

Felülvizsgálat az önkormányzatban.

Írta: FERDINÁNDY GYULA.

I.

A törvényhatóság az állam meghatározott területén élő polgároknak testülete, mely saját területén és tagjai felett közügyintézési hatalmat gyakorol és ezenkívül egyetemes országos érdekeknek az előmozdítására is van hivatva.

Eme meghatározás értelmében a törvényhatóság kettős hatáskörrel bír. Az egyik közhatalmat jelent mindannak ellátására, ami a törvények megvalósítására szolgáló tevékenységnek tárgya. A másik a közjogi, politikai tartalmat foglalja magában.

Az 1886. évi XXI. t.-ez. a törvényhatóság közügyintézési hatáskörét tulajdonképpen a 18. §-ban foglalt rendelkezéssel írja körül, amely szerint »a törvényeket és kormányrendeleteket a törvényhatóság területén a törvényhatóság hajtja és hajtatja végre«. Ez a rendelkezés azt jelenti, hogy a törvényhatóság a végrehajtó hatalomnak törvényes szerve, »*Legalia executivae potestatis organa*«, amelyet a közügyintézési hatáskörében mind a *határozás*, mind az *önálló foganatosítás* joga ¹⁾ megillet. A törvényhatóság részére biztosított közügyintézési hatáskört a törvény 2. §-a részletezi, és pedig akként, hogy a törvényhatóság gyakorolja: *a)* az önkormányzatot, *b)* az állami közigazgatás közvetítését.²⁾ Összevetve egymással a két sza-

¹⁾ Lásd e kérdéstről EGYED ISTVÁN-nak »A törvényhatóság foganatosító tevékenysége« című »A Jogállam« 1911. évi decemberi számában megjelent értekezését. (765-774. lapok.)

²⁾ A közigazgatási hatáskör törvényi megállapításából nem a magyar felfogás tükröződik vissza, mely 1848-ig az egyedüli magyar állami igazgatásnak éppen a vármegyei önkormányzatot tartotta. A hatáskörnek eme szembevető elválasztása a természetes és átruházott teendők ellátására irányuló megosztási elmélet francia földben sarjadt, ahonnan Belgiumon és Ausztrián keresztül szivárgott hozzánk s csempésztett be a köztörvény-

kasznak értelmét, nyilvánvaló, hogy a törvényhatóság, mint az állami végrehajtó hatalom törvényes szerve, arra hivatott, hogy saját területén és tagjai felett mind a helyi, mind az általános államügyek ellátását teljesítse.

A helyi államügyeket a törvény »belügyek«-nek nevezi, melyekre vonatkozólag kimondja, hogy a törvényhatóság azokban önállóan intézkedik és határoz; viszont a törvény 5. és 10. §-a a kormány részére széles ügyintéző felülvizsgálati jogot biztosít, amelylyel a törvényhatóság részére a belügyekben biztosított közügyintézési hatáskört korlátozza. És nézetem szerint ez a tartalmas felülvizsgálati jog oka annak, hogy a gyakorlati életben az önkormányzati tevékenység lényegesen meg van bénítva. Ennek káros hatása 1886 óta állandóan megnyilvánul mind a közigazgatásban, mind a törvényhatóságok közéleti tevékenységében.

Tanulmányomnak célja »a törvényhatósági belügyekben a kormány ügyintézési felülvizsgálati jogának tartalmát kifejteni és a valódi önkormányzat elveinek biztosítása szem-

hatóságokról szóló 1870. évi XLII. törvénybe, majd onnan az 1886. évi XXI. t.-cikkbe.

Ugyanis a francia alkotmánygyűlés által alkotott 1789. évi december 14-18-iki törvény 49. §-a a municipalitéknek kétféle hatáskört biztosít, u. m. 1. saját hatáskört, mely a municipiális hatalmat foglalja magában, 2. azt a hatáskört, amely az állam általános ügyeinek igazgatásához tartozik, és amelyet az állam a municipalitékra ruház. A francia departementben nem a conseile generálok, hanem a prefet működésén nyugszik a közigazgatás- súlypontja és a saját hatáskörükben hozott és végrehajtható határozataikat sem foganatosíthatják önmaguk, hanem a prefet, aki a tiszt¹ viselőkkel rendelkezik. (DR. EREKY ISTVÁN: »A magyar helyhatósági önkormányzat« I. kötet 155-156. lapja.)

