elmebeteg.¹

A logika szerint a semmis közigazgatási aktusokat sem a feleknek jogorvoslattal megtámadni, sem a hatóságoknak hivatalból visszavonni nem lehetne, hiszen, ami nincs, azt megtámadni, vagy visszavonni sem lehet. Mégis a tételes jog megengedi a megtámadást és a megsemmisítést, mert vitás lehet, hogy az aktus tényleg semmis-e vagy sem és fontos magán- és közérdekek kívánhatják a semmisség tisztázását. Így a hatáskör hiányát az eljárás egész folyamán (tehát a fellebbezés során is) hivatalból kell megállapítani, de a felek is annak hiánya miatt az eljárás bármely szakában tehetnek kifogást

¹ Ereky u. o. 193. 1.

(1929: XXX. t.-c. 62. §). Ügyszintén a kormány az 1886: XXI. t.-c. 57. §-a, és az 1876: VI. t.-c. 61. §-a értelmében hozzá felterjesztett, valamint a törvényhatóságok közgyűlési jegyzőkönyvében foglalt, vagy az elintézések rendes folyamában hivatalból észlelt illetéktelen és törvénybe ütköző határozatokat megsemmisítheti és amennyiben intézkedés szüksége merül fel, új eljárást rendelhet el, és ha ez célra nem vezetne, amennyiben törvények, vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges, közérdekű ügyekben (tehát nem egyesek magánügyeiben) határozhat (1886: XXI. t.-c. 10. §).

Különbséget kell tennünk a semmisség és a megsemmisítés jogi hatálya közt. Ha egy aktus semmis, az *ex tunc* hat, ha pedig megsemmisítik, rendszerint *ex nunc* hat, hacsak a határozat ki nem mondja az eredeti semmisséget.

A közigazgatási határozatok jogereje.

312. Meg kell különböztetni az alaki és az anyagi jogerőt.¹

a. Az alaki jogerőt a tételes jog szabályozza, amikor megállapítja a jogorvoslatok számát, vagy némely közigazgatási határozatokkal szemben kizárja a jogorvoslatot. Az alaki jogerő akkor következik be, amikor egy közigazgatási aktus többé rendes jogorvoslattal nem támadható meg. Jogorvoslatnak nincs többé helye, ha a fél a jogorvoslati lehetőségeket kimerítette, a jogorvoslati határidőt jogorvoslat benyújtása nélkül elmúlni engedte, vagy ha a jogorvoslatról kifejezetten lemondott. A jogorvoslatról való lemondásnak akkor van értelme, ha a fél érdeke azt kívánja, hogy a jogerő azonnal, a jogorvoslati határidő (15 nap) elmúlna előtt bekövetkezzék. A lemondás csak akkor érvényes, ha azt az eljáró hatóság jegyzőkönyvbe foglalja és a fél a -jegyzőkönyvet aláírja, vagy ha lemondását a fél írásban jelenti be. A jogorvoslatról való szabályszerű lemondást nem lehet visszavonni (1929: XXX. t.-c. 63. §).

Az alaki jogerő tehát a fél ellen irányul és azt jelenti, hogy a közigazgatási aktus rendes jogorvoslattal többé meg nem támadható és végrehajtható.

b. Az anyagi jogerő csak olyan közigazgatási aktusnál következhet be, amely már alaki jogerőre emelkedett.² De nem szükségképpen jár vele együtt.

Az anyagi jogerő a polgári perrend sajátos intézménye. Egyrészt azt a tilalmat jelenti a bíróságok számára, hogy ítélettel eldöntött ügygel még egyszer ne foglalkozzanak és az ítéletet meg ne változtas-

¹ A jogerő kérdésével irodalmunk különös mértékben foglalkozott.

Baumgarten Nándor: Jogerő a közigazgatási eljárásban. 1917.

Krisztics Sándor: A jogerő hatásai és érvényesülésének korlátai a közigazgatási jogban. 1915.

Tomcsányi Móric: Jogerő a közigazgatási jogban. 1916.

² *O. Mayer:* Deutsches Verwaltungsrecht. 2. kiad. I. 168. 1.

sák. Ez a bíróság tekintélye érdekében (*ne varie judicetur*) és a bíróság elfoglaltságának csökkentése végett egyaránt célszerű rendszabály. Másrészt az anyagi jogerő a fél < számára, akinek az ítélet kedvező, jogot jelent arra, hogy az ítélettel eldöntött jogviszony többé vitássá tehető ne legyen.

A közigazgatási aktusoknál azonban nem ezek a döntő szempontok. A közigazgatás számára a jog nem cél, mint a bíróságnál, hanem eszköz. A közigazgatásnak nem az a feladata, hogy jogbiztonságot adjon, hanem az, hogy valamely közérdekű eredményt a jogrend korlátai közt elérjen.¹ Evégből a közigazgatásnak éppugy kell a változó viszonyokhoz alkalmazkodnia, mint bármely magánembernek. Lehet, hogy egy ház, amely ma biztonságos, úgy, hogy a hatóság a lakhatási engedélyt kiadja, később annyira megrongálódik, hogy a hatóság a lakóit kilakoltatja. Ha a hatóság első határozatához, amellyel a lakhatási engedélyt megadta, kötve volna, mint a bíróság a *res judicata*-hoz, ez útját állná annak, hogy változott viszonyok közt is a közérdeknek legmegfelelőbbben cselekedjék. Nem szabad azonban, hogy a közérdekbe ütköző helyzet fennállhasson. Ezért a közigazgatási hatóságok határozataikhoz nem lehetnek kötve, mint a bíróságok, tehát a közigazgatási hatóságok határozatainak anyagi jogereje általában nincs. A hatóság a határozatát visszavonhatja vagy módosíthatja, ha a körülmények, amelyek alapulvételével azt kiadta, megváltoztak (pl. a soffőrigazolványt visszavonják attól, akinek a látása, vagy általános egészségi állapota lényegesen megromlott), sőt akkor is, ha a hatóság nézete változott meg a tények megítélése, vagy egy jogszabály magyarázata tekintetében. Viszont a magánfél is kérheti a hatóság valamely ránézve hátrányos határozatának visszavonását, vagy módosítását azzal az indokolással, hogy a közérdek nem kívánja annak a határozatnak a fenntartását. Így a fél egy elutasított kérvényt állás, segély vagy engedély iránt megújíthat, és a hatóság azt teljesítheti, ha előzőleg el is utasította és nem hivatkozhatik az elutasító határozat anyagi jogerejére.

Mindez azonban csak a következő korlátozásokkal érvényes:

1. A hatóság a határozatát csak közérdekből vonhatja vissza, vagy módosíthatja. Kellő ok nélkül ne zavarja a határozata alapján kialakult életviszonyokat.

2. A tételes jog a visszavonhatóságot ki is zárja olyan esetekben, amelyekben a magánfélnek a határozat visszavonhatatlanságához fűződő érdekét elég fontosnak tartja ahhoz, hogy biztosítsa. Ezek az esetek:

a. A hatóság határozatát jogszabállyal szabályozott és az érdekeltek bevonásával lefolyt előzetes eljárás után adta ki;

¹ Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 196. 1.

b. a magáníél a határozattal nem csak kedvezményt, hanem alanyi jogot nyert, pl. iparendélyt (koncesszió) és annak alapján berendezkedett;

c. a feltételt teljesítő, valakinek kész jogi helyzetet (státust) adó aktusok, pl. a közhivatalnoki kinevezés, nyugdíjba helyezés, vagy valamely foglalkozási kamara (ügyvédi, orvosi, slb.) tagjává való felvétel. Ezeknek a visszavonása csak súlyos okból s előre szabályozott eljárás útján lehetséges.

89. §. A közigazgatási bírászkodás.

A közigazgatási bírászkodás története.

313. A közigazgatási bírászkodásnak a közigazgatási jogorvoslatok közt külön története van.

Az állampolgárok jogainak a közigazgatás cselekvéseivel szemben való védelme minden államban a független bíróság biztosítékát kereste. Ez eleinte mindenütt „a” bíróságnak, azaz a *rendes bíróság* -nak a hatáskörét jelentette.

Angliában a common-law bíróságok a helyi közigazgatás (*local government*) működése során felvetődő vitás ügyek eldöntését már a XVII. századtól kezdve hatáskörükbe vonták. Franciaországban is volt idő, amikor a bírói parlamentek a közigazgatási jogszolgáltatást is ellátták.¹ Németországban a fiscus (kincstár) elmélete arra a törekvésre vezethető vissza, hogy a rendes bíróságok hatáskörét közigazgatási ügyekben meg akarták állapítani (51. l.).

Az államfői főfunkciók szétválasztásának tana azonban nem tudta a rendes bíróságok hatáskörét közigazgatási jogvitás ügyekben elismerni. Ez az álláspontja az európai kontinensen nagyjelentőségű fejlődésnek lett a kiinduló pontja. Franciaország vonta le legmesszebbmenően a közigazgatás és igazságszolgáltatás kölcsönös függetlenítésére vonatkozó kívánság következményeit. A rendes bíróságokat eltiltotta a vitás közigazgatási ügyek elbírálásától és ezt a feladatot a *közigazgatás szervezetéhez tartozó szervekre* bízta. A forradalmi törvényhozás 8. évében hozott frimaire 12-iki alkotmány vezette be azt a máig fennálló megoldást, hogy a régi királyi tanács (*Conseil du Roi*)-ból alakított államtanács (*Conseil d'État*) hatáskörébe utalta a közigazgatási bírászkodás feladatát. Az alsófokú közigazgatási bírászkodás feladatát pedig a prefektúrai tanácsok (*Conseil de préfecture*) látják el, amelyek eleinte minden megyében működtek, az 1926. szeptember 6-i törvény óta pedig 22 kerületi bíróságba vannak összevonva (*conseils de préfecture interdépartementaux*).

Az államtanács, mint legfelsőbbfokú közigazgatási bíróság, a precedensek kötelező ereje révén kifejlesztette a francia közigazgatási

¹ L. Ereký István: A közigazgatási jog kialakulása Franciaországban. 1925.

jogot, mint bíró alkotta esetjogot, úgyhogy a francia államtanácsnak nemcsak a francia közigazgatási jog kifejlesztésében van a legnagyobb érdeme, hanem a külföldi közigazgatási jogtudományra is nagy a hatása (86. I.).¹

Olaszországban 1831-ben állítottak fel államtanácsot (*Consiglio di Stato*), amelynek eleinte szintén volt közigazgatási bírósági hatásköre. 1865-ben a közigazgatási bíráskodást eltörölték, sőt külön közigazgatási bíróságok felállítását el is tiltották. A közigazgatási jogvitákat ekkor a rendes bíróság hatáskörébe utalták. 1889-ben azonban visszaállították az államtanács közigazgatási bírói hatáskörét, amelyet azóta annak IV. és V., ú. n. ítélkező osztályai látnak el.²

Németországban alakult ki az a szervezeti megoldás, amely a magánjogi és közigazgatási jogviszonyok közti különbség kellő figyelembevételével, a független bíróság követelményét a közigazgatással szemben külön közigazgatási bíróságok, mint független szakbíróságok, felállításával valósítja meg. A német tagállamok közt elsőül Baden állított fel 1863-ban közigazgatási bíróságot. Poroszország és Ausztria 1875-ben, majd sorra a többi államok is követték. Birodalmi közigazgatási bíróság szervezésére azonban csak 1941-ben került sor, amikor azt a Harmadik Birodalom Berlinben felállította és amelybe a porosz, az osztrák és több különös közigazgatási bíróság (*Reichswirtschaftsgericht*, *Reichsdienststrafhof*, stb.) beolvadt. A német közigazgatási bíráskodásnak is van alsó fokozata.³

Anglia jogfejlődését a főfunkciók szétválasztásának követelménye nem zavarta meg. Ott önálló közigazgatási szervezet és külön közigazgatási jog sokáig nem fejlődhetett ki. Ezért a polgár a rendes bíróság előtt megtámadhatta a közigazgatási közegek bármely aktusának törvényességét. A posztindusztriális fejlődés hatása alatt azonban a kormányzati rendszer súlypontja itt is áttolódott a parlamentről a közigazgatásra és a közigazgatás bírói ellenőrzése sincs már tisztán a rendes bíróságok kezében. A közigazgatás működésének sok ága ma olyan szakértelmet kíván, amellyel a rendes bíróságok nem

¹ Aucoc, Léon: Le Conseil d'État avant et depuis 1789. 1876. 343. 1. Laferrière, E.: Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. 1887. 2 kötet.

Hauriou, Maurice: La jurisprudence administrative de 1892 à 1929. 3 kötet 1929-1931.

Appleton, Jean: Traité élémentaire du contentieux administratif. 1927.

Duguit, Léon: Les transformations du droit public. 1925.

Valló József: A service public eszméje a mai francia közigazgatási jogban, M. K. I. 32. sz. kiadv. 1940.

² L. Menczer Károly: A francia és az olasz államtanács szervezete és működése. M. K. I. 28. sz. kiadványa. 1937. 144. 1.

Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del Centenario. 3 kötet. 1931.

³ Fritz Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad 236. sk. 1.

Martonyi János: A németbirodalmi közigazgatási bíróság megteremtése. Közigazgatástudomány. 1941. 305. 1.

rendelkeznek. Ezért egyre több ilyen ügyben Angliában is a központi kormányhatóságok gyakorolnak ma jogorvoslatok alapján quasi-judicialis hatáskört.

Az Amerikai Egyesült Államok viszonyai mind a kontinentális, mind az angol viszonyoktól eltérők. Alkotmányukban a főfunkciók szétválasztását mereven keresztülvitték, a rendes bíróságok általános hatáskörét azonban az angol jog számos intézményével együtt átvették. Az újabb fejlődés azonban ott is quasi-judiciális hatáskörrel felruházott testületek (commission, board) felállítására, s ezzel a közigazgatási jog különválására és a közigazgatási bíráskodás elismerésére vezetett.

A magyar jogfejlődés a külföldi három főirány: az angolszász, a francia és a német közül az utóbbihoz áll legközelebb. A közigazgatásnak és igazságszolgáltatásnak az 1869: IV. t.-c.-kel történt szétválasztása után az 1883: XLIII. t.-c. pénzügyi közigazgatási bíróságot, az 1896: XXVI. t.-c. pedig általános közigazgatási bíróságot állított fel, amelybe a pénzügyi közigazgatási bíróság beolvadt. A törvény kizárja annak lehetőségét, hogy a felek a végső fokon bármely vonatkozásában közigazgatási bírósági hatáskörbe tartozó ügyben „a törvény rendes útján”, azaz a rendes bíróság előtt orvoslást kereszenek (1896: XXVI. t.-c. 18. §). Olyan jogszabály nincs, amely általánosan megengedné, hogy a közigazgatási hatóságoknak azok a határozatai, amelyekben a közigazgatási bíróság előtti panasznak nincs helye, a rendes bíróságok előtt megtámadhatók legyenek. Vannak azonban tételes jogszabályaink, amelyek értelmében a felek egyes ügyekben a közigazgatási hatóság határozata ellen a rendes bírósághoz fordulhatnak¹ (1933: XVI. t.-c. 27. §, 2. bek.). Ezeknek az eseteknek a száma azonban aránylag nem nagy és az ilyen rendelkezések nagyobb része is az 1896: XXVI. t.-c. előtti időre esik. Ha ugyanis a törvényhozás valamely ügyben bírói jogvédelmet akart biztosítani, azt a független közigazgatási bíróság felállítása előtt csak a rendes bíróság elé való utalással érhetette el. Azokban a közigazgatási ügyekben, amelyek sem a közigazgatási bíróság, sem a rendes bíróság előtt meg nem támadhatók, csak közigazgatási hatóságok előtti jogorvoslatnak van helye.²

A közigazgatási bíráskodás fogalma.

314. 1. A közigazgatási bíráskodás *a jogállam követelménye*. A közigazgatási eljárásban a közigazgatási hatóság és a magánfél állanak

¹ Példák arra, hogy közigazgatási hatóságok határozatával szemben rendes bírósághoz van jogorvoslatnak helye: 1877: XX. t.-c. 135, 137. §, 1885: XXIII. t.-c. 108. §, 1894: XXXIII. t.-c. 21. §, 1941: XV. t.-c. 4. §.

² L. Martonyi János: A közigazgatási bíráskodás és legújabbkori fejlődése. M. K. I. 8. sz. kiadványa. 1932, valamint

U. az: A közigazgatás jogszerűsége a mai államban. M. K. I. 29. sz. kiadványa. 1939.

egymással szemben, de a hatóság nem csak fél, hanem egyúttal a közérdek képviselője és ő is dönt. A hatóság tehát dönt olyan ügyben, amelyben ő az egyik érdekelt fél. A közigazgatási fellebbvitel során az eljáró hatóság változik, de a hatóság és a felek viszonya ugyanaz marad. A közigazgatási bíráskodás ezzel szemben azt jelenti, hogy a közigazgatási hatóság és a felek közti jogvitát egy olyan harmadik dönti el, aki a közigazgatástól és a felektől egyaránt *független*, és a bírói függetlenségnek ugyanazokat a biztosítékait élvezzi, mint a rendes bíróságok. A magyar közigazgatási bíróság ítélőbíráira is ki vannak terjesztve az 1869: IV. t.-c.-nek a bírák összeférhetetlenségére, elmozdíthatatlanságára és áthelyezhetetlenségére vonatkozó rendelkezései és az a szabály, hogy a bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett s kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni; továbbá, hogy a rendesen kihirdetett törvények érvényét kétségbe nem vonhatja, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítél (1896: XXVI. t.-c. 6. §). A közigazgatási bíráskodásnak nem a rendes, hanem szakbíróságra bízása ezenfelül a közigazgatás által megvalósítandó közcél kellő ismeretét és számbavételét is biztosítja.

2. A közigazgatási bíróságok feladata közigazgatási hatósági határozatoknak, aktusoknak felülbírálása. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatásnak előbb határoznia kell és azután fordulhat a meg nem elégedő fél a bírósághoz. Ezzel kapcsolatban két kérdést kell tisztáznunk: *a.* közvetlenül az elsőfokú közigazgatási határozattal, vagy csak magasabbfokú határozattal szemben van-e közigazgatási bírósági panasznak helye? *b.* a közigazgatási hatóságoknak bármely ügyben hozott határozatával, vagy azoknak csak egyes csoportjaival szemben van-e panasznak helye?

Ad a. A közigazgatási bírósági panasz a jogorvoslatok egyik faja. Sem az 1901: XX. t.-c., sem az 1929: XXX. t.-c. ugyan nem sorolja fel a közigazgatási jogorvoslatok közt, de az utóbbi jogorvoslati rendelkezéseinek életbeléptetéséről szóló 41/1930. B. M. sz. rendelet 5. pontja, valamint a K. K. H. ö. 97. §-a a panaszt kifejezetten a jogorvoslatok közé veszi.