A belga önkormányzat alapvonása, hogy csak határozatok hozatalára terjed ki, a végrehajtás ellenben a királyt illeti meg. A végrehajtó hatáskörrel felruházott tisztviselőket: a megyekormányzót, községek (városok) polgármestereit és tanácsbeliét a király nevezi ki és bocsátja el, ezek végzik tulajdonképpen a közügyintézést, míg a megyei önkormányzatnak az általános államügyek igazgatására csak segédkező¹ befolyása van.

Ausztriában a közigazgatás élén a tartományi főnökök (Landeschef) állanak, hivatva a tartomány egész közigazgatásának a vezetésére. A tartomány politikai járásokra oszlik fel, élükön a járási főnökkel (Bezirkshauptmannschaft). A helytartókat, a tartományi elnököket helyt, a artósági és tartományi kormányzósági tanácsnokokat a császár, míg a járási főnököket a belügyminister nevezi ki. A tartományokban az általános államügyekben az intézkedés és a végrehajtás joga a császári szerveket illeti meg.

pontjából megállapítani: hogy a kormány felülvizsgálati joga meddig terjedhet, anélkül, hogy annak gyakorlása az önkormányzat sérelmével járna; viszont hogy a felülvizsgálati jogmagában foglalja mindazt az erőt, amelynek érvényesítésével a belügyekben kifejtett önkormányzati működés is a törvényes koriátokon belüli területre szoríttassák.

I. A kormány, mint ügyintéző főhatóság.

Kormány (a fogalom közigazgatási értelméről szólva) jelenti a végrehajtó organismusnak ama főszerveit, amelyek az állami életet irányozzák és a végrehajtást vezetik (királyt és ministereket).¹⁾ A kormány hivatott az állami életet irá-

(EÖTTEVÉNYI NAGY OLIVÉR: Osztrák közjog 169 – 173. lapés a politikai közigazgatási hatóságok szervezetéről szóló 1868 május 19-iki törvény.)

Mindezek szerint tehát a felsorolt államok önkormányzati tagozatainak hatásköre sokkal szűkebb mederben halad és tulajdonképpen csak a helyi közügyek intézésére szorítkozik; míg a magyar törvényhatóság közügyintézési hatalma úgy az általános, mint a helyi államügyek ellátására¹⁾ és azokban az önálló foganatosítás jogára is kiterjed. Hibás cselekedet volt tehát a törvényhozás részéről, hogy a természetes és átruházott hatásköri idegen elméletet közigazgatási rendszerünkbe átültette, mert ezzel hatékonyan hozzájárult ahhoz, hogy a hazai közéletben az önkormányzat fogalmáról téves és helytelen nézetek kerüljenek ki és magának az önkormányzatnak a fogalma elhomályosított.

Lásd e kérdésről: LECHNER ÁGOST-nak »Az önkormányzatról« írt és 1871-ben a Jog és államtudományi folyóiratban megjelent tanulmányát 18-61. lap. – CONCHA GY. Politika I. k. 548-560. lap és Újkori alkotmányok II. 369. – BALOGH ARTÚR: »Törvényhatósági Önkormányzatunk hatásköre« című értekezését. Jogi értekezések 1902 és Politika I. k. 441-446.) – KUNCZ IGNÁ CZ »A nemzetállam tankönyve«. (Kolozsvár, 1900.) 298-306. 1. – POLNER ÖDÖN: »A végrehajtó hatalom a magyar közjogban«. 30. lap. – NAGY ERNŐ Közjoga (1907). 362. 1.

¹⁾ V. ö. DR KMETTY K. »A Magyar Közigazgatási Jog« I. k. 52. lap. Budapest 1911.

Kormány alatt tágabb értelemben az egész állami végrehajtó organ'smust is lehet érteni. A királyt, ministereket, közép- és alsó hatóságokat együttvéve, azaz a közzolgálati szervek összességét, mert a törvény csakis az egész végrehajtó szervezet cselekvésével valósul meg. Az állami akaratban rejlő különböző célokat és feladatokat nemcsak a ministereknek, hanem a közhatalommal felruházott szerveknek teljes és szerves tevékenysége teremti meg. »Kormányzat – írja NAGY E. Közjoga 329. lapon – az állami orgánumok olyan működése (az állam cselekvése, tette), mely a fennálló jogrenddel összhangban, szabad tevékenysége által valósítja meg az állam feladatait.«

nyítani és ugyancsak ő vezeti az állami akaratban rejlő belső elhatározásnak keresztülvitelét¹⁾ is. A kormány működése azonban nemcsak a végrehajtás szabályozására vonatkozik, hanem a végrehajtás sikerének a biztosítására is, amiért ő gondoskodik a végrehajtó szervekről és mindazon dologi eszközökről, amelyeknek útján az állami akarat mennél tökéletesebb formában válik megvalósíthatóvá.

A törvényt azután már nem a kormányzó, hanem a tulajdonképpeni végrehajtó szervek ültetik át az életbe. Ezeknek a szerveknek állandó és folytonos cselekvése létesíti a törvényi akaratot, biztosítja a különböző eredményeket és szükségleteket. A szervek arra a munkásságra nyernek az államtól közhatalmat, amelyet a törvényben meghatározott közjónak megteremtésére kell kifejteniök. Ebben a közszolgálati működésben merül ki a valódi közügyintézés.

De a törvényhatóság közügyintézési hatalmának jelentősége az igazgatási hatáskör mellett azokban a funkciókban is kidomborodik, amelyek már nem intézési, hanem kormányzati jellegűek. A törvényhatóság hatásköréhez tartozik ugyanis jogszabályokat alkotni, szerveit megválasztani, sőt joga van a fleadatainak megvalósítására szükséges anyagi eszközökről is gondoskodni.²⁾

Miként az államnak egy tárgyra csak egyféle lehet az akarata, éppen úgy a törvény végrehajtásának is csak egynek, egységesnek kell lennie. Ezért gondoskodik az állam középügyintéző hatóságokról, és egy olyan főszervről, mely az ügyek vizsgálata útján a jogegység védelmében irányozza az összes hatóságok működését.³⁾ Ez a főszerv nálunk a

¹⁾ V. ö. CONCHA GY. »Politika« I. k. 483-484. 1. Budapest 1895. - Bár mi a MONTESQIEU által felállított s a közigazgatási íróink által elfogadott elméletnek megfelelőleg az államfői hatalomnak funkcióit a végrehajtó hatalom irányzó s a törvényhozó hatalom mozzanatai közzé sorozzuk, és a bírói hatalmat külön államhatalomnak ismerjük el.

²⁾ DR. KMETTY K. i. m. I. k 89 1. - BOÉR ELEK »Közigazgatási Jog« Budapest 1912. ez. munkájában 107-119. 1. A törvényhatósági önkormányzatot már a végrehajtási (szabályalkotó, szervező, a költségekről gondoskodó, intéző s karhatalmi) mozzanatokként elemzi és tárgyalja.

³⁾ CONCHA GY. Közigazgatástan. Budapest 1905. 76. lap. - A közigazgatási intézkedések megvitázhatásának és azok fokozatos felülbírlásának legkiválóbb eredménye a közigazgatási jog terén is az egységes joggyakorlat s ennek útján a jogegység megteremtése. Létrejön ez az által, hogy a legfelsőbb fokú közigazgatási hatóság hasonló, vagy egyenlő közigazgatási ebetek felett mindig hasonlóan, vagy egyenlően fog dönteni, tehát végső lókon a hasonló vagy azonos esetekre nézve is mindig egységesen fog intézkedni. Lásd BOÉR ELEK »Magyar Közigazgatási Jog«. Általános rész. Kolozsvár 1908. 54-55. lap.

kormány¹⁾ (minister), mely ennél fogva azonkívül, hogy az állami életet irányozza, a végrehajtást szervezi és vezeti, a concret ügyekben is a legfőbb ügyintéző hatóság.