Amely államokban kétfokú közigazgatási bíráskodás van, ott az elsőfokú közigazgatási véghatározat rendszerint közvetlenül megtámadható az alsófokú közigazgatási bíróság előtt. Az alsófokú bírósági határozat további jogorvoslattal támadható meg a felsőfokú közigazgatási bíróságnál. A kétfokú közigazgatási bíráskodás azonban úgy is megszervezhető, hogy az ügyek fontosságuk szerint az alsó-, vagy a felsőfokú bíróság elé tartoznak, s a felsőfoknak nincs jogorvoslati hatásköre, csak a több alsófokú bíróság közti jogegység fölött őrökdi.

Amely államokban csak egyfokú közigazgatási bíróság van, mint nálunk is, az a felsőfokú bírósággal (nálunk a kir. Kúriával)

egyrangú. Ilyenkor rendszerint csak a másodfokú közigazgatási vég-határozat ellen van helye bírósági panasznak. Az elsőfokú határozat ellen akkor lehetséges panasz, ha az a harmadfokú közigazgatási hatóságtól (miniszter) származik, vagy ha a jogszabály kifejezetten megengedi.

ad *b.* A közigazgatási bíróságok hatásköre kétféle módon állapítható meg: elvi alapon (*generális klauzula*), vagy felsorolással (*taxáció*). Azok a kontinentális államok, amelyek közigazgatási szakbíróságokat állítottak fel, különösen eleinte a taxatív felsorolás módját alkalmazták, és minden egyes fajta ügynél külön mérlegeltek, hogy arra a közigazgatási bírósági ellenőrzést kiterjesszék-e? Ez az eljárás rendszerint azt a célt szolgálja, hogy az ügyek jelentékeny része tekintetében a bírósági ellenőrzés kizárható legyen. A jogállam igényének az elvi megállapítás inkább megfelel. Elvi alapon volt megállapítva az osztrák közigazgatási bíróság hatásköre és ilyen a francia államtanácsé is. Az utóbbi hatáskörének minden közigazgatási határozat, sőt mulasztás esetére való kiterjesztése a hatásköri túllépés miatt indított panasz, az ú. n. *recours pour excès de pouvoir* útján történt. Ennek körét az 1872. évi május 12-i törvény alapján a joggyakorlat fejlesztette ki. Bármely határozatot meg lehet az államtanács előtt olymódon megtámadni, hogy a jogaiban sértett fél a hatóság ellen hatásköre túllépése miatt emel panaszt azzal a megokolással, hogy határozata szerinte hibás. Ennek a gyakorlatnak az a finom gondolat az alapja, hogy a hatóságnak csak hibátlan határozat hozatalára van hatásköre. Ugyanez a gondolat szolgál annak a gyakorlatnak a kifejlesztésére is, hogy ha a hatóság négy hónap alatt nem intézkedik valamely ügyben, amit a hatóság hallgatásának neveznek (*silence de l'administration*), szintén hatásköre túllépése miatti panasznak van helye azon az alapon, hogy a hatóság hallgatása a felet megfosztja a jogorvoslat jogától, tehát rosszabb helyzetbe hozza, mint az elutasító határozat, mert még azzal szemben is joga van fellebbezni. Ezért a francia jog a hatóság 4 hónapi hallgatását elutasításnak tekinti és annak alapján a fél az államtanácshoz fordulhat panasszal. Ez a szellemes megoldás maga fogalmat ad a francia államtanács közigazgatási judikatúrájának magas színvonaláról és annak a közigazgatási jog fejlesztésében betöltött szerepéről.

3. A közigazgatási bíráskodás célja a jog feltétlen és egyenlő érvényesülésének biztosítása annak elbírálása útján, hogy a panaszszal megtámadott közigazgatási cselekmény a fennálló jognak megfelel-e?

Ez tehát magában foglalja mind a fizikai és jogi személyek jogszabály által biztosított közjogi (közigazgatási) *alanyi jogainak* védelmét a hatóságok tévedésével vagy visszaéléseivel szemben, mind a *tárgyi jogrend* védelmét. Ez az utóbbi cél intézményes kifejezést nyer azokban az államokban, amelyek a közigazgatási bíróság mellett

ügyeszt alkalmaznak (így a francia államtanács mellett a *coimmissaires du gouvernement*), valamint megnyilvánul az *actio popularis* eseteiben, pl. nálunk az országgyűlési képviselőválasztók névjegyzékébe történt jogosulatlan felvétel miatt bármely választó panaszt emelhet a közigazgatási bíróság előtt (1938: XIX. t.-c. 44. §).

Ezekben az ügyekben a bíróság hatásköre mind a tény-, mind a jogkérdés elbírálására kiterjed. A bíróság a bizonyítás kérdésében nincs is a felek indítványához kötve, hanem azt hivatalból is elrendelheti, ami a közigazgatási ügyek közérdekű jellegéből folyik (1896:XXVI. t.-c. 111. §)."

A közigazgatási bíróságok a pusztá érdeksérelmek orvoslására, amelyek jogot nem sértő közigazgatási határozatokból származnak, általában nem hivatottak.

Mely közigazgatási határozatok azok, amelyek nem alkalmasak arra, hogy közigazgatási bírósági eljárás tárgyai legyenek? *a.* A kormányzati aktusok. Ezek természetük miatt még a legszélesebb hatáskörű francia államtanács hatásköréből is ki vannak véve; *b.* a hatóságnak szabad belátása körében hozott határozatai. A hatóságok diszkrecionális határozatait a felettes közigazgatási hatóságaik felülbíráltatják, de a közigazgatási bíróságok nem. Figyelnünk kell azonban arra, hogy annak a kérdésnek eldöntése, vajjon volt-e a hatóságnak joga szabad belátása szerint eljárni, és hogy diszkrecionális hatáskörét nem lépte-e túl, nem a szabad belátásnak, hanem a jognak a kérdése, és így alkalmas a közigazgatási bírósági elbírálásra. A diszkrecionális hatalommal való visszaélés esetei azok, amikor a hatóság hatáskörét nem a közérdek szerint használja fel, pl. a kinevezési jogát rokonok iránti részrehajlással gyakorolja, a közszállítást az ajánlattevő politikai pártállása szerint dönti el. stb. Ezek az esetek Franciaországban a hatáskör túllépése címén panasszal szintén megtámadhatók.

4. Fontos elvi kérdése a közigazgatási bíraskodásnak, hogy *a bíróság ítéletei milyen hatással ruháztassanak fel?* A francia államtanács esetében, amely a közigazgatás szervezetéhez tartozik és amelynek a bíraskodáson kívül véleményezési és más hatásköre is van, természetes volt az a fejlődés, hogy az államtanács judikatúrája, mint eset jog, *a precedensek kötelező erejével* az összes közigazgatási hatóságok számára irányadó és kötelező lett. Ez tette lehetővé, hogy az államtanács a közigazgatási jog fejlesztésére oly nagy közvetlen hatást gyakorolhat. Azokban az államokban azonban, amelyek külön közigazgatási szakszabóságokat állítottak fel, amelyek, mint bíróságok a közigazgatási hatóságok körén kívül állnak, azok ítéletei csak *inter partes* bírnak érvénnyel, azaz csak a felek közt kötelezők. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási bíróságok ítéletei a közigazgatási hatóságokat is csak abban a konkrét esetben kötik, azokat a közigazgatási hatóságok más esetben legfeljebb szokásjogilag követik, és így

a közigazgatási bíróságoknak a közigazgatási jog fejlesztésére csak kevés hatásuk lehet. Ez a helyzet a legtöbb középeurópai államban, így Magyarországon is. Lehetséges és kívánatos volna ezekben az államokban is a továbbfejlődés abban az irányban, hogy a közigazgatási hatóságok kötelesek legyenek a közigazgatási bíróságok által bizonyos alakítások mellett hozott és közzétett határozatok követésére^x

A közigazgatási bíróságok hatásköre általában reformatórius és a reformatio in pejus is lehetséges. Ezzel szemben a volt osztrák közigazgatási bíróság csak kasszatórius hatáskörrel bírt. A megtámadott és helytelennek talált közigazgatási határozatokat csak megsemmisíthette, ami által a jogsérelmet megszüntette és szabaddá tette az utat arra, hogy a közigazgatási hatóság újabb, most már jogot nem sértő határozatot hozzon. Ez a megoldás azon a felfogáson alapszik, amely a közigazgatási határozat megváltoztatását (reformatórius hatáskör) közigazgatásnak, nem pedig szorosan vett bíráskodásnak tekinti.

A közigazgatási bíróság alakilag jogerős ítéleteit az anyagi jogerő nem feltétlenül illeti meg, mint a rendes bíróság ítéleteit, hanem mindig a „clausula rebus sic stantibus” feltételével.²

A magyar közigazgatási bíróság.

315. 1. Közigazgatási bíróságunk³ *egyfokú*. A vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891: XXXIII. t.-c. (a közigazgatás „államosításáról” szóló Lex Szaparyana-nak is szokás nevezni) utasította a belügyminisztert általános közigazgatási bíróságokról szóló törvényjavaslat előterjesztésére. A belügyminiszter 1893. évben olyan javaslatot terjesztett elő, amely Budapesten elsőfokú, és minden törvényhatóságban elsőfokú közigazgatási bíróság szervezését tervezte. A képviselőház azonban a javaslatnak az elsőfokú közigazgatási bíróságok

¹ L. *Martonyi János*: A csehszlovák közigazgatási bíróság reformjának terveze. Közigazgatástudomány. 1938. 53. 1.

² L. *Fritz Fleiner*: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. 8. kiad. 1928. 271. sk. 1.

³ A m. kir. Közigazgatási Bíróság általános közigazgatási osztályának döntvényei, jogegységi és elvi jelentőségű határozatai. Hivatalos kiadvány. 1897-1941.

A m. kir. Közigazgatási Bíróság pénzügyi osztályának döntvényei, jogegységi és elvi jelentőségű határozatai. Hivatalos kiadvány. 1897-1941.

Vörös Ernő-Lengyel József: A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. 2 kötet. 1935.

Vörös Ernő-Lengyel József: A ni. kir. Közigazgatási Bíróság újabb anyagi, jogi, hatásköri és eljárási joggyakorlata. 2 kötet. 1940.

Borsos Endre-Szabolcska Mihály: A m. kir. Közigazgatási Bíróság általános közigazgatási osztálya érvényben levő döntvényeinek és elvi határozatainak gyűjteménye. 1897-1941. 4 kötet.

Koós István-Lengyel József: A m. kir. Közigazgatási Bíróság adókra és illetékekre vonatkozó hatályos döntvényeinek, jogegységi megállapodásainak és elvi jelentőségű határozatainak gyűjteménye. 1890-1941. 4 kötet.

Némethy Károly: A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata. 1897.

felállítására vonatkozó részét az azzal szemben felmerült aggályokra való tekintettel (kellő bírói szervezet hiánya, a főispán elnöksége stb.) elejtette és csak a felsőfokúnak tervezett bíróság felállítását határozta el. Az alsófokú közigazgatási bíróságnak nem minden vármegyében, hanem kerületenkint (esetleg a kir. táblák székhelyén, de azoktól függetlenül) való felállítása azóta gyakran szóba került, de mindeddig nem valósult meg. Az 1933: XVI. t.-c. a közigazgatási fellebbvitelt – indokolása szerint – abban a feltevésben korlátozza egyfokúra, hogy az alsófokú közigazgatási bíróságok ki fogják egészíteni. Mivel azonban az ehhez szükséges külön törvény nem jött létre, az 1933: XVI. t.-c.-et, ebben a részében, máig sem lehetett életbeléptetni.

A Budapesten szervezett m. kir. Közigazgatási Bíróság a kir. Kúriával egyenlőrangú felsőbíróság. Ítéldbíráinak felerészét a magasabb bírói hivatalok viselésére, másik felerészét pedig a közigazgatási hivatalok viselésére képesített azon egyének sorából kell ki-nevezni, akik valamely közigazgatási ágazat fogalmazási szakában már 5 évig szolgáltak és ebből a szolgálati időből legalább 3 évet magasabb hivatali állásban (legalább a VII. fizetési osztályban) töltöttek.

A Közigazgatási Bíróság *két osztályban*: 1. közigazgatási és 2. pénzügyi osztályban működik. Mindkét osztály több *tanácsra* oszlik, amelyek az elnökön kívül négy, felerészben bírói képesítésű tagból állnak.

Vannak egyes ügyek, amelyekben a Közigazgatási Bíróság háromtagú tanácsban jár el (1938: XIX. t.-c. 45. §, 1923: XXVIII. t.-c. 33. és 39. §, illetőleg 1927: XXII. t.-c. 10. §). Vannak továbbá ügyek, amelyekben a Közigazgatási Bíróság az elnökön kívül két ítéldbíróból és szavazati joggal bíró két ülnökből alakított tanácsban dönt (1923: VIII. t.-c. 7. §, 1935: IV. t.-c. 230. §).

2. A Közigazgatási Bíróság hatáskörét a felállításáról szóló 1896. évi XXVI. t.-c. *taxatív*e állapította meg. A taxációt azóta mintegy 100 újabb törvény bővítette. A Közigazgatási Bíróság hatásköre ezenkívül minisztertanácsi felhatalmazás alapján kiadott miniszteri rendelettel is kiterjeszhető miniszteri rendeleteken és a szabályrendeleteken (vármegyei, törvényhatósági és megyei városi, tehát nem községi szabályrendeleteken) alapuló vitás kérdések végérvényes elbírálására. A hatáskör ilyen kiterjesztése azonban nem módosítható, amíg az alapjául szolgáló miniszteri rendelet vagy szabályrendelet érvénye fennáll. Ilyen rendeletek is nagyobb számban jelentek már meg.¹ A jog- és törvényhasonlatosság elvének alkalmazásával azonban a Közigazgatási Bíróság hatáskörét nem lehet kiterjeszteni.

A Közigazgatási Bíróság hatásköre a jogszabályokban *taxatív*e körülírt következő kérdéseket öleli fel:

¹ A kiterjesztő törvények és rendeletek felsorolását 1. *Vörös-Lengyel*: A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata. I. 44. 1. *Vörös-Lengyel*: A Közigazgatási Bíróság újabb joggyakorlata. I. 11. 1.

a. községi, törvényhatósági, közegészségi, vallási és népoktatási, vízjogi, közúti és útvám-, vasúti, mezőgazdasági és mezőrendőrségi, állategészségügyi, erdészeti, vadászati, halászati, házi cseléd-, munkás- és napszámos ügyeket, házközösségi ügyeket;

b. a törvényhatóságok ú. n. garanciális panaszügyeit (1907: LX. t.-c.);

c. az állami, törvényhatósági és községi alkalmazottak számos illetmény- és nyugdíjügyét, valamint a katonai személyek számos ellátási ügyét;

d. az állami egyenes és forgalmi adók és illetékek, a törvényhatósági és községi adók, különböző kamarai illetékek jogossága és mérve körüli jogvitákat;

e. a hadirokkantak részére biztosított közszolgálati kedvezményeket;

f. iparügyeket;

g. sajtóügyeket;

h. a tengerhajózás állami segélyezése ügyeit;

i. clearing-ügyeket;

j. a biztosító magánvállalatok állami felügyeletével kapcsolatos kérdéseket;

k. az állam és a Magyar Nemzeti Bank közt felmerülő vitás ügyeket;

l. a Magyar Nemzeti Múzeum, a Mérnöki és Orvosi Kamara önkormányzatával kapcsolatos ügyeket;

m. az országgyűlési képviselőválasztások és a felsőházi választások ügyeit. Az e pontba foglalt hatáskör miatt nevezik a Közigazgatási Bíróságot *alkotmányjogi bíróságnak* is.

A taxáció ma már oly tág, hogy a közigazgatás jogvitás ügyeinek túlnyomó többségét (kb. 80%) magában foglalja.

A Közigazgatási Bíróság hatósága rendszerint csak a hozzá utalt vitás kérdés tárgyalására és eldöntésére terjed ki. Oly esetekben azonban, amelyekben a Közigazgatási Bírósághoz tartozó vitás kérdéssel más oly, különben kizárólag a közigazgatási hatóságok hatásköréhez tartozó kérdés kapcsolatos, melynek előzetes vagy együttes elbírálása nélkül a bíróság elé tartozó főkérdés el nem dönthető, az előbbi felett is a Közigazgatási Bíróság dönt.

A Közigazgatási Bíróság előtt felmerült elvi jelentőségű vitás jogkérdéseket a bíróságnak az az osztálya, amelynek körébe az ügy tartozik, saját ülésében dönti el. A *döntvényekben* foglalt elvi jelentőségű megállapodásokat a Közigazgatási Bíróság illető osztályának tanácsai mindaddig követni kötelesek, amíg azokat újabb osztályülési megállapodás meg nem változtatja.

A döntvényeken kívül a Közigazgatási Bíróságnak vannak ú. n. *jogegységi és elvi jelentőségű határozatai* is.

3. *K* Közigazgatási Bíróság eljárását az 1896: XXVI. t.-c, mint különös közigazgatási eljárást szabályozta.¹ Sem lévén a közigazgatást általánosan szabályozó törvényünk, a Közigazgatási Bíróság eljárása a polgári perrendtartás (1911:1. t.-c.) egyes rendelkezéseit vette át, ugymint a tanúskodási képesség, a tanúk kifogásolása, kihallgatása és megesketeése, a tanúk járandósága, a helyszíni szemle elrendelése és foganatosítása tekintetében (1896: XXVI. t.-c. 114. §).

A Közigazgatási Bíróság előtti eljárás valóságos peres (kontradiktórius) eljárás. Abban rendszerint magánfél és hatóság állnak egymással szemben, de gyakran két hatóság (törvényhatóság, vagy község és az állam), vagy némelykor két magánfél (az ú. n. szekimdár közigazgatási jogviszonyok esetében).

A Közigazgatási Bíróság előtti eljárás sohasem hivatalból, hanem mindig *panaszra* indul meg. A panasz kétféle: magánpanasz és hatósági panasz. Magánpanaszt benyújthatnak az érdekelték, ideértve a jogi személyeket és hatóságokat is, a közigazgatási bíróság hatásköréhez tartozó ügyekben tett hatósági intézkedések és hozott határozatok által okozott bármely sérelem (tehát mind jog-, mind érdeksérelem) orvoslása céljából. Hatósági panaszt emelhetnek a közigazgatási hatóságok hatáskörének és az állami (kincstári) közérdeknek védelmére: *a.* a főispán (főpolgármester) a törvényhatósági és a közigazgatási bizottság (kisgyűlés) intézkedése és határozata ellen; *b.* az alispán (törvényhatósági város polgármestere), a pénzügyigazgató, a tanfelügyelő, az államépítészeti (folyammérnöki) hivatal főnöke és az erdőfelügyelő, mint az illető közigazgatási ágak főhatóságai, az általuk képviselt ág körében a közigazgatási bizottság intézkedése és határozata ellen; *c.* az adófelszólamlási bizottság előadója az adófel-szólamlási bizottság határozata ellen.

A panaszt 15 nap alatt kell az ügyben elsőfokon eljáró hatóságnál benyújtani. A panasziratban az ügyre vonatkozó oly tényközlést és bizonyítékot is fel lehet hozni, amely az előzetes közigazgatási eljárás folyamában nem forgott fenn.

A panaszt a közigazgatási hatóság tárgyalás nélkül, hivatalból visszautasítja, ha a kiszabott határidő után nyújtották be. Az eljáró (középfokú) közigazgatási hatóság, illetőleg miniszter a hozzá benyújtott panaszt, ha azt visszautasítandónak nem találja, az összes tárgyjelöltekkel felszerelve, felvilágosító irat kíséretében 8 nap alatt felterjeszti, illetőleg átteszi a Közigazgatási Bírósághoz.

Magánpanasz esetében az eljáró közigazgatási hatóság, ha a panaszt a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozónak véli, vagy az állami (kincstári) közérdekbe ütközőnek találja, köteles a felterjesztésben vagy átiratban a bírósági hatáskör ellen kifogást emelni, illetőleg a fennforgó közérdeket megjelölni s erről a középfokú köz-

¹ L. *Vörös-Lengyel*: A közigazgatási bírósági törvény magyarázata. II. 1115.1.

igazgatási hatóság az illetékes miniszterhez egyidejűleg jelentést tesz. A miniszter a közigazgatási hatóságok hatáskörének és a közérdeknek védelmére tárgyalás előtt a bírósághoz írásbeli nyilatkozatot intézhet, illetőleg a szóbeli tárgyalásra megbízottat küldhet.

A panasz benyújtása rendszerint felfüggeszti a közigazgatási intézkedések és határozatok végrehajtását. Az állami adók és illetékek jogossága és mérve ügyében azonban rendszerint csak birtokon kívül van panasznak helye (pl. 100/1927. P. M. sz. r. 44. §).

A közigazgatási bírósági eljárás a felek kétoldalú meghallgatásának elvét valósítja meg. A sértett fél panaszíratára, amelyet a bepanaszolt féllel közölni kell, a bepanaszolt fél védőíratot adhat be, amelyet kölcsönösen további előterjesztések követhetnek; ezek száma nincs korlátozva. Szóbeli tárgyalásnak is helye lehet.

A bizonyítás módjai a következők: *a.* a felek személyes meghallgatása; *b.* tanúk és szakértők kihallgatása; *c.* helyszíni szemle tartása; *d.* a közigazgatási hatóságok felvilágosító nyilatkozatának és a szakközegek véleményének a beszerzése; *e.* a panaszíratához vagy védőíratához másolatban csatolt okmányok eredetijének megtekintés vagy összehasonlítás céljából való benyújtása; *f.* a fennforgó ügyre vonatkozólag bármely hatóság birtokában levő hivatalos iratok beszerzése.

A bíróság előtti eljárásban szabály az írásbeli tárgyalás, kivétel a szóbeli tárgyalás. A tárgyalás mindkét esetben rendszerint nyilvános.

A bíróság az ügy érdemére nézve ítélet, minden más körülményre nézve végzés alakjában határoz. A határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli és a tárgyalás és bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján ítélt. A határozatokat indokolni kell.

A határozat csak a felekre terjedhet ki. A fennforgó ügyben eljáró közigazgatási hatóságot, ha saját köz- és vagyoni ügyeiben érdekelve nincs, érdemben terhelőleg még akkor sem lehet bevonni a határozat körébe, ha eljárása nyilván törvényellenes volt. Ily esetekben azonban, valamint tapasztalt csekélyebb fokú mulasztás és rendellenesség esetében a bíróságnak joga, sőt kötelessége az illető közigazgatási hatóság felett felügyeletet és ellenőrzést gyakorló felsőbb hatósághoz figyelemztetéseket intézni.

A közigazgatási bíróság határozatával eldöntött ügyben egy ízben és egy éven belül újrafelvételnek lehet helye. Az újrafelvétel esetében az ügyvédi képviselő kötelező. Ez az egyetlen eset a közigazgatási jogban a kötelező ügyvédi képviselőre.

A bírósági határozatok kézbesítését, a közigazgatási eljárásban érvényes szabályok szerint, a közigazgatási folyamatban eljáró hatóság eszközölteti.

A bírósági határozatok végrehajtását nem maga a bíróság, hanem szintén a közigazgatási folyamatban eljáró hatóság rendeli el és foga-

natosítja a közigazgatás körében erre hivatott közegek útján. A végrehajtás az illető ügyre nézve érvényben levő szabályok szerint történik.

A közigazgatási bíróság határozatait tehát ugyanaz a hatóság hajtja végre, amelynek határozata ellen a panasz irányult és amelynek határozatát a bíróság esetleg megváltoztatta, vagy megsemmisítette. Ezért gondoskodott a törvény *végrehajtási panasz* lehetőségéről. Végrehajtási panaszt a felek a végrehajtás elrendelése tárgyában hozott határozat ellen és a végrehajtás foganatosítása körül felmerült jogszérmek esetében a sérelmes cselekvéstől vagy mulasztástól számított 8 nap alatt intézhetnek a Közigazgatási Bírósághoz. A végrehajtási panaszt minden esetben a végrehajtást elrendelő hatóságnál kell írásban benyújtani.

90. §. A közigazgatási kényszer. Az elévülés.

A végrehajtás.

316. A jog fogalmához tartozik a kikényszerítés lehetősége. A végrehajtás célja a jog által kívánt állapot elérése. A közigazgatási jog célja a kényszer, nem a büntetés. Ha az emberek önként nem alkalmazkodnak a hatóságok akaratnyilvánításaihoz, következik a kényszer alkalmazása. A fizikai kényszerrel való fenyegetés az esetek legtöbbszörében kiváltja a belátást, vagy a lelki kényszert, amelynek hatása alatt az emberek mégis önként engedelmeskednek és a fizikai kényszer alkalmazására nem kerül sor. A hatósági akaratnyilvánítások (parancsok) vagy általános jogszabály (törvény, rendelet, szabályrendelet) alakjában közvetlenül követelik az engedelmeskedést (pl. kapuzárást este 10 órakor), vagy konkrét parancs alapján (pl. a jövedelemadó kivetéséről szóló fizetési meghagyás). A parancs vagy azt követeli az emberektől, hogy valamit tegyenek, vagy valamit ne tegyenek, vagy gyakran azt, hogy fizessenek. E szerint a végrehajtás is lehet *executio ad faciendum vei omütendum*, vagy *executio ad solvendum*.

A végrehajtásnál használható kényszerítő módokat a jogszabályok állapítják meg.

A magyar jogban kétféle végrehajtás van: közigazgatási és bírói.

A bírói végrehajtás szabályait az 1881: LX. t.-c. és az azt módosító törvények (1908: XLL, 1923: VII. t.-c. stb.) tartalmazzák. Ezek a rendelkezések a közigazgatást annyiban érdeklik, hogy a bíróilag végrehajtható közokiratok közt a közigazgatási hatóságok határozatait is felsorolják (1881: LX. t.-c. 1. §). Erre azonban ritkán kerül a sor.

A közigazgatás saját határozatait maga hajtja végre, saját közegeivel. A kontinentális közigazgatás ebben is önálló, ellentétben az angol rendszerrel.

Közigazgatási végrehajtási jogunk nincs egységesen szabályozva, A pénzbeli köztartozások behajtásának jogát a 600/1927. P. M. sz. r. (K. K. H. Ö.) részletesen szabályozza. Ezzel már foglalkoztunk [457. 1.).

A közigazgatási végrehajtás egyéb módjairól szóló rendelkezések szétszórtaan találhatóak különböző jogszabályokban. Egységes szabályozásának tervezetét közli a közigazgatási eljárásról szóló Sztás-féle javaslat (135-145. §. L. fent, 86. §).

Rendszerint az a közigazgatási határozat hajtható végre, amely jogerős. Ezen az alaki jogerő értendő.

Vannak azonban jogerős határozatok, amelyek végrehajtást nem igényelnek, pl. az elutasító határozatok.

Másrészt vannak határozatok, amelyek jogerőre emelkedés előtt végrehajthatók. Ilyenek *a.* azok, amelyek végrehajtását valamely jogszabály kifejezetten megengedi, *b.* amelyeknél a haladéktalan végrehajtás fontos közérdekből, vagy közveszély, vagy helyrehozhatatlan kár elhárítása végett szükséges; *c.* azok a közigazgatási ügyekben hozott elsőfokú határozatok, amelyek elismerésen alapulnak; *d.* azok, amelyek tartást vagy élelmezést, vagy tartási vagy élelmezési költségeket állapítanak meg, mégpedig ezeknek a költségeknek a kérelem előterjesztését megelőző félévénél nem régiebb, valamint az eljárás folyama alatt lejárt részleteire nézve. A *b.* alatti esetben a végrehajthatóságot a határozat záradékában, vagy ha a végrehajtás szüksége később merül fel, külön határozatban, kifejezetten és indokoltan kell kimondani (1929: XXX. t.-c. 56. §).

Közelebbről vizsgálva az egyes jogorvoslatok hatását a végrehajtásra, azt látjuk, hogy tekintet nélkül a fellebbvitelre, mindig végrehajthatók a fenti *c.* és *d.* pontban felsorolt, valamint az újrafelvételi kérelemmel megtámadott határozatok. Jogerőre emelkedés előtt a fenti *a.* és *b.* eset kivételével nem hajthatók végre a felebbezéssel, vagy közigazgatási bírósági panasszal megtámadott határozatok. A felülvizsgálati kérelem és a felfolyamodás rendszerint nem akadályozza a határozat végrehajtását. Ha azonban a végrehajtás foganatosítása helyrehozhatatlan kárt okozhatna, vagy ha felfüggesztése egyéb okból látszik méltányosnak, a határozat végrehajtását akár az elsőfokú, akár a fellebbviteli hatóság felfüggesztheti. Az igazolási kérelem halasztó hatálya a szerint igazodik, hogy milyen jogorvoslat határidejének elmulasztása miatt terjesztették elő (1929: XXX. t.-c. 56. §).

A végrehajtást igénylő közigazgatási aktusokat hivatalból kell végrehajtani. Ha azonban az eljárás a fél kérelmére indult és különösebb közérdek a végrehajtáshoz nem fűződik, a határozatot csak a fél kérelmére kell végrehajtani.

A közigazgatási végrehajtás módjai:

a. ha munka-, vagy más természetben teljesítendő szolgáltatásra kötelezett személy ezt a kötelezettséget egyáltalán nem, nem kellő mérvben, vagy nem kellő időben teljesíti, a hiányzó szolgáltatást a hatóság a kötelezett költségére és veszélyére elvégezteti (pl. rovarok elleni védekezés) (1881: XXI. t.-c. 9. §, 177.300/1924. B. M. sz. r. 19. §, 4. p.);

b. ha a kötelezettség tűrésre, abbahagyásra, vagy olyan személyes cselekvésre szól, amely nem helyettesíthető (pl. iskolalátogatás), a mulasztó földre pénzbírság vethető ki. Pl. aki szabályszerű idézés ellenére adóügyben nem jelenik meg a pénzügyi hatóság előtt, 100 pengőig terjedhető, szabadságvesztésre át nem változtatható, pénzbírsággal büntethető. Ismétlés esetében ez a pénzbírság 1000 pengőig emelhető (K. K. H. Ö. 118. §). Ez a pénzbírság nem büntető, hanem kényszereszköz. Nem a mulasztó bűnössége arányában, hanem az ellenállása letörésére vetik ki. Ezért ismételtető, azaz rá nem vonatkozik a büntetőjog *ne bis in idem* elve;

c. közvetlen kényszer a személy és vagyona ellen: munkára kötelezés, előállítás, elővezetés, letartóztatás, fegyverhasználat, illetve lefoglalás, elkobzás, vagy árverés. A kényszer közvetlen alkalmazására végső esetben, vagy akkor van szükség, mikor a rögtöni eredmény fontos (pl. tűz-, árvízveszély, közbiztonság érdeke).

A dolog természetéből folyik, hogy a fizikai kényszer alkalmazása leginkább a rendészet terén, a vagyon elleni végrehajtás pedig a pénzügyi közigazgatásban játszik legnagyobb szerepet.

A végrehajtás foganatosításánál a hatóság a legenyhébb, mindazonáltal célravezető módon, pártatlan eréllyel és emberszerető kíméllettel járjon el.

A végrehajtást az elsőfokon eljáró hatóság vagy maga végzi, vagy annak foganatosítására más hasonló hatóságot keres meg (pl. más községben lakó füllel szemben), vagy alacsonyabb szervet bíz meg. Így a főszolgabíró, vagy a m. kir. adóhivatal határozatait a községek hajtják végre.

A végrehajtást foganatosító szerv szükség esetén a rendőri, vagy a katonai karhatalmat is az erre vonatkozó szabályok szerint igénybeveheti.

Az elévülés.

317. Az *elévülés* vagy a közigazgatás határozatának kibocsátását, vagy annak végrehajtását akadályozza meg.

Az elévülés határideje a közigazgatási jogban sokkal rövidebb, mint a magánjogban, ahol 32 év. A közigazgatási jogban az elévülés nincs egységesen szabályozva. Így:

A közadók módjára behajtandó összes követelések kivetési joga, amennyiben az illető szolgáltatásról szóló jogszabály másként nem

rendelkezik, elévül, ha azokat nem vetik ki, 5 év alatt annak a naptári évnek utolsó napjától számítva, amelyben a követelési jog beállott, illetőleg az államkincstárnak (helyhatóságnak) tudomására jutott, hogy az illető kö zadót kivetheti (K. K. H. ö. 91. §). Az állami egyenesadóknál az adóbevallás elmulasztása, valamint adócsalás vagy jövedéki kihágás elkövetése esetében a kivetési jog annak a naptári évnek utolsó napját követő tíz év alatt évül el, amelyben az adózó az adóbevallás benyújtására köteles lett volna, illetve amelyben az államkincstár megrövidítését eredményező adóbevallást beadta (1940: XXII. t.-c. 43. §).

A behajtási jog elévül, ha a tartozást a fizetési meghagyás, illetőleg határozat kézbesítésétől számított 5 év alatt nem hajtják be, illetőleg nem biztosítják (U. o.)¹

Az utalványrendelet annak keltétől számított 1 év alatt elévül (1897:XX. t.-c. 30. §).

Közszolgálati jogviszonyon alapuló illetmény kiszolgáltatására irányuló igény megszűnik attól a naptól számított 1 év elteltével, amelyen az illetmény folyósításának a megszüntetését, vagy kiszolgáltatásának megtagadását az érdekelt alkalmazottal az illetékes hatóság közölte (Közszolgálati Jogszabályok Gyűjteménye. I. 252. §.)

Az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi jogában az elévülés kizárja a fegyelmi eljárás megindítását a cselekmény elkövetésétől, vagy a mulasztástól számított 3 év múltán. Ha azonban a fegyelmi vétség oly súlyos, hogy szolgálatról felmentést, vagy hivatalvesztés-büntetést vonhat maga után, csak 1 év múltán.

Az elévülés kizárja a fegyelmi büntetés végrehajtását a fegyelmi büntetést megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számított 3 év múltán. A szolgálatról felmentés vagy hivatalvesztésbüntetés végrehajthatósága azonban nem évül el (1929: XXX. t.-c. 93. §.)

A kihágás miatti büntetőeljárás megindítása, amennyiben külön törvény ellenkezőt nem rendel, 6 hónap alatt, a kiszabott büntetés pedig 1 év alatt évül el (1879: XLI. t.-c. 31. §.)

Az elévülést bármely esetben megszakítja a hatóságnak vagy a félnek az ügyre vonatkozó bármely határozata, vagy cselekménye.

¹ L. Takács György: Adó- és illetékjogi elévülés. 1941. 180 l.

BEFEJEZÉS.

91. §. A jövő fejlődésiránya.

318. A mű rendszerének áttekintése.
Visszatekintve munkánk három részére, azok összefüggésére óhajtunk még külön rámutatni és a legfontosabb megállapításokat óhajtjuk kiemelni.

Az *első rész* igyekezett kimutatni azt, hogy a közigazgatás a céltudatos emberi szükségletkielégítés egyik módja, amely azért magát a tervszerű társas cselekvés pszichológiai és logikai törvényei alól nem vonhatja ki. A szervezés és a működés eredményessége ezért a közigazgatásnak elhanyagolhatatlan fontosságú elemei. A közigazgatásnak az emberi életviszonyok összefüggéséből kiszakított, önálló, valójában elszigetelt tárgyalása tehát nem vezethet az étellel összhangban álló megoldásokra. A közigazgatás tudományos vizsgálatának eddigi irányai, akár a közigazgatási jog, akár a science of administration irányát vesszük, teljes egyoldalúságot mutatnak, s az étellel való kapcsolat hiányának legmegütőbb bizonyítéka az, hogy a közigazgatási jogi iskola az apparátus méretei iránt Európa-szerte közömbös, nem vette észre a közigazgatásnak az utolsó félévszázadban való rendkívüli megnövekedését, s nem volt szava ahhoz, hogy a méreteknél sokszorosukra való megnövekedéséből nemcsak mennyiségi, hanem új minőségi problémák is vetődnek fel nemcsak személyzeti és anyagi ékintetben, hanem főleg a szervezet és a vezetés tekintetében.