Ezért a kormány nemcsak kormányoz, hanem közügy-intézési tényeket is létesít, amennyiben akár saját akaratából, akár közigazgatási panasz eljárás (felelbbvitel) útján az alsóbb hatóságoktól hozzákérülő ügyeket felülvizsgálat alá veszi és azokban az alsó fokú hatóság akaratát megerősítheti, vagy leronthatja vagy más akaratot hoz létre (revisionalis, cassatorius és reformatorius hatáskör). A kormány által a felülvizsgálat során kijelentett intézési akarat a legnagyobb tekintéllyel bír, amely előtt a hatóságok deferálni, azt hivatali viszonyukból eredő engedelmesség folytán foganatosítani kötelesek.

A hatóság által a concret esetekben létesített akarat-kijelentéseknek formái a határozatok ²⁾ (intézkedések), amelyekben a hatóság valami tilalmat, vagy parancsot állít fel, (valaminek az eltűrésére kényszerít, vagy megtevésére kötelez). De nemcsak jogot szolgáltat, hanem szükségleteket is kielégít. Az állam ezért ruház a hatóságra közhatalmat, hogy ez annak kifejtésével megvalósítsa azt a célt, melyet a törvény meghatároz. A hatóságnak akaratára tehát kell, hogy az államcél teljesítésére irányuljon, de ehhez még más szabályozó tényezők is sorakoznak. A hatóság ugyanis akaratának megállapí-

¹⁾ Angliában nem úgy van. Az angol végrehajtó hatalom alapvonásai közé tartozik, hogy benne a vezetés (kormány) a tulajdonképpeni igazgatástól (adminisztrálás) lehetőleg el van választva. Áll ez a végrehajtásnak mind azokra az ágaira és feladataira nézve, melyeket az alattvalók nem életpályaképpen, hanem polgári kötelességből önkormányzatilag látnak el; mindazokra nézve, melyekben minősítés és mindig fizetés mellett alkalmazott, létfenntartásukról hivataluk útján gondoskodó bürokratikus közegek működnek, így a végrehajtás oly ágaiban is, ahol hivatalnoki és nem önkormányzati alapon van a közigazgatási személyzet szervezve, a ministerium rendszerint a vezetésre szorítkozik s a részletekben való igazgatás különös, a ministerium mellett álló főhatóságokra van bízva. Lásd: CONCHA GY. »Újkori alkotmányok« V. k. 367 l. Budapest 1888.

²⁾ A határozatoktól megkülönböztetendők a szolgálati parancsok, melyek a felsőbbségnek (kormány, minister, főispán, hivatali főnök) valamely közszolgálati szervhez intézett akaratnyilvánításai arra vonatkozólag, hogy a közhatalmat miképpen fejtse ki, közszolgálatában mit tegyen, vagy mit ne tegyen. Lásd e kérdéstről bővebben »Az önkormányzati alkalmazottak feyelemi felelőssége« című munkám 36-38. lapját. Budapest, 1912.»

tásánál kötve van ahhoz a külső rendhez, amelyen keresztül a határozat végbemegy, továbbá az intézkedésnek jogszabályból erednie és jogszabályon alapulnia, azaz anyagilag törvényszerűnek kell lennie és végül, a határozatban az összesség szempontjából érvényesülnie kell a méltányosság, a tér- s időbeli helyesség elvének is, minthogy a közigazgatási tényekben nemcsak jogot szolgáltatnak, de érdekeket, szükségleteket is elégítenek ki, ezekben pedig az összesség-szemponja a méltányosság érvényesülését is megköveteli.

Mindezek folytán a hatóságot akarátának létesítésénél a következő tényezők szabályozzák: 1. a közigazgatási eljárás szabályai, 2. a törvényesség, 3. a célszerűség.

A legfőbb ügyintéző hatóság a felülvizsgálat során mérlegeli, vajjon a jelzett tényezők harmonikus összműködése eredményezte-e a kérdéssé vált közigazgatási tény *és a vizsgálat eredményéhez képest* jelenti ki a konkrét esetben a maga akarátát, melylyel: 1. megerősítheti az alsóbb hatósági határozatot, 2. vagy azt leronthatja, 3. vagy más akaratot létesít, mint a minőt a kérdéssé vált határozat tartalmazott.