A *második rész* behatóan foglalkozik a magyar közigazgatás szervezetének bemutatásával, mert annak méreteiről és bonyolultságáról csak így lehet fogalmat alkotni, s a méret határozza meg a szervezet szerkezetét és az alkalmazandó módszereket. Ennek egyik tanulságos bizonyítéka a hivatásos közszolgálat rendszerének a fejlődés bizonyos fokán való elkerülhetetlen bevezetése. A szervezet méretei azonban nem öncélúan alakulnak, hanem a megoldandó feladat függvényei. Ezért került ennek a résznek élére egy fejezet a közigazgatás alapjairól. Ez a fejezet a feladat terjedelme miatt nem törekedhetett teljességre, beírta a probléma felvetésével és rendszerbeli helye megjelölésével. A közigazgatás alapjainak állandó szemmel tartása

azért nagyfontosságú, mert ez biztosítja a közigazgatás számára a mindenkori életközösséget. Eszközeiként rámutattunk a közigazgatás nyilvántartásainak eddig egységesen soha nem szemlélt sokaságára és egymást kiegészítő rendeltetésére. Csak ebben az összefüggésben tűnik ki ennek a problémának alapvető jelentősége és életbevágó súlya. A *harmadik rész* a másodikban bemutatott szervezet működését vizsgálja. Nyilvánvaló, hogy a szervezet megnövekedéséből származó problémák nem annak álló (statikus), hanem mozgó (dinamikus) állapotában mutatkoznak. A működés a szervezet próbája. A működésben van a közigazgatás súlypontja: Minél nagyobb és minél sokrétűbb a szervezet, annál nehezebb és egyúttal annál fontosabb annak az egységben tartása. Ez elismert feladat a hadseregnek, műszaki, vagy üzleti vállalkozásoknál és a zenekarnál, de feltűnően elhanyagolt az államnál. A közigazgatás az állam cselekvése, az állami apparátus működése. Ez az apparátus ma sokkal nagyobb, tagoltabb és bonyolultabb, mint volt 1848-ban, vagy akár 1900-ban is. Ezáltal azonban csak növekedett egységben látásának és egységes vezetésének a fontossága. Ezért van az itteni fejtegetések központjában a főnökök, és a legmagasabb főnök problémája. A kormány a főnöke a közigazgatásnak és a nemzetnek egyaránt. Nem tudja azonban a nemzetet sem vezetni, ha nem ura a közigazgatási apparátusnak. Igazi főnök azonban csak az, akire feltekintenek az alárendeltek. A parlamentáris kabinetrendszer minisztereinél ez csak véletlen esetben fordul elő. Ezért van az, hogy a parlamentáris államok kormányai a hatalmat rendszerint csak megszerezni tudják, de megtartani nem. A közigazgatás mai idült nehézségeinek a kulcsa a vezetés szervezétében van. Megoldása megjelölésére használjuk a *közigazgatási vezérlő* kifejezést. Ide tartozik a közigazgatás jogi rendjének tárgyalása is, ami az utóbbi évtizedek tudományos műveit a közigazgatásra vonatkozólag egyedül érdekelte. A szervi és szakirányú működés megkülönböztetése a közigazgatástudománynak a megszokott általános és különös részre való osztásának az elvi alapja.

A közigazgatás reformjának elkerülhetlensége.

319. Fejtegetéseink központjában a *mai magyar közigazgatás* áll. Közigazgatásunk mai állapotát a történeti fejlődés egy lépcsőfokának fogva fel, azt egybevetettük a közigazgatástudomány elvi megállapításával és egyes, általa elismert, külföldön alkalmazott hézagpótló megoldásokkal. Az eredmény egyrészt azt mutatja, hogy a közigazgatástudomány legújabb nagy fejlődésre tekinthet vissza és az állami cselekvés legnagyobb részére kiterjedő útmutatással tud szolgálni annyira, hogy amit az athéniak (Platon szerint) még nem tanítottak taníthatónak, az ma már tanítható, legalább abban a részében, hogyan kell azokat az embereket kiválasztani és képezni, akikre az állam (kormány) a nem tanítható feladatokat rábízza. Másrészt az

tűnik ki az egybevetésből, hogy a magyar közigazgatás fejlődése a XX. század vívmányait a szervezet és működés tekintetében még nem vette át. Mivel azonban a nemzet élete nem izolálható és a külföldi haladás eredményei elől soha, s technikai és gazdasági téren a jelenben sem zárkóztunk el, megállapítható, hogy a közigazgatás és állami berendezés terén sok kérdésben van lehetőség és szükség nagy fejlődésre. *Közigazgatásunknak komoly reformra van szüksége. Annak lényegét úgy fejeztük ki, hogy preindusztriális közigazgatásból posztindusztriális közigazgatássá kell átalakulnia.* Fejtegetéseinkben számos kérdésben részletesen rámutattunk, hogy a közigazgatástudomány milyen lehetőségeket nyújt a haladásra és tökéletesítésre, bár azt nem tekintettük feladatunknak, hogy ebben a műben rendszeres javaslatokat tegyünk közigazgatásunk megújítására. *A magyar közigazgatásnak az eredményesség követelményét kell előtérbe helyeznie és működését annak szolgálatába állítania.* Ez csak felülről kiinduló hatással járhatja át az egész közigazgatást. *Évégből szükség van a kormány reformjára* (szervezeti eredményesség), hogy a közhivatalnokok egyéni eredményessége teljesen érvényesülhessen és kiváltható legyen.

Közigazgatás és alkotmány.

320. Rámutattunk, hogy közigazgatásunk válsága az alkotmány válsága. A közigazgatásnak számos részletproblémája van, de azoknak gyökere lenyúlik azokig a szervekig, amelyeknek jogállása az alkotmányban gyökerezik. Ez mutatja az alkotmány és közigazgatás szétválaszthatatlanságát, azt, hogy ugyanazt jelentik különböző oldalról nézve.

A posztindusztriális állam fő jellemvonása az erős exekutíva, amelynek a legiszlatívától való eddigi függése megszűnik, amint erre a modern államok közt az Amerikai Egyesült Államok adták az első példát. 1787. évi alkotmányukban tudatosan és az első hazájukban szerzett tapasztalatok kiértékelése alapján tértek el a parlamentarizmus és a kabinetrendszer angliai példájától. A francia forradalom évekkel később mégis az angol megoldást ültette át az európai szárazföldre, de annak termőtalaja és amerikai továbbfejlesztése nélkül. Az eredmény az, hogy 150 évi kísérletezés után kontinensünk legtöbb állama, s köztük az összes nagyhatalmak, részben forradalmak (Orosz-, Olasz-, Németország), részben polgárháború (Spanyolország), részben háborús vereség (Franciaország) útján, s csak kisrészben politikai bölcseségből (Portugália) olyan reformokat valósított meg, amelyek lényege mindenütt az amerikaihoz hasonló: az erős exekutíva, amely az állam legfontosabb funkciójának a legiszlatívától való függetlenítése útján biztosítja a nemzet életérdekei által megkívánt eredményességet.

Ezzel a problémával Magyarországnak is szembe kell néznie, mert mai alkotmánya az 1848. évi viszonyokra van szabva és az em-

beriség akkori tapasztalatain alapult. Azóta olyan évszázad telt el, amely alatt az emberiség jobban szaporodott és többet haladt, mint valaha.

Alkotmányunk reformjára van tehát szükség, hogy közigazgatásunkat a kor színvonalára emelhesük. Ez a természetes fejlődés következménye. A magyar alkotmány ezeréves fájának korát is gyűrűk jelzik, de itt a gyűrűk nem éveket, hanem évszázadokat jelentenek. A XIX. századi gyűrűt kinőttük: *XX. századi állammá kell átalakulnunk.*

Ezekben az alkotmányos átalakulásokban *két összetevő* állapítható meg: *egy vertikális és egy horizontális.* Vannak koreszmék, amelyek az emberiség széles rétegeit magukkal ragadják. Ugyanigy vannak mindenütt jelentkező szükségletekre *nemzetközi megoldások, amelyeket egy helyen kitalálnak és másutt is felhasználnak.* Ilyen volt a XIX. századi átalakulásban a parlamentarizmus, a kabinetrendszer, a jobbágyság felszabadítása, a nemesség eltörlése, *amelyeket mind nem mi találtunk ki, hanem nyugatról vettünk át.* Ilyen hatás volt korábban a hivatásos hadseregnek, a hivatásos közszolgálatnak, még korábban a kereszténységnek és a királyság intézményének befogadása. Ez a horizontális tényező. A vertikális fejlődés pedig a nemzeti asszimilálás és az alkotmányos jogfolytonosság szerepe a koreszmék átvételében és a történeti alkotmányba való beillesztésében. *Ilyen haladásra van most is szükség,* s hogy ezzel tisztában legyünk, az hozzátartozik a magyar közigazgatás ismeretéhez.

MUTATÓK

NÉVMUTATÓ

- Adler Sigmund 57.
Alsó László 303, 306, 308, 310, 311, 314,
316, 324, 327, 339, 343.
Angyal Pál 124, 419, 563.
Appleton J. 88, 623.
Atzél Elemér 355.
Aucoc Léon 623.
- Bálás Károly 450.
Barcsay Ákos 285.
Barsy Gyula 159.
Baum garten Nándor 620.
Beard Charles 72, 83.
Benárd Aurél 387, 391.
Benisch Arthur 154, 294, 306, 327, 343,
539.
Bluntschli 90.
Boncz Ferenc 101.
Borsos Endre 628.
Bortolotto Guido 138.
Brasse Hans Bernhard 540, 542, 545, 546.
Brecht A. 559.
Brownlow Louis 99.
- Clausewitz 545.
Colbert 58.
Concha Győző 12, 97, 98, 107.
Coplev F. B. 29.
Coreth E. 594.
Cowell F. R. 504.
Csengery Antal 64.
Csizik Béla 451.
- Dambrowszky Imre 585.
Dicey A. V. 93.
Diczig Alajos 230.
Diener Roger 92.
Drágffy Miklós 115, 116.
Duguit Léon 588, 623.
- Edelényi Szabó Dénes 159, 294.
Egyed István 63, 101, 195.
Elek Péter 153.
Ember Győző 62.
- Eötvös József br. 64.
Ereký István 41, 101, 119, 130, 208, 216,
268, 269, 285, 287, 294, 591, 618, 619,
622.
- Fayol Henri 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 99,
531, 536, 541.
Feldmann Herman 428, 438.
Fényes Elek 464.
Fésűs György 101.
Finer Herman 137.
Fleiner Fritz 53, 91, 528, 562, 621, 623,
628.
Fluck András 311, 511, 551, 553, 555, 557,
560.
ForsthoF Ernst 51, 526.
Fourgeaud A. 31.
Frank Hans 587.
Freund Ernst 96.
Futaky Zoltán 164.
- Garner James W. 95.
Gneist Rudolf 97.
Goodnow J. Frank 96.
Gortvay György 360.
Göbel József 127, 503.
Goring Herman 542.
Görög Károly 190.
Graicunas V. A. 10.
Grünwald Béla 101.
Gulick Luther 4, 20, 38, 73, 99, 100.
- Hajnal István 56.
Haïmay Gusztáv 52.
Hantos Gyula 18, 154, 294, 297.
Haskell C. Allan 512, 550.
Hauriou Maurice 105, 110, 125, 209, 420,
443, 444, 448, 623.
Herrnritt Rudolf 594.
Híppel 252.
Holub József 56.
Hóman Bálint 42, 55, 59, 62, 64, 129, 539.
Hoover Herbert 31, 37, 81, 99.
Hopf Herry Arthur 38.

- Horstmann Horst 92.
 Horváth Béla 195, 348.
 Höhn Reinhard 85, 87, 89, 95, 134, 135.
 Huber Alfonz 57.
 Huber Ernst Rudolf 52, 77, 115, 543.

 Imre Sándor 117, 138.
 Imrédy Béla 491.

 Jackson 134.
 Jánossy Dénes 64, 559.
 Jelúnek Georg 39, 91.
 Jelúnek Walter 618.
 Jeserich Kurt 100.
 Jèze Gaston 387, 398, 400, 401, 587.
 Joó Gyula 583.
 Julier Ferenc 531.

 Karay Kálmán 116, 327.
 Karcsay Sándor 387, 391.
 Kassics Ignatius 100.
 Kautz Gyula 97.
 Kelsen Hans 96.
 Kemény Zsigmond br. 64.
 Kiss István 82, 119, 128, 211, 273, 311,
 313, 344, 558.
 Kmety Károly 101.
 Kormann Karl 587.
 Kornis Gyula 521.
 Koós István 628.
 Köttgen Arnold 129, 136, 380, 443, 526,
 587.
 Krisztics Sándor 620.

 Laband Paul 113.
 Ladik Gusztáv 101, 195, 285.
 Laferrière E. 623.
 Lambie M. B. 79.
 Lengyel József 628, 629.
 Lindsay S. Mac 504.
 Lovász János 67.
 Louvois 58.
 Lukács Móric 64.

 Magyary Zoltán 8, 30, 32, 54, 66, 71, 74,
 75, 79, 82, 102, 111, 119, 128, 134, 143,
 175, 196, 211, 272, 273, 278, 298, 31(1),
 313, 316, 331, 396, 401, 428, 434, 460,
 481, 524, 525, 530, 533, 534, 537, 538,
 539, 544, 558, 562.
 Martonyi János 623, 624, 628.
 Manlicher E. 594.
 Maunz Theodor 76, 89, 450.
 Mayer Ottó 91, 92, 377, 388, 390, 416, 443,
 447, 448, 528, 620.
 Márffy Ede 101, 576.
 Márkus Dezső 101.
 Mártonffy Károly 102, 111, 343, 393, 396,
 401, 525, 527, 534, 539, 544.
 Máté Imre 525.
 Melczer Elek 477.

 Menczer Károly 92, 348, 623.
 Merkl Adolf 96.
 Merriam Charles 99.
 Meznerics Iván 67, 226, 227, 353.
 Mohi Róbert 90, 97.
 Molnár Kálmán 583.
 Montesquieu Charles 43, 71.
 vitéz Moór Gyula 49, 96, 213.
 Mussolini Benito 134, 327.
 Münzner Richard 387.

 Nagy Károly 115.
 Némethy Imre 111, 525.
 Némethy Károly 628.
 Nordsieck F. 559.

 Orlando W. E. 92.

 Pavlinovic 595, 596.
 Pécsi Emil 101.
 Pinczés Zoltán 265.
 Port Frederick John 95.
 Prinz Gyula 144.
 Probst I. B. 435.

 Radó 230.
 Raith Tivadar 512.
 Raphaël Gaston 30.
 Rathenau Walter 30.
 Richelieu 58.
 Robson A. William 94, 100.
 Romieux 89.
 Rousseau Jean Jacques 43.
 Ruday Rezső 82, 206.

 Savigny 49.
 Sárffy Andor 184.
 Schmidhuber W. 504.
 Schmidt Zoltán 360.
 Schmitt Carl 89, 91.
 Schmoller G. 58.
 Schneider Árpád 160, 163.
 vitéz Sellyey Vilmos 265.
 Stein Lőrinc 97.
 Stuckart W. 179, 374.
 Swoboda 89.
 Szabolcska Mihály 628.
 Szalay László 64.
 Szaniszló József 393, 555.
 Szász Lajos 481.
 Szekfü Gyula 42, 55, 59, 62, 64, 69, 129,
 130.
 Szendy Károly 349, 434.
 Széchenyi Ferenc 216.
 Székely Miklós 193.
 Szitás Jenő 595.
 Szöllősy Alfréd 265.
 Szöllősy Zoltán 163, 544.
 Szontagh Vilmos 582.

- Takács György 260, 576.
Tardieu 89.
Tarnai János 93.
Taitay Pál 331.
Taylor Frederick Winslow 25, 27, 28, 29,
37, 38, 99.
Tátray István 340.
Teghze-Gerber Ferenc 481, 495.
Teissier 89.
Tezner Friedrich 594.
Térfy Gyula 195.
Thirring Lajos 161.
Tomcsányi Móric 52, 101, 573, 576, 582,
584, 620.
Torday Lajos 67, 226, 227, 353.
Trefort Ágoston 64.
Tusnádi Élthes Gyula 571, 616.
Újlaki Nagy Árpád 166.
Valló József 88, 193, 544, 588, 595, 607,
611, 623.
Vásárhelyi Pál 151.
Vecseklőy József 348, 401.
Vörös Ernő 628, 629.
Wacke Gerhard 387.
Weber A. Gustavus 80.
Weber Max 131.
White D. Leonhard 25, 48, 71, 99, 100,
105, 127.
Willoughby F. William 25, 99, 127, 428,
504, 524, 531, 532.
Willoughby W. Westel 504.
Wolf Erich 563.
Zanobini Guido 92, 137.
Zawadowsky 595, 596.
Zsoldos Ignác 63, 100.

TÁRGYMUTATÓ

- Acte de puissance publique 88.
actio popularis közigazgatási bírósághoz 627.
adminisztratív államtitkár 94.
— centralizáció 105-109, 113.
— funkció 33, 35, 36.
adminisztráció és a jog kapcsolata 579.
— és közigazgatás közti különbség 39.
— feladata 4.
— fogalma 3.
— jelentősége 25, 33.
— technikája 19.
— tudománya 31, 33-38, 78, 98.
adó-alanyok és adótárgyak összeírása 180, 603.
— befizetése 456.
— behajtás közegei 458.
— család 601.
— felszólamlási bizottság 366, 371.
- felügyelőség 260.
— főkönyv, községi 456.
— hivatal 260, 371, 455.
— ív 456.
— kétszeres betudása virilizmusnál 318.
— kivetés 576.
— mentessége állami alkalmazottaknak fizetésük után 411.
— országgyűlés által meg nem szavazott 273
— statisztika 189.
— törvények 575.
ajándék tiltott követelése vagy elfogadása 419.
Aktenplan 558.
alapítványok 214.
alapok 217, 494.
alaptörvények 47.
alá- és fölérendeltség 7, 19, 120, 121.
alárendelt hatásköre 121.
— teendője jogszabályt sértő parancs esetén 124.
— szervek 120.
alárendeltek egymáshoz való viszonya 9, 121.
alárendeltek önállósága 122.
— száma 8-10.
alispán 108, 272, 280.
alkotmány, XIX. századi 75, 90
— jog, német 90.
— jogi bíróság 630.
— reform 75, 201, 640.
Allgemeine Staatslehre 90.
altiszt 379.
altisztek csoportjai, állami rendszerű 409.
Amerikai Egyesült Államok alkotmánya 43, 639.
— -- elnöke 106.
— közigazgatási jog fejlődése 95.
— közszolgálat 79.
Amtsrecht 58 (1. még közszolgálati jog), angol grófsági önkormányzat 115.
— közigazgatási jog 93, 95.
- parlament 93, 639.
anyagbeszerzés 503, 506 (1. még közszállitás).
anyagi jogerő, közigazgatásban 620.
anyagok pontos faji meghatározása 505.
anyakönyvek, állami 176, 177, 326.
anyakönyvvezetés 311.
- ellenőrzése 283.
appropriációs törvény 470.
atyai hatalom 262.
automatikus előlépési rendszer 440.
autonóm magyar vámtarifá 190.
- területi közigazgatási szervek 55.
autonómia (1. még önkormányzat) 112-122.
autoriter államok 106.
azonosságai szám 177.
állam 39.
— , XIX. század állama 74.
— , XX. század állama 74.
— adóssága 492-493.
— átalakulása az 1848-as alkotmány-reform óta 71.
— egysége 104.
— építészeti hivatalok 110, 361.