Az ügyintéző főhatóság a végrehajtási akaratot lerontja (feloldja vagy megsemmisíti): 1. ha a közigazgatási eljárás szabályai mellőzettek, s így az első tényező az akarat megállapításánál szabályozólag nem érvényesült; 2. ha az intézkedő hatóság nem bírt közhatalommal a konkrét esetben határozni (hatáskör hiánya), vagy 3. ha a határozás joga a hatóságoknak terület és személy szerinti elhatárolása szerint nem az intézkedő hatóságot illette meg (illetékesség hiánya), mert ez utóbbi esetekben a határozat az intézkedést létesítő hatóság alanya szempontjából nem volt törvényszerű.

Abban az esetben pedig, ha a hatóság akarata a jogszabály helytelen vagy téves alkalmazásának az eredménye, avagy ellentétben áll a célszerűség érdekeivel, akkor a főhatóság a határozatot módosítja, azaz más végrehajtási akaratot hoz létre, mint aminőt az alsóbb hatóság kijelentett, mert tárgyi szempontból nem az állam akarata és nem az összesség érdeke érvényesült az alsóbb hatóság intézkedésében.

Azonban az állam a legfőbb ügyintéző hatóságnak felülvizsgálati hatáskörét korlátozhatja is, ha azt az összesség

érdeke megköveteli. A jogegység ugyanis minden bizonynyal oly szempont, amely jogállamban feltétlenül védelmet kíván meg, és a parlamentáris kormány, mint az állami élet irányására hivatott szerv, magában is foglalhatja mindazokat a kellékeket, amelyek őt a jogegység biztosítására képessé teszik. A jogegység elvei azonban megfelelő érvényesülést nyerhetnek a kormánynak már amaz ügyintézési működésében is, mely annak felülvizsgálatában nyilvánul, vajjon a kérdéssé tett közigazgatási tényben a közigazgatási eljárás és a törvényesség tényezői érvényesültek-e, kellően jelentkeztek-e. Az alaki és anyagi jognak érdeke ezeken a tényezőkön nyugszik, míg a ezélszerűség érvényesülésének kérdése már nem érinti a jogegységet s attól teljesen különálló tényező, amelynek vizsgálatára az ügyintéző főhatóság nem mindig alkalmas.

A közigazgatásban ugyanis, melynek működése a különböző szükségletek és feladatok óriási nagy körére terjed ki, vannak olyan közügyek is, melyekben az ügyintéző főhatóság a czélszerűség elveinek megállapítására nem bír kellő jártassággal., de mert egységességre törekszik, e különleges érdekek érvényesítésére nem is alkalmas. Az ily ügyekben a ezélszerűség kérdésének a vizsgálata speciális helyi ismereteket, helyi jártasságot igényel, amiért éppen az összesség érdeke követeli, hogy azokban teljes önállósággal azok a szervek intézkedjenek, amelyek a szomszédsági viszonylatok teljes ismeretével bírnak és így a legalkalmasabbak a czélszerűségi szempontok helyes mérlegelésére s eldöntésére. Az ily ügyeket az állam rendszerint az önkormányzat hatáskörébe utalja, mert az önkormányzati szervezet keretében maguk az állampolgárok a legalkalmasabbak sajátos feladataiknak a meghatározására,, különös érdekeiknek az érvényesítésére.

2. A kormány felületei hatásköre a törvényhatóságok felett.

Az önkormányzat a polgároknak közvetlen tevékenysége a közügyek intézésében.¹⁾ A lényeg azon az elven nyugszik,

¹⁾ Az a fonák felfogás, mely az önkormányzatot az állami igazgatással szembehelyezi, mely azt mondja, hogy van egyfelől állami igazgatás, másfelől önkormányzati igazgatás, azon a tarthatatlan eszmén sarkall, hogy az állam csak fizetett élethivatásos hivatalnokaiban él s nem minden polgárban, mihelyt ez közfunctiót végez; hogy állam csak az lehet, amit a kormánytól kinevezett hivatalnokok végeznek, de nem az, amit a polgárok, mint ilyenek, mint nem hivatalnokok látnak el. BALOGH A. Politika 442. l. »

hogy maguk az állampolgárok saját közreműködésükkel *polgári köteleességképpen* látják el a közügyet. E célból az államterületnek és a népességnek bizonyos része jogi személyiséggé tömörülve, annak szervezetében gyakorolja a közügyintézési hatalmat. Ezt az elvet az 188(5: XXI. t.-cz. 18. §-a akként érvényesíti, hogy kimondja, hogy a törvényhatóság a maga területén önmaga hajtja és hajtatja végre a törvényelvet és kormányrendeleteket. A törvényhatósági szervezetbe tömörült polgárok tehát a közügyek intézésére vannak hivatva.