- állások betöltése Budapesten 351.
 - megszüntetése 403.
 állományi rendszer 382.
 általános eljárási jog 594.
 - érvényű eljárási jogi rendelkezések 608.
 — igazgatás 36, 99, 523.
 tartalma 527.
 — közigazgatás működése 519.
 — közigazgatási eljárás 606.
 -----hatóság I. és II. fokú 128, 209, 258.
 - rendezési terv városfejlesztésnél 340.
 ármentesítő társulatok 223.
 Áru- és Értéktőzsde, Budapesti 226.
 árszék 15, 261.
 árszéki elnök, árszéki ülnök 281.
 árverés 458, 459.
 átfutó kezelés 469-470.
 áthelyezés 135.
- bagatell ügyek 554.
 bajtársi szellem 390, 545
 baromfiállomány 166.
 bába 321.
 Bácska 148.
 bánatpénz közszállításoknál 508.
 bányai erőtelep 361.
 bányakönyvek 187.
 — társulatok 226.
 — telekkönyv 184.
 bányászat és kohászat művelési ágai 167.
 bányászati és mélyfúrás szakiskola 361.
 - hatóságok 261.
 beadványok 64.
 beamter állam 57.
 behajthatatlan adótartozás 459.
 behívás 399.
 beúszás 570.
 bekötő utak 445.
 belga alkotmány 44.
 belső (intern) rendeletek 584.
 — vámok megszüntetése 59.
 belterület 298, 342, 343.
 belügyi kezelői vizsga 398.
 — közlöny 193.
- belügyminiszter felügyeleti joga törvényi hatóságokkal szemben 291, 292.
 - hatásköre községekkel szemben 324.
 belügyminisztérium alá rendelt szervek 219, 354.
 belváros 329-330.
 belvízi hajók lajstroma 187.
 beosztása közhivatalnokoknak 389.
 beruházási számlák 490.
 betegségi biztosítás 241.
 bevételi számlák 489.
 bécsi döntéssel visszakerült területek 146, 147.
 békebíró 46.
 bíráskodás különválása 41.
 bírói aktusok 589.
 bírói és ügyvédi vizsga, egységes 397.
 - gyakorlat köztisztviselők vagyoni felelősségéről 423.
 — képzési pótlék 410.
 bíróság közigazgatási feladatai 45.
 bíróságok 197.
 — felállítása 110.
 Birtokállási lap 185.
 — ívek összesítése 183.
 — aprózottsága 164.
- bizonyítás eszközei közigazgatási eljárásban 607.
 - módjai közigazgatási bíróság előtt 632.
 biztosítás 173.
 B-listák 69.
 börtönörtség 266.
 Budapest 302, 335, 347.
 - alkalmazottai 350, 383, 394, 409.
 ---- számának alakulása 69.
 ---- -nak vagyoni felelőssége 421.
 - ellenállási joga 352.
 — fejlődése 69, 347.
 — fejlődésének okai 348.
 — háztartása 500.
 — jogállása 336.
 — jogszabályai 194.
 — kerületei 352.
 — költségvetésének szerkezete 501.
 — - végrehajtása 501.
 — környékének fejlődése 349.
 — közigazgatási szervezete 350.
 - pénztári szolgálata 502.
 - számvevőségi szolgálata 502.
 — szföv. polgármestere 380.
 közüzemei 257, 352.
 — szfővárosi számszék 502.
 — zárószámadata 502.
 Budapesti Közlöny 193.
 — Nemzetközi Vásár 232.
 Bureau 58.
 büntető parancs 600, 610.
 - törvénykönyvbe ütköző parancsok 124.
 bűnügyi nyilvántartó hivatal, országos 179.
 büroépületek 510-511.
 bürokrácia 58.
 bürotechnika 512.
- Capo del Governo 92.
 centralisták 64, 65, 75.
 — központosítása 374.
 centralizáció 72, 86, 103, 104, 119, 204.
 — adminisztratív- 113.
 — előnyei 109.
 — előretörése 114.
 — eszközei 107.
 — fokozása 290.
 — határai 110.
 — hatása az önkormányzatra 117.
 — politikai 113.

- centralizáció történeti fejlődése 106.
 — útja az emberekhez 116.
 — válsága 1111.
 — vidéki szervei 119.
 centralizált nagyhatalmak 43.
 cégjegyzék 181.
 cél szerinti tagolás 12, 13.
 - - - vármegyében 275.
- Chief Executive, 1. még legmagasabb főnök 11, 36, 95.
 cím és jelleg 410.
 Civil Service Commission 79, 401.
 Codex Iuris Canonici 429, 530.
 Commissaires de gouvernement 89.
- Committee on Elimination of Waste in Industry 31.
 Conduit-listák 61.
 congregatio (megyei közgyűlés) 63.
 Conseil d'État, lásd államtanács.
 - de Prefecture, lásd prefekturái tanácsok.
 Consiglio di Stato 623.
 contrats administratifs 53.
 Curia regis osztályai 57.
 családi pótlék 240, 410.
 csapatszellem 28.
 csatornaőr 377.
 csekkszámllái államnak 489.
 cselekvő hatalom 41.
 csendőrség 1(10 264, 265.
 csoportérdekek hatása a közigazgatásra 82.
 csődtömeggondnok 378.
- decentralizáció 103, 112.
 dekoncentráció 104, 142, 119.
 dekoncentrált szakszervek és általános közigazgatási hatóságok viszonya 211.
 — szervek együttműködése 13
 — - impériuma 128.
 díjok 379.
 diktatúra 73.
 diplomáciai és konzuli kar 381.
 di recti o 3.
 Doctrine Administrative 36.
 ----- dans l'État (Fayol) 33.
 dohányjövédéki központi igazgatóság 261.
 doktrinerek 64.
 dolgokra vonatkozó nyilvántartások 182.
 dologi kiadási számiák 490.
 — szükségletek 53.
 — - kielégítésének irányítása 528.
 dorgálás 418.
 döntés 174.
 — előkészítése 108.
 — jogának átruházása 212.
 — központosítása 108.
 — közszállítási ügyekben 507.
 — módjai előléptetés ügyében 439.
 döntvények, közigazgatási bírósági 630.
 Dunántúli villamossági r.-t., Magyar 256.
- Economy 27, lásd még gazdaságosság.
 — and efficiency 78.
 efficiency. 27, 28, 78.
 — engineers 36.
 egészségvédelemi szolgálat 355.
 egzisztenciális megoszlás 162.
 egyenesadó-törvények egységes szerkezete 543.
 egyenesadók felsorolása 452.
 egyenrangú szervezeti egységek 11.
 egyesület 214.
 - -ek nyilvántartása 182.
 egyetemek és főiskolák 364.
 egyetemi (főiskolai) oklevéli képesítéshez kötött állások 381.
 - tanárok 378.
 egyén eredményessége 428, 433.
 - életterének kitágulása 526.
 egyéni cégek 441.
 - cég alakjában működő közüzemek 250.
 - hatáskör 74.
 - jogok és kötelezettségek létrejövele a közigazgatásban 590.
 - szervek 212.
 egyházak, bevett és elismert 221.
 egykezek 256.
 egyoldalú aktusok 588.
 - közigazgatási jogi aktus 589.
 egyöntetű és kevert népesség 157.
 egység a közigazgatásban 118.
 — és teljesség a költségvetésben 464.
 egységes eljárási jogunk kezdetei 608.
 - pénztárrendszer 65.
 — szerkezetek 543.
 — vámtarifá 59.
 együttes kezelés, közadóké 456.
 együttesen kezelt közadók könyvelése és nyilvántartása 456.
 elbocsájtás 402.
 elemi költségvetési előirányzatok 470.
 elévülés 633, 634, 635, 636.”
 - fegyelmi ügyben 599, 636.
 - határideje 635.
 - megszakadása 636.
 eljárás alanyai, közigazgatási — — 606.
 - szerinti tagolás 12, 14, 16.
 ----- vármegyében 275.
 eljárási jog, közigazgatási — — 549.
 — jogi általános érvényű rendelkezések 608.
 — szabályok megsértése, mint semmisségi ok 619.
 elkülönített vagyongazdálkodású közüzemek 249.
 ellátmány 477.
 ellenőrzés 34.
 — az államháztartásban 486.
 - előzetes és utólagos 486.
 — fajai 547.
 — fogalma 547.
 — , hierarchikus 125.

- ellenőrzés hivatalból 125.
 - módjai 125.
- elméleti képzettség, mint a közszolgálati alkalmazás feltétele 395.
- elnök jogállása az Egyesült Államokban 73, 95.
 előadói rendszer 64.
 előállítás 570.
 előfogat-állítási kötelezettség 384.
 előirányzat-nélküli kiadás 478.
 előírás és lerovás 483.
 előkészítés közigazgatási eljárásban 607.
 előléptetés 14, 121, 438.
 előléptetés főnöki állásba 440.
 előjáró köteleességei 406.
 előrelátás 33, 536.
 előterjesztés 616.
 elővárosok 348.
 elővezetés 570.
 eltávolítás közszolgálatból 414.
- eltérések a költségvetési előirányzattól 478.
- elvi jelentőségű határozatok, közigazgatási bírósági----- 630.
 emberek és az állam viszonya 561-562.
- „mint az önkormányzat kiinduló pontjai 113.
 emberi cselekvések és a jog 49.
 engedelmesség jogi határai 123.
- kikényszerítése közszolgálati alkalmazottaktól 134.
- Erdélyi Magyar Gazdasági Egyesület 235.
- erdészeti igazgatás szervei 357.
 erdőbirtokossági társulat 225, 359.
 — igazgatóságok 357.
 — ör 377.
 — tiszt 377.
 - törzskönyvek 186.
- eredménykimutatás 492.
 — vizsgálata 34.
- eredményesség 22, 27, 78, 99, 136.
 — ellenőrzése 36, 548.
 - előtérbenyomulása 77.
 - mint követelmény 75.
 - pénzügyi közigazgatásban 576.
 - , szervezete 428.
- eredmény megállapításának módjai 23.
 - számlák 482.
- eredménytelenség 12.
- erőhatalmi szervek 208.
- erős exekutíva rendszere 73, 74, 95, 526.
 - központi hatalom szervezése 56
- eskü, hivatali 389.
- esküdtek 321.
- eszme uralma 7, 21, 132.
 - községek 305.
- exekutíva, lásd még közigazgatás 74.
 - fontossága 207.
- exklave 303.
- exlex 472.
- expediálás 64, 559.
- extenzív korszak a köziagzatásban 524.
- éghajlat 149.
 - mint városalakító erő 328.
- életforma 161.
 — -hivatású alkalmazottak 379
 építési tervek 511.
 építkezés 509.
 ----- nél együttműködő szakmák 511.
- érdekcsoportok jelentősége 83.
 érdekelt kezdeményezése 125.
 érdekeltség községalakulásoknál 326.
 érdekképviseltek 227.
 - átmeneti formái 245.
 érdekképviselőt címén tagok a vm. th. bizottságban 276.
- érdem szerinti rendszer, lásd még merit system 79, 80.
- érdemi döntés elhúzódása 15.
 - végzés 610.
- érdemleges eljárás, rendőri büntetőbírói 600.
- érettségi elvégzéséhez kötött állások 381.
 építésügyi albizottság 290.
- érvényes jogszabályok összefoglalása 543.
 észrevétel mások adójával kapcsolatban 617.
- fact-finding módszer 98.
- fait de service 420.
 - personnel 420.
- fakultatív állami feladatok 216.
- falu 297.
- familiárisok 56.
- fascizmus 92.
- Fayol-Henri elmélete az adminisztrációról 32, 33-35.
- federalizmus 64, 113.
- fedezet 461.
- fegyelem 59.
 — közszolgálatban 131.
- fegyelmi bíróság 366.
 — büntetések 414, 415, 416, 417.
 — eljárás 125, 414-416.
 ----- állami hivatalnok ellen 595.
 ----- községi alkalmazottakkal szemben 324.
 ----- megindítását kizáró elévülés 599.
 ----- nyugdíjas ellen 415.
 ----- önkormányzati tisztviselő ellen 290, 416, 597.
 — felelősség 415.
 — hatóságok 417.
 — ítélet 597.
 — választmány 289.
 — vétség 414, 416.
 — vizsgálat 596.
- fegyveres örtestületek 208, 263.
- fegyverhasználati jog 392.
- felelősség 38, 74, 81, 124, 427.
- felelősségtől való rettegés 60.
- felfolyamodás 615.

- független bíróság szerepe a közigazgatási bíráskodásban 625.
 í ügő kölcsöp ik 492.
- gazdasági akadémiai tanárok 378.
 — albizottság 28⁷).
 — apparátus 162.
 — élet fakultatív köztestületei 222.
 — felügyelőségek 284, 357.
 — munkaközvetítő hivatalok 359.
 — munkaügyi felügyelők 358.
 — tervek végrehajtása 539.
 — tervezés 538.
 — vezérkar 538.
 gazdaságosság 27, 136.
 — és eredményesség 78.
 — követelménye közháztartásban 4i2.
 general administration (1. még általános igazgatás) 36, 523.
 generális klauzulák 77.
 gépjármű-nyilvántartások 187.
 gépjárművek közötti adójának kivetése és kezelése 371.
 gépkocsi szerepe a közigazgatásban 516.
 Gosplan 538.
 grafikonok 515.
- gyakorlat szerepe az összhang biztosításában 8.
 gyakorlati képesítés 396.
 - közigazgatási vizsga 396, 401.
 gyakorlások 58, 379.
 gyám 262, 378.
 ----- hatóság 262.
 gyámügyi fellebbviteli küldöttség 289.
 gyárak kifejlődése 26.
 gyáripar 170, 172.
 gyermekvédelem 110.
 gyógyítás és betegápolás céljára szolgáló intézetek 355.
 gyógyszerárak 387.
- Habsburgok és az eredményesség 84.
 hadsereg és a közigazgatás viszonya 109.
 - feletti főnöki hatalom 206.
 hadügyi igazgatás 66.
 hajóalmok lajstroma 187.
 hajózási vállalatok 172.
 halászati társulatok 224.
 halotti anyakönyvek 177.
 halór 377.
 hamis községi bizonyítvány kiállítása 419.
 hangszóró, közigazgatásban 156.
 harcos alakzatok 82-83.
 hasonló ügyek elintézése 61.
 hatalommal való visszaélés 43.
 hatályon kívül helyezése sérelmes intézkedésnek 54.
 határidő, jogorvoslatoknál 615.
 határozat 590.
 - közigazgatási bírósági eljárásban 632.
 határozatok fajai 609.
 hatáskör 121, 608.
 — és illetékesség 591.
 — -i bíróság 44, 50, 197.
 — összeütközés 44.
 — túllépés 89, 626.
 határjelek 303.
 hatóság 209, 258, 591.
 — hallgatása 626.
 — -i aktusnak tételes joghoz való viszonya 590.
 — funkciók fenntartása jogi képzettségűeknek 77.
 — gazdasági munkaközvetítés 359.
 — jogkör 122, 211.
 — jogkörrel nem bíró intézmények 353.
 — közegek 263, 391.
 — orvosok 110, 354.
 - panasz közigazgatási bírósághoz 631.
 hatóságok érintkezése felekkel 606.
 - és hatósági közegek fokozott büntető-jogi védelme 391.
 havibér 408.
 - díj 408.
 háborús gazdasági és pénzügyi intézkedések 192.
 háromszögélés 184.
 háromszögélő hivatal 356.
 hátralékos közadók végrehajtása 48.
 házfelügyelő jogállása 377.
 házi műhelyek 249.
 házkutatás 570.
 háztartás 460, 483.
 háztartó gazdasági egységek 442.
 hegyközségek 225, 284, 359.
 hegyőr 377.
 helyesbítési kérelem 616.
 helyettesítés közszolgálatban 389.
 helyhatóságok 118, 258, 316.
 helyi önkormányzat 118.
 - rendészeti ügyek 265.
 Helyiségnévtár, Magyarország -a 192.
 hely szerinti tagolás 12.
 heytartótanács 62, 65, 201.
 hibás határozat, mint hatásköri túllépés 89.
 hierarchia 7, 19, 104, 120, 131, 132, 413.
 (1. még alá- és fölrendeltség),
 hírszolgálat 156, 513.
 hitel 173.
 ----- átruházás 471, 479.
 — - Budapesten 502.
 — -átvitel 471, 479.
 — -fenntartás Budapesten 502.
 - -igénylés 473.
 — -műveletei, államnak 492.
 - -szerveit, államnak 488.
 hiteles hely 56.
 hivatal és közönség viszonya 137.
 - megszüntetése 403.

- hivatalból való visszavonása és módosítása aktusoknak 618.
hivatali eskü 387.
— hatalommal való visszaélés 419.
— kötelesség megtagadása 405, 419.
- sikkasztás 419.
- titok megőrzése 405.
----- megsértése 419.
- visszaélés 419.
hivatalnokok 58, 60.
hivatalok 208, 210.
hivatalos közlöny 194.
- órák 432.
hivatalvesztés 402, 418.
hivatásérzet 59, 132.
hivatásos közzszolgálat 72, 104, 135, 427.
----- előnye 132.
----- jellemzői 131.
----- kialakulása 131.
- - kifejlődése külföldön 56.
Hombár 257.
- honvédelemmel összefüggő hivatali bűncselekmények 419.
- honvédelmi minisztérium alá rendelt szervek 365.
- szolgáltatások 53, 385.
honvédség 197, 208.
- igénybevétele belső rend fenntartására 569.
— tisztjei 379.
Honvéd Térképészeti Intézet 192.
Hoover jelentése 81.
- műve a fonok döntő jelentőségéről. 31.
horizontális tagolás 14. fi. eljárás vagy szakma szerinti tagolás),
hűség, haza és államfő iránt 405.
- ideiglenes alkalmazottak 380.
- ifjúság honvédelmi és testnevelésének országos vezetője 363.
idő szerepe az összhang biztosításában 8.
tényező a tagolási elvek kiválasztásánál 18.
igazgatás, 1. még adminisztráció 3, 4.
igazgatók és igazgatottak viszonya 17, 138.
igazolási kérelem 615.
igazolól választmány 278.
----- községi 320.
- igazságszolgáltatás és közigazgatás viszonya 44, 48.
- fejlődése 42.
igazságtalan elbánás reakciói 438.
igazságügyminisztérium. alá rendelt szervek 364.
iktatás 64, 557.
— -i rendszerek 557.
illetékek 453.
— kiszabása 371.
illetékesség 591, 608.
illetékkiszabási hivatal 260.
illetmény 408.
- hivatal, központi 14.
— és nyugdíjrendszer 408.
- kiszolgáltatására irányuló igény el-
évülése 636.
- -számlák 489.
imperializmus 26, 78.
impérium, 1. még karhatalom 39, 49, 50, 113.
- egyesítése központi szervek kezében 107.
indemnítás 472.
indiai közzszolgálat 79.
individual efficiency 428, 343.
ingatlan elleni végrehajtás 458.
iniciatíva 205.
- városokban 299.
institucionális működés 523.
Institut International des Sciences Administratives 100.
integráció 104, 118, 126.
- személyzeti kérdésben 427.
intenzív korszak a közigazgatásban 524.
International Congress for Scientific Management 38.
internálás 570.
intervencionizmus 89.
intézetek 215, 217.
intézkedések 590 609.
investitúra 400.
ipari anyaggyártáskódás szervei 360.
— forradalom 26, 71, 75, 77.
— főcsoportok 167.
— Munkaszervező Intézet (IMI) 255.
— nyersanyagok 170.
— termelés szervezete 170.
— vállalatok központi telekkönyve 184.
— - száma 172.
— záloglevelek 184.
iparjog 170.
Iparosok Orsz. Központi Szövetkezete (IOKSz) 255.
ipartestületek 232, 361.
— Orsz. Központja (IPOK) 232.
iparügyi miniszter 204.
— minisztérium alá rendelt szervek 360
ipar városfejlesztő ereje 328-329.
írártár 64, 514, 560.
írásbeli feljegyzések szerepe a közigazgatásban 548.
írásbeliség 56, 60.
irodabútorok 515.
— -épületek 609.
— -szervezés 556.
---technika jelentősége 512.
-- tiszték 282.
- -üzem racionalizálása 512.
iskolai végzettséghez nem kötött alkalmazások 381.
iskolaszék, községi 320.
iskolák felsorolása 364.
iskolán kívüli népművelési titkárok 363.

- ispán 56.
 ítélet, mint közigazgatási határozat 610.
 ítélőbírák 378.
 ius resistendi 273.
 ius statuendi, 1. még szabályalkotási jog 55.
- járás beosztás 274.
 - hivatalok elhelyezése 295.
 - mezőgazdasági bizottság 234.
 — székhelyek 130.
 járványbizottság, községi 320.
 jegyző 56, 320.
 — magánmunkálata 315, 378.
 jegyzői képesítés 320.
 — kirendeltség 347.
 jegyzőkönyvek felvételének kötelessége 60.
 Jelzálogintézetek Szövetsége, Magyar 255.
 jog sz«repe a közigazgatásban 40, 49, 96, 207-208, 579.
 jogállam 50, 54, 76, 80, 86, 90, 92.
 — és a közigazgatási aktusok 586.
 — rendszete 567.
 — túlzása 77.
- védelme az egyén számára a közigazgatással szemben 612.
 jogbiztonság túlhajtása 543.
- jogegységi határozatok, közigazgatási bíróságé 630.
 jogerő 612.
 — , alaki 620.
 — , közigazgatási határozatoké 620.
 jogerőre nem emelkedett, de már végrehajtható határozatok 634.
 jogforrások hierarchiája 58.*
 jogi aktus lényege 586.
 — keret a közigazgatásban 581.
 — pozitívizmus 76.
 — statut átruházó aktusok 589.
- személyek, mint önálló vagyoni jogi alanyok 441.
 — személyiség, szervezeti egységeké 213.
 — tények”588.
 jogorvoslat 1>25, 613.
 — a pénzügyi közigazgatásban 369.
 — fajai 613.
 — hatása a végrehajtásra 634.
 — kihágási ügyekben 368.
 — községi határozatokkal szemben 323.
- mezőrendőri és erdei kihágási ügyekben 369.
- önkormányzati alkalmazottak fegyelmi ügyében 369.
 — a) rendes, b) rendkívüli 614.
 — rendes bíróság előtt 63.
 — ugyanazon hatóság előtt 614.
 jogorvoslati eljárás 367.
 — fokozatok 365.
 — fórumok a kárpátaljai területen 372.
 — határidő 615.
- jogorvoslati jogunk főbb elvei 613.
 jogorvoslatról való lemondás 620.
 jogos fegyverhasználat 392.
 jogsérelem, közigazgatási 54.
 jogsértő parancs 120.
 jogszabály kötelező ereje kibocsátójára 583.
 — tartalmi helyessége 580.
 — -alkotás 543.
 - -alkotó aktusok 587
 - -infláció 76.
 jogszabályok gyűjteményei 193.
 - összegyűjtése, érvényes 543.
 jogszabályrendelet 543-544.
 jogsértés 51*.
 jogszerűsége közigazgatásnak 136.
 jóléti egységek 210.
 jövedékek 444, 453.
 jövedéki büntető eljárás 594, 601.
 - kihágás 601.
 jus eligendi, 1. még előjáróválasztás jog 55.
 justice délégué 88.
 - retenue 88.
- kabinet 106, 127.
 — -iroda 211.
 — -rendszer 82, 106, 202.
 — gyengéi 206.
 kamara 62, 201.
 - -i szervezet 231.
 kamarák 1.15.
 - - fegyelmi hatásköre 229.
 - önkormányzata 232.
- szerepe a gazdasági élet közigazgatásában 232.
 kancellár, német 106.
 kancellária 62, 201.
- kapcsolatok főnök és alárendeltek között 8, 9, 10.
 kapitalizmus 25, 27, 75, 78.
 karhatalom 569.
 kari becsület önkormányzatoknál 229.
 kartelek 173.
 kasszatorius hatáskör 614.
 kataszter 183.
 - -i helyszínelési felügyelőség 356.
 — -i tiszta jövedelem 183.
 katonai fegyelmi jog 415.
 — karhatalom igénybevétele 569.
 — szolgálat 135, 386.
 — térképek 192.
 - - vezérkar 532.
 káptalan 56.
 Kárpátalja 147.
 kárpátaljai területi kormányzói biztosa 128, 258.
 - - hatóságai 258.
 kártalanítás kisajátítás esetén 449.
 kegyenc-rendszer 545.
 kereskedelem 173.

- kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter 201
- - minisztérium alá rendelt szervek 361.
- kereskedelmi cégjegyzék 181.
- és iparkamarák 228, 230, 232, 361.
- könyvvitel 481.
- - az államháztartásban 481.
- társaságok 214.
- kertészeti felügyelőség 358.
- kerületi iparfelügyelők 360.
- kettős könyvvitel 481.
- key-men 431.
- kezdeményezés 49, 137, 205.
- kezelési ellenőrzés 486.
- pénztárak 491.
- kezelő (-nő) 379.
- kényszer alkalmazása 633.
- képességvizsgáló módszerek alkalmazása 401.
- képviselési jellegű érdekképviselések 230.
- képviselőházi őrség 266.
- képviselőjelölés 604.
- testület megyei városi 337.
- összetétele 307.
- választási eljárás, országgyűlési 603.
- kérelem 125.
- késedelmi kamat 457.
- kézbesítés 312, 609.
- kézműipar 171.
- kiadás elrendelése 490.
- kiadási számlák 490.
- kiadások és bevételeik egyensúlya 461.
- kiadvány aláírása 559.
- kiadvány ozás 121.
- i joga hatóságnak 591.
- kiegészítő tagolási elvek 16.
- kifogás büntetőparanccsal szemben 617.
- kihágás 568.
- kihágási bíraskodás 570, 599.
- tanács 365.
- kihágások büntetése 571.
- kihágást megállapító jogszabályok 568.
- kihirdetés, közigazgatási határozatáé 611.
- kijavítás 616.
- kijelölő bizottság 278.
- választmány 108, 278.
- kincstár fogalma 53.
- i jogügyi igazgatóság 54, 262.
- i könyvvitel 64, 481, 483.
- i vagyon 443.
- kinevezés 107, 377, 378, 399, 408.
- feltétele 388
- kötelező közzététele 401.
- önkormányzati állásokra 107.
- visszacsatolt területeken 107.
- kinevezési rendszer bevezetése 79.
- kinevezéssel előálló jogi helyzet 387.
- király 201.
- joga a vármegyével szemben 209.
- jövedelme a középkorban 52.
- király személye körüli miniszter 203.
- szolgálata 129.
- uralkodik, de nem kormányoz 206.
- királyi kancellária 56.
- közigazgatás 56.
- rendeletek 64.
- tanács 62.
- kisajátítás 447.
- a francia jogban 448.
- kisajátítási albizottság 289.
- eljárás 449.
- jog 341, 448.
- újabb fejlődése Németországban* 450.
- kártalanítás 449.
- kisded-<óvónó 379.
- kisebbségek nyelvének megtanulása 405.
- kisegítő szolgálta 379, 409.
- kisgyűlés 277-278.
- tagjai 338.
- Kisipari Kiviteli Intézet 232.
- kisközségek 302, 317.
- kisorsolás 377, 400.
- kiszüzemek 249
- kitiltás 570.
- kitüntetés 411.
- kivetés, közadóké 602.
- kivételes fejh)»*»mázások 206.
- klikkuralom löb),
- kodifikáció 36, 528, 543-544.
- kollegiális rendszer 60, 62, 64.
- Kommunal-Wissenschaft 100.
- koncesszió 446.
- val bíró magánvállalatok 386.
- kontenciózus közigazgatási eljárás 593.
- kontinentális közigazgatási rendszer 85..
- konzulátusok 263.
- koordinálás 7, 15.
- korcsoportok megoszlása 159.
- kórház 351.
- kormány 118, 119, 197, 200, 519.
- biztosok 128.
- bukások okai 106.
- -elnök és segédszervei 534.
- és a közigazgatás viszonya 521.
- felügyelet vármegyével szemben 290–292.
- fő jogköre 213.
- hatásköre 204.
- hatóságok szakközlönye 193.
- kettős felelőssége 106, 206.
- mint a nemzet főnöke 522.
- mint hatóság 258.
- rendelet 585.
- székek átszervezése minisztériumokká 66.
- viszonya a közigazgatási apparátushoz- 521.
- kormányzat hatása a közvéleményre 83.
- kormányzás 33, 519-520.
- kormányzó 197.

- kormányzóhelyettes 197, 213,
koronaórség 266.
Korporációk Nemzeti Tanácsa 538.
korporatív állam 219, 229.
— gazdasági rendszer 92.
— szervezés 573.
korpótlék 410.
kölsönök állam számára 492.
kölségetés 460.
— állami 190, 465.
— Budapest székesfővárosé 501.
— egysége és teljessége 464.
— és zárszámadás egymást kiegészítő szerepe 480.
— indokolása 469.
— közgazdasági jelentősége 462.
— községeké 497.
— megállapítása 47, 463, 495.
— rendszeressége 464-469.
— részletessége 469.
— szerkezete, Budapesté 501.
— községeké 497.
— -----városoké 499.
— valóság és pontossága 464.
— vármegyéké 496.
— városoké 500.
kölségetési előirányzat az 1942. évre 466.
— hitelek megkötése 463.
— törvény 470.
— -----végrehajtásának legfőbb elve 477.
kölségetésileg javadalmazott kiadási számlák 489.
kölségetéssel szemben támasztott követelmények 464.
könyvelési eszközök és gépek 514.
könyvvitel 24, 461.
könyvviteli rendszerek 481.
körgyám 321.
körjegyző, körjegyzőségek 282, 317, 321.
körzeti iskolafelügyelő 363.
kötbér közszállításoknál 509.
kötelelességtelenesség tudata 563.
kötelező közszolgálat 135.
követek 263.
köz magántulajdona 443, 444.
közadó behajtása 311, 457.
— behajtásának telekkönyvi biztosítása 460.
— kezelése 455, 602.
— kezeléséről szóló hivatalos összeállítás K. K. H. Ö. 453.
— kivetése 602.
— könyvelésének és nyilvántartásának átalakítása 326.
— módjára behajtandó közszolgáltatások nyilvántartása és behajtása 314.
— - módjára való behajtás tilalma 457.
— közalkalmazott magánélete 131.
közalapítványi királyi ügyvizgatóság 363.
közbenzóló végzés 610.
közirtokosságok 224.
közirtonsági rendészet 565.
— szolgálat 282.
közegészségügy haladása 71.
közegészségügyi albirtottság 290.
— hatóságok 210.
Közegészségügyi Intézet, Országos 165.
— szakközégek 211.
— szolgálat 282, 381.
közellátás 51, 143.
közellátási minisztérium alá rendelt szervek 365.
középitkezés 509.
középittelek 509.
Közérdekeltségek felügyelő hatósága 248, 257, 292.
közérdekű adatok és viszonyok nyilvántartása 311.
közforgalmi repülés 362.
Közgazdasági Értesítő 194.
— vezérkar 538.
közgyám 321.
közhatalom 50, 525.
közhatalmi egységek 208.
közhasználatban álló vagyon 443, 145.
közhitel 462.
közhivatali büntetések és vétségek 4)9.
közhivatalnok büntetőjogi felelőssége 419.
— címzése 407.
— elbocsátása 379.
— fogalma 375.
— fegyelmi felelőssége 413.
— fizetési pótlékai 407.
— jogállása 387.
— jogvédelme Angliában 94.
— kötelességei és jogai 404.
— mellékfoglalkozásai 404.
— pénzbeli előnyei 408.
— személyének kiválasztása 399.
— szolgálatadói 376.
— vagyoni felelőssége 419.
közhivatalnok és magánalkalmazotti minőség közötti átmenet 377.
közhivatalnokok felosztása 378.
— alkalmazásuk jellege szerint 378.
— alkalmazásuk minősége szerint 379.
— feladatkör (hivatal) szerint 381.
— képesítésük szerint 380.
— szolgálatadó szerint 378.
— viszonya egymáshoz 390.
közirtgatás aktusainak sokfélesége 586.
— alapjai 141.
— anyagi és formai értelemben 579.
— ausztriai fejlődése 59.
— az emberekért van 137.
— bíraskodása 45.
— bírói ellenőrzése Angliában 94.
— céljai 174, 579.
— egysége 103, 118, 373.
— - és önkormányzat 113.

- közigazgatás eredményessége 47, 76, 83.
 — eredményességének emelése 527.
 — eredménytelenségének hatásai 426.
 — extenzív korszaka 524.
 — és a jog viszonya 48, 579.
 — és a magánjog 52.
 - és a nép kapcsolata 83.
 — és a többi állami funkció 41s, 44.
 — és adminisztráció közti különbség 39
 — és az emberek 103, 117.
 — fejlődése 50, 51, 57, 72.
 1867. után 67.
 Angliában és az Egyesült Államok-
 ban 86.
 — francia fejlődése 57.
 — fejlődése Francia-, Német- és Olasz-
 országban 85.
 — feladata 39, 117, 174.
 — feladatkörének növekedése 526.
 — felelőssége 51.
 — fogalma 3, 39-41.
 — gazdasági alanyai 441.
 — gazdaságossága és eredményessége 99.
 — hallgatása 51, 76, 626.
 — használatában levő vagyon 443, 444.
 — hatása a törvényhozásra 47.
 — intenzív korszaka 524.
 — jellemzői 103.
 — jogi aktusainak fajai 587.
 jellege 486.
 — - korlátozása 85-86.
 — - rendje 49, 528, 579.
 — jogszabályalkotása 45.
 — jogszerűsége 76.
 — környezete 81.
 — különválása 40.
 — legfőbb vezetése 519.
 — legmagasabb főnöke 202, 204.
 — magánjogi aktusai 588.
 - minőségi átalakulása 72.
 — mint gazdasági alany 441.
 — működése 39, 49, 517.
 — működési alapelvei 136.
 — nyilvántartásai 175.
 — racionalizálása 81, 98.
 — szabad belátása 582.
 — személyzete 375.
 — szervezete (magyar) 197.
 — szervezetének módosulása 374.
 — szervezetének a területtel való össze-
 függése 152.
 — szervezeti egysége 199.
 — technikai segédeszközei 512.
 — területi beosztásánál irányul veendő
 szempontok 153.
 — ténykedéseinek csoportosítása 587.
 — történeti kialakulása 55.
 - túlsúlya 71, 72, 112.
 közigazgatásellenesség 562.
 közigazgatási aktus 48, 586, 588, 589.
 - - formái 591.
 hivatalból való visszavonása és mó-
 dosítása 618.
 — alkalmazottak tömege 83.
 — autonómia köre 55.
 — beszerzőhelyek kimutatása 506.
 — bírászkodás 54, 76, 622.
 — - Angliában 94, 623.
 célja 626.
 ----- fogalma 624.
 ----- Franciaországban 88, 622.
 ----- története 622.
 - bíróság 50, 63, 197, 628.
 döntvényei 630.
 ----- elvi jelentőségű határozatai 630.
 ----- határozatai 632.
 ----- hatásköre általában 126, 628.
 köztisztviselők vagyoni felelős-
 ségén alapuló káritéseknél 422.
 ----- ítéleteinek jogi hatása 627.
 ----- jogegységi határozatai 630.
 ----- mint alkotmányjogi bíróság 630.
 -----orvosi tanácsa 367.
 — - osztályai és tanácsai, magyar 629.
 — bírósági eljárás szabályozása 631.
 — eljárásokra alkalmatlan közigazga-
 tási határozatok 624.
 ----- esetjog (precedens) kötelező ereje
 627.
 -----panasz 126, 625-631,
 -----adóügyekben 371.
 ----- garanciális, községeké 324.
 ----- visszautasítása 631.
 - bizottság 20, 127, 212.
 -----adóügyi bizottsága 48, 371.
 -----alakulatai 289.
 -----egyes különleges alakulatainak jog-
 orvoslai hatásköre 368.
 - - tagjai, hatásköre, szervezete 288.
 - büntetőjog 563.
 — egyoldalú eljárás 593.
 — eljárás 592.
 költségei 608.
 ----- jogi törvénytervezet 595.
 — ellenőrzés 486.
 — gyakornokok 282.
 — határozat 609-611.
 jogereje 620.
 ----- módosításának jogcímei 616.
 ----- végrehajtása 633.
 ----- visszavonhatóságának korlátai 621.
 — hivatalnokok felosztása 381.
 — jog 54, 84, 91.
 elmélete 91.
 ----- és közigazgatás viszonya 97.
 — - fejlődése 48, 50, 85.
 — - fogalma 50, 52.
 ----- forrásai 582.
 ----- tudománya 85.
 - jogi aktus 589.

- közigazgatási jogi személyek 214
 - jogerő 608.
 - jogorvoslatok 612.
 - kényszer 48, 633.
 - kirendeltségek 258, 338.
 - klíring 555.
- közegek kijelölésének centralizálása 107.
 - politika 174.
 - rendészet 565.
 - rendtartás 595.
 - segédszolgálat, községé 310. számvevőségé 485.
 - szervek 376.
 - működési sugara 103.
 - szervezet egysége 373.
- és alkalmazása a változó viszonyokhoz 372.
 - ----- ellenesség 562.
 - rendszertelen képe 372.
 - szervezeti egységek típusai 198.
 - - szerződések 53, 558.
 - szolgálat 447.
 - ügyintézés 548.
 - racionalizálása 553.
 - - rendjének megállapítása 528.
 - vezérkar 112, 528, 628.
 - - végrehajtás 608.
 - módjai 635.
 - végrehajtást teljesítő közegek 458.
- közigazgatásnak a joghoz való viszonya 52.
- közigazgatásra ható tényezők 81.
- közigazgatással kapcsolatos mellékszolgálatok 377.
 - közigazgatástan 84, 85.
 - fejlődése 96.
 - helyzete az angolszász államokban 98.
- közigazgatástudomány 84, 85.
- „Közigazgatástudomány” folyóirat 196.
- közigazgatástudományi intézetek 80, 100, 195.
- közigazgatástudomány magyar irodalma 160.
- közintézetek 215.
 - , városi 338.
- közintézmények 207.
- közjegyző közhivatalnoki minősége 377, 378.
- közjegyzői kamarák 228, 237, 365.
- közjogi sérelem 53.
 - viszonyok ismertetőjele 593.
- közkórház 355.
- közlekedési segély 410.
- közmunkakötelezettség 384.
- közönség hatósági támogatása 314.
- központi állampénztár 65, 356, 491.
 - Értésítő” 182, 194.
 - és külső adminisztráció 16.
- hatalom ellenőrző és felügyeleti joga 55.
- Központi Illetékkiszabási Hivatal 371.
 - Illetményhivatal 261, 476.
 - könyvelés 491.
 - Mértékügyi Intézet 361.
 - Statisztikai Hivatal 354.
 - tisztviselő vármegyében 280.
 - választmány 279.
- központosítás határai (1. még centralizáció) 111.
- közrend fenntartása és helyreállítása 564.
- közrendészet 283.
 - tudománya 97.
- község 297.
 - fogalma 316.
 - hatásköre 307.
 - igazgatási jogköre 282, 283, 310.
 - közigazgatási segédszolgálat 310.
 - önkormányzati jogköre 307, 308.
 - szerepe az állami pénzügyigazgatásban 313-314.
 - törvényes jogköre 310.
 - végrehajtó szervei 320.
- községek 197.
 - alkalmazottai 383.
 - bevételi forrásai 498.
 - egyesítése 325.
 - és az állam 324.
 - a vármegye 322.
 - határának terjedelme 304.
 - háztartása 497.
- jutalmazása közadók eredményes kezeléséért 460.
 - keletkezése 325.
 - költségvetése 497.
 - közhatalmi megszervezése 301.
 - közigazgatási ügyvele 322.
 - lakossága 304, 318.
 - megszűnése 325.
 - segélyvezérségi alapja 498.
 - száma Magyarországon 317.
 - szervezete 316.
 - szövetkezése 326.
 - területe 303.
- községháza 321.
- községi alkalmazottak 321.
 - illetményei 499.
- bíraskodás 46.
 - Budapesten 352.
- bíró 320.
- bizonyítványok 312.
- előjáróság 321.
- határ 303.
 - változások 326.
- illetőség 304-305.
- jegyző 320.
- képviselőtestület 318.
- körorvos 355.
- közmunka 384.
- nyilvántartások 311.
- önkormányzat megsértése 324.
- pótdadó 498.

- községi (m. városi) szabályrendeletek 195.
- törvény 301, 304.
 - törzskönyv, országos 302.
 - vagyonközösség 314.
 - választójog 304.
 - zárószámadás 499.
- közégszervezés vizsgálata 327.
- közszállítás 502.
- „Közszállítási Értesítő” 194, 507.
- közszállítási szabályzat 53, 309, 503.
- közszolgálat 132.
- fogalma és fajtái 129.
 - megszűnése 402.
 - különös törvényei 394.
 - szervezete 378.
 - tanulmányozása 80.
- közszolgáltatások 382.
- közszolgáltatásból folyó előnyök 406.
- közszolgálati alapelvek 59.
- alkalmazás kellei 394.
- alkalmazottak és a politikai pártok 132.
- jog 58.
- jogszabályok gyűjteménye 393, 409, 412.
- jogviszony keletkezése 377.
 - külső oldala 391.
 - tartalma 387.
 - megbízás 130.
 - örségváltás 135.
 - pragmatika 393.
- szerződésen alapuló szolgálati viszony 383.
- viszony jogi természetéről való fel-fogás változásai 388.
- közszolgáltatásra való kötelezettség 384.
- közszolgáltatások fajtái Magyarországon 576.
- felsorolása, állami 452-453.
 - fogalma 450.
 - kezelése 370, 450.
- kezelésére vonatkozó szabályok (K. K. II. Ö.) 480.
- közszolgáltatásokra vonatkozó alaki jogi szabályok 575.
- közszükségletek kielégítése a közjog alkalmazásával 49.
- magánjog alkalmazásával 49.
- köztámogatásban részesített magánvállalatok 257.
- közteherhivatali kötelezettség 574.
- közterhek aránya a nemzeti jövedelemben 451, 452.
- köztestületek 216, 219.
- köztulajdon 443.
- közutak 172, 284, 361.
- közüti kerületi felügyelők 361.
- közutak törzskönyve 186.
- közüzemek 21<8.
- fajtái 249.
- közüzemek fogalma 247.
- nyilvántartásai 187.
 - vagyona 443.
 - , városi 338.
- közüzemi törvény 248.
- közzvadás képviselője a rendőri büntető-eljárásban 599.
- közveszély elhárítása 384.
- közvélemény irányítottsága 83
- kulcsposzciók 133, 431.
- kultúrmérnöki hivatalok 359.
- kúria ügyvédi tanácsa 367.
- kút 155.
- kutatás 29.
- külföldi állampolgárok ellenőrzése 179.
- Külföldi Hitelek Pénztára 251.
- Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság 179, 259, 570.
- külszolgálati hatóságok 263.
- külön bíróság 45.
- különkezelt közadó 456.
- különleges közigazgatási eljárás fontosságai 593, 606.
- határozatok 610.
- különös alávetettséget jelentő jogviszonyok 589.
- állampénztárak 491.
 - hatóságok 209.
- külterület 298.
- fogalma 342.
- külszolgálati 280-282.
- külszolgálati 66.
- Külszolgálati Közlöny 194.
- külszolgálat 381.
- külszolgálati 203.
- Lakái 155.
- pénz 407, 409.
 - osztályok 409.
- lakosság számának növekedése 69, 71.
- lakóházak anyaga 155.
- lakosság városokban 335.
- Latorca rt. 257.
- legelső földrajzi tagozatok 16-17.
- legelő- és erdőközösségek 224.
- legelőterületek 359.
- legjobb megoldások kiválasztásának módja 24.
- legtöbb adót fizető tagok a vármegyei törvényhatósági bizottságban 276.
- k (virilisek) névjegyzékének összeállítása 318.
- lehetetlenség, mint semmisségi ok 619.
- leltár, állami 494.
- lemondás jogorvoslatról 620.
- közhivatalnok állásról 388.
- lerovás 483.
- letisztítás 559.
- leventék országos parancsnoka 365.
- levéltárnok, vármegyei 281.
- Lex Szaparyana 628.

- légi forgalom 173.
 légvédelmi kötelezettség 385.
 liberális állam 106.
 - demokrácia 76.
 felfogása a tisztviselők kiválasztá-
 sára 400.
 - jogállam 87.
 ----- felfogása a közszolgálati jog-
 viszonyról 388.
 liberalizmus 25, 26.
 -, politikai 51.
 likviditás, államé 473.
 local gouvernement 93, 100, 114 (j. még
 önkormányzat).
- Magasépítés 509.
 Magánalkalmazottak Biztosító Intézete
 (MABI) 240, 241, 243.
 magángazdasági jövedelmek 52.
 magánigazgatás 3, 49.
 magánjog alkalmazása a közigazgatásban
 49, 53.
 magánjogi kártérítés 53.
 - munkaszerződésen alapuló szolgálati
 jogviszony 383.
 - szerződéssel vállalt szolgálat 136.
 - Törvénykönyv Tervezete 422.
 magánlakás szentsége 567, 570.
 Magyar állam szervezetének áttekintése
 197.
 — Duna- és Tengerhajózási rt. 362.
 — Folyam- és Tengerhajózási rt. 256, 362.
 — Gyáriparosok Országos Szövetsége
 (IGYOSz) 246.
 — Investment Társaság 256.
 — kamarai utasítás 61.
 - közigazgatás alapjai és feladatai 141.
 ----- fejlődése 1526-1867-ig 61.
 ----- szervezete 139.
 ----- tükre 278.
 — Közigazgatástudományi Intézet 196.
 — Légitforgalmi rt. 362.
 — Mezőgazdák Szövetkezete 257.
 — Nemzeti Bank 227, 252, 473, 491.
 Havi Közleményei 192.
 — Nemzeti Múzeum 364.
 - Országos Szabványok (M. O. Sz.) 31.
 — Pénzügyintézetek Záloglevéltárcájátó
 Szövetkezete 256.
 — Pénz és Tőkepiac szabályozására ala-
 kult intézet 256.
 - Pénzügyi Szindikátus 256.
 - Szavatossági Bank 255.
 majorok 344.
 marhalevél 187.
 másodlagos közszolgálati jogviszonyban
 állók 377.
 másodrendű utalványozó hatóságok
 475-476.
 megajánlási szakasz költségvetési tör-
 vén vben 471.
 megintés 458-459.
 megsemmisítés jogi hatálya 620.
 megvesztegetés 419.
 megyei közigazgatás elleni támadások 64.
 — közgyűlés 63.
 — törvénvszék 63.
 — város 274, 302, 336.
 — városok háztartása 499.
 meg]ferendzési törvény 293.
 mellékfoglalkozásszerű közszolgálat 382.
 merit system 79, 132, 134.
 metropolis 349.
 mezőgazdaság 163.
 mezőgazdasági bizottságok 234, 359.
 Mezőgazdasági Biztosító Kamara 235, 359.
 — népsűrűség 155.
 — szakoktatási intézetek 359.
 — termények 165.
 - tudományos és kísérletügyi intézetek
 359.
 mezőőr 377.
 méhészeti kerületi felügyelőségek 358.
 méret, szerepe a tagolási elvek kiválasz-
 tásánál 19.
 mérnöki kamara 237, 361.
 - szolgálat vármegyében 282.
 - tanács 367.
 mérnökök 381.
 mind közt legjobb eljárás 23, 28, 80, 83.
 miniszter 380.
 - felelőssége 202.
 - függősége alárendeltjeitől 205.
 - hatáskörének megállapítása 65.
 - kijelölése 73.
 - , összes eddigi miniszterek száma 206.
 - szerepe és jogállása 204.
 miniszterelnök 380.
 - ellenőrzési lehetőségei 547-548.
 - primus inter pares 203.
 miniszterelnökség alá rendelt szervek
 353-354.
 miniszteri állások szervezése 47, 65.
 minisztertanács 203.
 - hatásköre 204.
 minisztérium 71, 201-202.
 - által javadalmazott számlák 490.
 minősítés 121, 433.
 -----i táblázat magyar 436.
 - törvény 393.
 minősítvények 61, 433.
 mintaterek jegyzéke 183.
 módosítása közigazgatási határozatoknak
 616.
 munka-egységek számának megállapítása
 8.
 - erő 173.
 ----- összevonása 18.
 — eszközök 512.
 — folyamat organikus egysége 6.
 — hely a közigazgatásban 375.
 — megosztás 4, 5, 7, 36.

- munkamegosztás állami és önkormányzati igazgatás közt 117.
- és összhangbiztosítás közti külön ség 8.
 - határai 6.
 - jegyzők közölt 317.
 - közigazgatásban 373.
 - menetek ábrázolása 551.
 - módok 512.
 - szolgálat, közérdekű 384.
 - teljesítmény csökkenése 9.
 - szerepe előléptetésnél 439.
 - ügyi felügyelő, járási 284.
- mutatózás 559.
- működés 4.
- célja 22.
 - fajainak megkülönböztetése 523.
 - és szervezet széjjelválasztása 4.
 - szervi és szakirányú 523.
 - i elvek a közigazgatásban 136.
- műszaki ellenőrzés közegei 356.
- kar 381.
- művelési ágak 163, 183.
- művészeti kamarák 239.
- Nachtwächterstaat 24.
- nagybirtok és nagytőke érdekei 82.
- Nagy-Budapest 145, 155, 347, 349, 350, 537.
- községek 302, 317.
 - létszámú csoportok politikai súlya 1
- nagyobb status előnye 14.
- nagy táj 153.
- nagyvárosok keletkezése 71.
- National Ressources Committee 538.
- nádor 55, 62, 201.
- nemesfém- és drágaköcsarnok 227.
- nemesség adómentességének eltörlése 18.
- nemességi jog 42.
- nemzetállam 159.
- irányítása 522.
- összes erői kifejtésének szükségessége 533.
- Nemzeti Hitelintézet 257.
- Szabadkikötő és Tengerhajózási vállalat 362.
- nemzetiségek 159.
- nemzetközi állam- és közigazgatástudományi akadémia 196.
- közigazgatástudományi intézet 100, 196.
 - — kongresszusok 33, 100.
- racionalizálási kongresszus (London, 1935) 38.
- nevelési járulék 412.
- négyéves tervek 538.
- középiskolai végzettséghez kötött állások 381.
- német és francia közigazgatási jog viszonya 91.
- jogállam közigazgatása 87.
- népegészségügy 134.
- népesség 141.
- eloszlása 156.
 - jobb eloszlása 142.
 - közigazgatási jelentősége 154.
 - összetétele 157.
 - szaporodása 142, 143.
- népjóléti és munkaügyi miniszter 203.
- képviseleti országgyűlés 71, 73, 201.
 - oktatási albizottság 289.
 - kerületek 362.
 - mozgalmi nyilvántartás 178.
 - mozgalom 158.
 - sűrűség 154, 306.
 - számlálás 188.
- Nobile officium 63, 130.
- normalizálás, lásd szabványosítás 30.
- növénytermelés mai szintje 165.
- nyerserőt megtestesítő szervek 258.
- virilizmus rendszere 319.
- nyilvános pályázat 400-401.
- nyilvántartások 175, 311.
- nyomozás 566.
- a közigazgatási eljárásban 607.
- nyugdíjazás 60, 402, 412, 417.
- nyugdíjjárulék 412.
- rendszerünk 411.
 - számlák 489.
 - törvény 240, 393.
- Okiratok bizonyító ereje 607.
- olasz közigazgatási jog fejlődése 92.
- one best way (the), 1. még: mind közt legjobb eljárás 24, 80, 131.
- organizáció, lásd még szervezés 26, 27, 129.
- operating efficiency 428.
- országgyűlés 197.
- -i értesítő 193.
 - képviselőválasztási eljárás 603.
 - képviselőválasztók névjegyzéke 180.
 - követküldés joga 55.
 - — választójog 304.
- országos büntetőintézetek 364.
- Bünyügyi Nyilvántartó Hivatal 364.
 - döntőbizottság 366.
 - Fagazdasági Tanács 24G.
 - - Falusi Kislakásépítő Szövetkezet 255.
 - Földhitelintézet 254.
 - Gazdasági Munkaközvetítő Hivatal 359.
 - Ipari és Bányászati Családpénztár 240, 244.
 - Ipari Munkaügyi Felügyelőség 360.
 - Központi Hitelszövetkezet 254.
 - községi törzskönyv 302.
 - Lakásépítő Hitelszövetkezet 256.
 - Levéltár 65, 560.
- Mezőgazdasági Biztosító Intézet (OMBI) 240, 243.
- Mezőgazdasági Egyesület (OMGE) 24fi.

- Országos Magyar Gyűjteményegyetem
215.
- - Idegenforgalmi Hivatal (OMÍH) 361'.
 - Ipari Jelzálogintézet 256.
 - - Tejszövetkezeti Központ 257.
 - Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA) 355.
 - Öntözésügyi Hivatal 359.
 - Sajtótanács 366.
 - Társadalombiztosító Intézet 240.
 - - alkalmazottai 383.
 - és OMBI tisztviselői 242, 409.
 - mint közttestület 242.
 - - - önkormányzata 24h-242.
 - Tisztviselői Betegápolási Alap 411.
 - Törvénytár 193.
 - országrendezés 142, 536.
 - orvos, községi v. körorvos 321.
 - orvosi kamarák 238.
 - kar 381.
 - tudomány haladása 71.
 - óvodafelügyelőbizottság 320.
 - önálló iparosok 162.
 - önellátás 143.
 - önkormányzat 17, 55, 104, 116–119, 214.
 - alapgondolata 116.
 - alkotmány védő szerepe 117.
 - előnyei 116.
 - elsorvadása 110.
 - meghatározása 119.
 - , területi 115.
 - , testületi 115.
 - i jog 55.
 - kör 307.
 - vámegyei 270.
 - tisztviselők elleni fegyelmi eljárás 597.
 - ügyintézés 1120.
 - önkormányzatok költségeihez való hozzájárulás számlája 489.
 - önrendelkezési jog 55.
 - öntözés 150.
 - örökös tagok a vármegyei törvényhatósági bizottságban 276.
 - ösgyűlés 114, 307.
 - összeépült községek 304.
 - -férhetetlenségi bizottság 279.
 - összes közterhek a nemzeti jövedelem számlájában 452.
 - összhangbiztosítás 4, 7, 15–21, 34, 36, 132.
 - állami és önkormányzati szervek között 127.
 - eszme által 21, 132.
 - és munkamegosztás közti különbség 8.
 - fogalma 544.
 - fokozása 111.
 - hadseregénél 546.
 - határai 21.
 - özvegyi nyugdíj 412.
 - Panasz, közigazgatási bírósági 625.
 - parancsadás 34, 36, 541.
 - parancsolás jogszabály útján 543.
 - parancsoló (normatív) jogszabályok 587.
 - parancs teljesítése 120.
 - végrehajtásának megtagadása 124.
 - parcellázás 341, 449.
 - parlamentáris alkotmányok 45.
 - rendszer bevezetése 520.
 - - lényege 73.
 - parlamentarizmus hatása a közigazgatásra 82, 94.
 - passzív alakulatok 214, 216.
 - Pázmány Péter Tudományegyetem 215, 218, 364.
 - gazdasági igazgatósága 363.
 - permanent secretary 94, 432.
 - Pénzünetzeti Központ 193, 227, 253, 491.
 - pénzkezelés 473, 494.
 - vármegyékben 496.
 - pénztári és hitelszervek 488.
 - mérleg 492, 494.
 - rendszer 65.
 - szolgálat 282, 488, 502.
 - pénzügyigazgatóság 122, 260, 371, 455.
 - pénzügyi adminisztráció államosítása 66.
 - hatóságok 259, 441>, 455, 475.
 - jogorvoslati hatóságok 369.
 - jogszabályok 9V, 575.
 - közigazgatás 528, 573.
 - eredményessége 576, 577.
 - feladata és generális fontossága 574.
 - Közlöny 194.
 - Szolgálati Szabályok 393, 416, 420.
 - törvények változásai 580.
 - pénzügyminiszter 122, 427–428.
 - pénzügyminisztérium alá rendelt szervek 356.
 - pénzügyőrség 265.
 - Planning Board 36.
 - plannung, planning, 1. tervezés 30.
 - polgári hivatalnokok 381.
 - iskolák 320.
 - polgármester hatásköre Budapesten 351.
 - , megyei városi 337.
 - , törvényhatósági jogú városi 338.
 - politika ágai 175.
 - fogalma 175.
 - -i államtitkárok 380.
 - centralizáció 105, 113.
 - ellenőrzés 486.
 - irányítás 205.
 - tisztviselők 133, 380.
 - porosz beam ter állam 57.
 - posta 173, 361.
 - bontás 557.
 - takarékpénztár 356, 473, 477, 488.
 - postázás 559.

- posztlindusztriális állam közigazgatása
131.
— fejlődés hatása az államéletre 521.
— közigazgatás 51.
 szervezete 375.
— közszolgálat 80.
pozitív teljesítmények 51.
pótadó 495, 498, 500.
póthitel 478.
— Budapest 502.
pótlékok közhivatalnokok fizetéséhez 410.
pótválasztás országgyűlési képviselőknél
605.
precedens kötelező ereje közigazgatási
bíráskodásban 627.
prefektúrai tanácsok 87, 622.
preindusztriális közszolgálat 80.
pressure group 82.
private administration, lásd magánigaz-
gatás 3, 49, 78.
Private Bill 93.
privilegium 50.
Probst-féle minősítési lap 437-438.
- rendszer 435.
programmcsinálás 521.
próbaszolgálat 401.
public administration, lásd közigazgatás
3, 49, 78.
Public Administration Clearinghouse 556.

quasi-judicialis hatáskör 94.

Racionalizáció 30.
racionalizálás 31, 59, 99.
rangelsőbbség 439.
— osztályok 408.
— sorozati névjegyzék 382, 411.
rádió 156, 173.
recours pour excès de pouvoir 89, 607,
626.
reformatórius hatáskör 614.
Regierungspräsident 20, 127.
Reichnährstand 229.
rendbüntetés 418.
rendelet kifejezés használata 584.
----- ek fontossága a közigazgatási jogban
582.
— gyűjteményei 193.
— tára (magyarországi) 193.
rendelet kibocsájtási jog 76, 87.
-----re való feljegyzés megtiltása 124.
rendes jogorvoslat 614.
- (polgári) bíróság 53.
rendezési terv városfejlesztésnél 340.
rendészet 50, 52, 561, 562.
— eszközei 568.
— feladatai 564, 566.
— szerepének változása 572.
rendi jellegű érdekképviseletek 236.
— szervezetek 229.
— vármegye elavult volta 64.

rendkívüli hitel 478.
— jogorvoslat 614.
— követek és meghatalmazott miniszte-
rek 378.
rendőrállam 76.
- hatósági őrizet alá helyezés (interná-
lás) 570.
— hatóságok működése 568-569.
rendőri büntetőbíráskodás 285, 566, 571.
— büntető eljárás 46, 594, 599.
-----jogorvoslati 368.
— engedély 571.
— felügyelet alá helyezés 570.
— idézés 569.
— hatalom korlátai 566.
— parancsok 568.
rendőrközeg belépési joga magánlakásba
570.
rendőrség 209.
— államosítása 110.
— fegyverhasználati joga 392.
— személyzete 259.
- szervezete 259.
- -i beavatkozás 567.
- pótdíj 410.
rendszeresség a költségvetésben 464.
res judicata 621.
research, lásd még kutatás 29.
részletesség az állami költségvetésben 469.
részvénytársaságok száma 172.
római katolikus egyház szervezete 57,
106, 207.
rövid úton való eljárás 63.
— lejáratú kölcsönök 492.
— távú tervezés 538.
Rule of law 93.
ruszinok 147.

Sajtókamara 239, 354.
science de l'optimologie, la 38.
science of administration 78 (1. még ad-
minisztráció tudománya).
scientific management 29, 78 (1. még tu-
dományos üzemvezetés).
segédhivatal 556.
- -i ügykezelés 65.
selejtezés 560.
selyemtenyésztési felügyelőségek 358.
semmis hatósági aktus 618.
semmisség 620.
service public 88.,
servientes regis 129.
síbolás 76.
silence de l'administration 76, 626, 1. még
közigazgatás hallgatása,
simile 61.
specializálódás 5.
- előnyeiről való lemondás 16.
specifikáció 505.
spoils system 79.
Staatsrat (lásd még államtanács) 60.

- standardizáció, lásd még szabványosítás 30, 505.
- Stationery Office 504.
- Statisztikai Hivatal, M. Kir. Központi 14, 187.
- munkaterv 188.
 - szakvizsgák 398.
 - tanács, országos 188.
- Stato di diritto 92.
- statusok 382, 440.
- súrlódások csökkentése 545.
- Szabad belátás 204, 581.
- - alapján hozott aktusok 87.
 - visszavonás esetei 618.
 - verseny korlátozása 26.
- szabályrendeletek 585.
- - gyűjteményei 194.
 - -szerű elbánás 403.
 - -zat jogi természete 390.
- szabályzatok 584.
- szabványosítás 30, 505.
- szakértelem 108.
- miniszteri állásnál 205.
 - szükségessége 50.
 - díjok 379.
 - hatóságok 209.
- igazgatási szervek 353.
 - irányú közigazgatási aktusok 587.
 - közigazgatás feladatköre 525.
 - - működés 523.
 - képviselők a rendőri büntetőeljárásban 599.
- szakmai családpénzlárak 244.
- szakmák szerinti tagolás 12.
- oktatási intézetek 364, 379.
 - -szerűség 136, 400.
 - képviselője 276.
 - szervek közti összhang biztosítása 373.
 - a személyzeti kérdés megoldására 427.
- Szapáry Gyula gróf törvényjavaslatai 293, 295, 374!
- szavazás 603.
- számadási per 490.
- számadás eszközei 514.
- számonkérő szék 279.
- számszék, székesfővárosi 502.
- számvevői segítségszolgálat 485.
- számvevőség hivatása és hatásköre 485.
- szervezete 487.
 - városokban 338, 500.
 - viszonya az utalványozó hatósághoz 487.
- számvevőségi csekkosztály 490.
- szigorlat 490.
 - tisztviselők felelőssége 487.
 - véleményadás 486.
- számvevőszék 59, 197, 473, 493.
- számvitel, állami 480.
- számvetési ellenőrzés 64.
- rendszer 65.
 - törvény 474, 480.
- szellemi élet köztisztületei 221.
- hatalom, állami 208.
- személyekre vonatkozó nyilvántartások 176.
- személyek szerinti tagolás 12, 15.
- vármegyében 275.
- személyes bejelentési kötelezettség 177.
- személymotoszás 570.
- személyzet buzgalmának előmozdítása 14.
- kijelölésének centralizálása 107.
- személyi járandóságok részletezése 469.
- kiadási számlák 489.
 - kiadások aránya az állami költségvetésben 425.
- személyzet minősítése 433.
- személyzeti állomány tagozódása 382.
- politika 440, 528.
 - fogalma 425.
- szemléltető ábrázolás 515.
- szervezet 4.
- állandósága 5.
 - egysége 36, 37.
 - és a tagolási elvek 18.
- eredményességének biztosítása 429, 432.
 - és egyén eredményességének megkülönböztetése 428.
 - és működés szíjjelválasztása 4.
 - felépítése 8, 9.
 - integrálása 118.
 - működésének célja 23.
 - területi tagolása 300.
- szervezeti egységek 11.
- - jogi személyisége 213.
- szervezés 4, 7, 33-34, 36, 104, 539.
- főcélja 19.
 - korlátai 22.
 - a közigazgatásban 103, 540.
- szervezési típusok 105.
- szervezéstudomány 75, 428, 430.
- szervezkedés, helyi szükségletek kielégítésére 113.
- szervező (technikai) jogszabályok 587.
- szervi (institucionális) aktusok 587.
- működés 523.
- szeszegyedárusítási igazgatóság 261.
- székelyföld 148.
- szigorlat, számvevőségi 490.
- színművészeti és filmművészeti kamara 239.
- szociális közigazgatás intézetei 219.
- szokás szerepe az összhang-biztosításnál 8.
- - a munkamegosztásnál 6.
 - jog a közigazgatásban 585.
- szolgabírák 56, 129, 282.

- szolgálat ellátása 404.
 — tényleges teljesítése 377.
 - -i engedelmesség 405.
 — idő 411–412, 439.
 — kötelezettség tartalma 389.
 — parancs 389, 390.
 — pragmatika 393.
 — szabályzat 390.
 - szerződés 399.
 - vétségek 416.
 szolgáltatótól való felmentés 403, 417–418.
 szőlészeti és borászati felügyelőségek 358.
 szükségletek megoszlása 461.
 születési arányszám csökkenése 158.
 Tagok viszonya a szervezethez 12.
 tagolás a cél szerint 12.
 — - szakma vagy az eljárás szerint 14.
 személyek vagy tárgyak szerint 15.
 — földrajzi alapon 16.
 tagosítás 152, 164.
 takarékpénztárak és bankok egyesülete 246.
 talajjavítás 151.
 tanácsok és bizottságok 211.
 tanárok 378.
 tanfelügyelő 362.
 tanintézetek 364.
 tanítók 381.
 tankerületek 362.
 tanúk kihallgatása a közigazgatási eljárásban 608.
 tanyai lakosság 343.
 - közigazgatás rendszere 342.
 tanyás városok 338.
 tarifasztyályok 190.
 Taylor F. W. vizsgálatai 27, 28–29.
 táj 152.
 tárcafőkönyví kivonatok 493–494.
 — költségvetések 470.
 — közí bizottságok 128.
 — nélküli miniszter 203.
 — záró számadások 494.
 tárcák ügykörének megismerése 431.
 tárgy szerinti tagolás 12, 15.
 — szerinti tagolás vármegyében 275.
 társadalmi szerződés elmélete 87, 562.
 társadalombiztosítás 355.
 — jóléti köztestületek 240.
 — áttekintése 245.
 — közigazgatási megszervezése 115, 229.
 társulati adó 371.
 távbeszélő 173.
 táviró 173.
 távolmaradás hivatalból 404.
 technikai forradalom 25.
 - segédeszközök a közigazgatásban 512.
 Technológiai és Anyagvizsgáló Intézet 360.
 Tejtermelők Országos Szövetsége 256.
 telek-átalakítás 341, 450.
 - felosztás 341, 449, 450.
 telekhatárrendezés 341, 450.
 - jegyzőkönyv 185.
 telekkönyv 184.
 telekkönyvek kiigazítása 326.
 telefon 156.
 telepítés 142, 300.
 - -i albizottság 289.
 település fajtái 155.
 - közigazgatási fontossága 300.
 teljesítményeket nyújtó közigazgatás 525.
 természetlagok 165.
 természetes szaporodás 158.
 terület 141, 143.
 — községi hovatartozósága 303.
 — -i beosztás 18.
 ----- vármegyéké 292, 293.
 ----i önkormányzat 215.
 - tagolás 17.
 tervezés fogalma 535.
 - , hosszútávú 30, 538.
 tervgazdálkodás 31, 109, 537.
 testnevelési bizottság 320.
 teslo unico 543.
 testőrség 266.
 testületi önkormányzat 215.
 - szervek 120, 212.
 tényleges aktusok szerepe a közigazgatásban 586.
 ténymegállapítás 29.
 ténymegállapító módszer 98.
 Tisza Kálmán területmódosítása 296.
 tisztán jogorvoslati hatóságok 365.
 tiszteletbeli állás 63.
 - hivatalnokok 380.
 — közszolgálat 130.
 tisztiorvos 211, 284, 338, 354, 398.
 tisztviselők illetményei, vármegyei 63.
 tisztí címtár, Magyarország Tisztí Cím-
 es Névtára 192.
 — főügyész, törvényhatósági 263, 281.
 törlés, behajthatatlan adótartozásé 459.
 törpe községek 305.
 történeti tényező szerepe a közigazgatás szervezetében 372.
 törvény előtti egyenlőség 82.
 — posztulátuma és az élet fényei viszonya 577.
 — uralma 46, 50, 53.
 - -a közigazgatás felett 54.
 törvénybe ütköző rendelet végrehajtása 272.
 törvénybíró 321.
 törvények és egyéb jogszabályok mutatója, magyar 195.
 — gyűjteménye 193.
 törvényes érdekképviseltek 230.
 törvényhatóság létesítése 47.
 — területének megváltoztatása 47, 294.
 i bizottság 275.
 - - felosztása 290.
 - - hatásköre 204.

- törvényhatósági bizottság közgyűlése 277.
 ----- tagjai 275-276.
 -----Budapesten 350.
 ----- tagjainak száma városokban 338.
 - jogú városok 302, 336.
 -----háztartása 449.
 - tanács 127.
 - tisztviselők vagyoni felelőssége 421.
 - útdadó 496.
 törvényhatóságok 197.
 - és községek beosztása 302.
 -----háztartása 495.
 törvényhozás és közigazgatás viszonya 48.
 - közigazgatási funkciója 45.
 - különválása 41.
 - számára fenntartott ügykörök 47.
 - túlsúlya 73.
 törvényszerkesztés 56.
 törvényszéki szakértők 377.
 tőzsdetanács 227.
 Treasury 79.
 trianoni béke 144.
 - békével kapcsolatos területrendezés 296.
 tudományos üzemvezetés 25, 29, 30, 98, 99.
 túlkiadás engedélyezésének módja 487.
 lüzrendészeti felügyelő 282, 285.
- udvarias bánásmód 405.
 újoncmegajánlás 47, 273.
 újrafelvétel közigazgatási bírósági eljárásban 632.
 - -i kérelem 615.
- Union Internationale des Villes et des Autorités Locales 100.
 uradalmi községek 304, 305.
 uralkodók, mint főnökök 521.
 „uralmi tér” ForsthoF szerint 526.
 út, bekötő- 155, 172, 445.
 - adó, törvényhatósági 496.
 utalványozás 474.
 utalványozó hatóságok 210, 263, 441, 472, 475, 484.
 utalványrendelet elévülése 636.
 - megvizsgálása számvetéség részéről 486[^].
 utasítás 120, 125.
 útszámlák intézésének ügymenete 552.
 útlevél 179.
 ügyügyi albizottság 289.
- ügyészek 378.
 - közigazgatási bíróság mellett 89, 626, 627.
 - ügyintézés 548.
 - racionalizálásának példái 554-555.
 - -i mozzanatok jelkulcsa 551.
 ügykezelés 64, 66, 549, 556.
 ügykör elvonása 125.
 — menetek 550.
 — rend 550.
- ügyvédi kamarák 228, 236, 365.
 — kar 381.
 ügyvitel 549, 550.
 — -ek grafikus ábrázolása 552, 553, 554.
 üzem rendjének előmozdítása 513.
 üzemek 216.
 üzemvezetőség felelőssége 32.
 vagyoni felelősség 419.
 vagyonkezelés elkülönítése a székesfőváros üzemeinél 250.
 - -sel megbízott tisztviselő által okozott kár 421,
 vagyonkezelők ellenőrzése 486.
 - változások feljegyzése 461, 482.
 vallás- és közoktatásügyi minisztérium által rendelt szervek 362.
 - - - - tartozó köztintézetek 219, 364.
 - -i megoszlás 160.
 valódi és átfutó vagyonváltozások 469.
 -----ság és pontosság a költségvetésben 464.
 vasutak 172.
 választás 377, 399.
 — , országgyűlési 605.
 választókerületek 180.
 — közönség 318.
 választók névjegyzéke 604.
 vállalatbaadás módjai 507.
 vállalatok és segédszemélyzetük száma 173.
 vám (jövedék) 453.
 — hatóságok 261.
 — tarifa 190.
 vármegye 266.
 — egyéni szervei 280.
 — felügyeleti hatásköre 323.
 - hatásköre és jogállása 270.
 — költségvetése 291.
 — kültisztviselői 282.
 - nemesi jellege 56, 268.
 - szervezete 274.
 - szervezési hatásköre 323.
 — területe 268.
 — vagyonfelügyeleti joga 324.
 vármegyei határozatok jogereje 271.
 - hivatalos lap 194.
 — költségvetés 291, 495.
 - mezőgazdasági bizottság 234.
 - pénzkezelés 496.
 — pótdadó 271, 495.
 — szabályrendeletek 291.
 — számvetéség 292.
 — - -ek államosítása 110, 496.
 — - ellenőrző szerepe a községekkel szemben 497.
 — testületi szervek 275.
 — tisztviselők 271, 409.
 — útdóalap 496.
 — zárószámadások 497

- vármegyék fontosabb adatai 267.
 — háztartása 495.
- területének változásai 293, 294, 295, 297.
 - újjászervezése 270.
 város 63, 327.
 - a magyar közigazgatási jog szerint 336.
 — és község közti különbség 297.
- , metropolis és elővárosok közti kapcsolat 349.
 - mint település 155.
 városaink területe 335.
 városalakító erők fajtái 328.
 városbatódulás 156.
 városbíró, kerületi 46.
 városfejlesztési törvény 298, 339.
 városias kialakítás 298.
 -----ra szánt terület 339.
 városi lakosság foglalkozása 335.
 - mezőgazdasági bizottság 234.
 — orvosok 354, 355.
 — pénztárak 500.
 — statisztika 189.
 — számvevőség 500.
 — számvevőségek államosítása 110.
 — tanács 127.
 — tisztviselők 409.
 — törvény 336.
 városmorfológia 331.
 városok alkalmazottai 383.
 — áttekintése, magyar 333-334.
 — háztartása 499.
- nemzeti és nemzetközi szövetségei 100, 299.
 - vízszintes és magassági felmérése 340.
 - zárszámadása 500.
 városrendezés 330, 339, 449.
 városstudományi intézetek 100.
 vegyes jellegű kereskedelmi társaságok 251.
 versenytárgyalás 504, 507.
 - vizsgák 80.
- Verwaltungsverfahrensgesetz 594.
 veszélyességi pótlék 410.
 vezetés fogalma 541.
 - legalkalmasabb módjai 531.
- vezető közigazgatási állások betöltése a Németbirodalomban és az U. S. A.-ban 380.
 vezénylő hatáskör 595
- vezérkar 36, 37, 531.
 - feladatai 532.
 - gazdasági 538.
- közigazgatási (lásd még közigazgatási vezérkar) 528.
 — mint a főnök iskolája 547.
 szervezeti követelmény 530.
 — szervezete és jogállása 531.
 véghatározatok 584, 609, 610.
 végkielégítés 403.
 végrehajtás 51, 458.
 — fajtái 633.
 — felfüggesztése 460.
 — feltétlen foganatosítása 634.
 — fokozatai 458.
 — hivatalból 634.
 — jogerőre emelkedés előtt 634.
 — közigazgatási 633.
 — -i panasz 617.
 --1 foganatosító hatóság 635.
 végrehajtóhatalom. 41, 47.
 - túlsúlya 72, 75.
 végzés 610.
 Vier Jahresplan 533, 538.
 villamosenergia 156.
 virement 479.
 virilizmus 271, 307, 318.
 vitás közigazgatási eljárás 593.
 Vitézi Rend 221.
 visszavonás (közigazgatási aktusé) 618.
 vízhasználati társulatok 224.
 víz, ivó- 155.
 vízrendezésre alakult társulatok 223.
 vízi könyvek 186.
 — társulatok 223, 359.
 — utak 172.
 vizsgálóbiztos fegyelmi eljárásnál 596.
- zálogolás 459.
 zárolt bevételi számlák 489, 492.
 zárószámadás 461, 493, 494.
 — Budapesté 502.
 — célja 494.
 — , községi 499.
 — szerkezete, állami 494.
 — , városoké 500.
- zöldkeresztes egészségvédelmi körök 355.
 - védőnök 284.
 zsákmányrendszer 78-79.
 zsidóság, keleti 147.