A törvény 2. és 3. §-a részletezi a közügyeket és az önkormányzat fogalmának helytelen beállításával a közügyeket két csoportra osztja. ¹⁾ És pedig a törvény szerint vannak: 1. olyan közügyek, melyek az egész összességet érdekelvén, általános jelleggel bírnak és ezért azokat államügyeknek nevezi; 2. felsorolja azoknak az ügyeknek csoportját, melyek nincsennek kihatással az egész összességre, hanem csak bizonyos részében particularis szervezeteiben érintik az államot. És ezeket törvényhatósági belügyeknek nevezi. ²⁾

A közhatalomnak az a hányada, amelyet az állam a közügyek intézése végett a törvényhatóságra ruház, alkotja annak közigazgatási hatáskörét. Jelenti ez azt a cselekvési képességet, amelynek érvényesítésével a törvényhatóság megvalósíthatja a közfeladatokat. *A törvény szerveit alkalmazva*, a törvényhatóság hatásköre tehát azoknak a közügyeknek

¹⁾ A közügyek, melyeket az önkormányzat intéz, lehetnek csupán arra a helyre vonatkozók, melynek lakosai azt intézik, vagy az egész országot érdeklők, de a közügy eme fokozatairól az angol alkotmány nem vesz tudomást. CONCHA GY. i. m. 369. lap.

²⁾ Saját belügyek azok, melyeket a törvények kifejezetten olyanoknak nyilvánítanak és még mindazok, melyeket az állam sem a sajátos országos ügyeinek, sem más a törvényhatóságoktól különböző önkormányzati testületek ügyeinek nem nyilvánított. KMETTY K. i. m. 89. lap. – Saját belügyek csak azon részszerű közfeladatokra, illetve közszükségletekre vonatkoznak, amelyek úgy a czcl, mint a kivétel tekintetében is a törvényhatóságokhoz vannak kötve. BOÉR E. i. m. 806. lap. – Határozott megkülönböztető vonalat (tanította LECHNER ÁGOST. Közigazgatási előadásai. I. kötet 284. lap) csak köz- és magánügy között lehet vonni, de nem lehet azt mondani, hogy vannak az önkormányzat által ellátott ügyek, melyek csak az önkormányzati testületet érdeklik, az államot nem és vannak csupán állami ügyek, amelyek az önkormányzati testületet nem érdeklik. – Ha valamely ügy kivétetik a magánrendelkezés alól és egy hatóság hatalmának vettetik alá, az közügyé lesz.

ellátásában merül ki, melyeket a törvény állami és törvényhatósági belügyeknek nevez.

Az állam abból az okból engedi át a törvényhatóság részére közhatalmának bizonyos hányadát, hogy azt a törvényhatóság – mint az állam organismusának egyik szerve – a közjó létesítésére tényleg ki is fejtse. Ennélfogva a törvényhatóság hatáskörének betöltése végett állandó és folytonos munkásságot végez, amely tevékenység az állami életben, mint közszolgálat, a közügyek ellátására irányuló közhatalomnak tényleges és folytonos kifejtésében nyilvánul meg.

A közszolgálattal végzendő ez a tevékenység azonban nem korlátlan, hanem szabályozott, bizonyos rendet, egymásutánt kivan meg az összesség szempontjából.¹⁾ A működésnek ez a rendje, amely szerint az ügyintézés végbe megy, a közigazgatási eljárás.²⁾ Miután pedig a törvényhatóság szintén közigazgatási cselekvést fejt ki, nyilvánvaló, hogy a törvényhatósági ügyintézésnek is meg van a maga rendje és mi-kéntje.

A mozzanatoknak azt az egymásutánját, amelyeken keresztül a törvényhatóság az egyes közügyekben a maga végrehajtási akaratát létrehozza, megállapíthatja törvény, kormány (ministeri) rendelet, törvényhatósági szabályrendelet; vonatkozhatnak a közügyintézésnek mind külső, mind belső-rendjére. Az úgynevezett állami ügyeknek *belső eljárási szabályait* kivételesen törvény,³⁾ rendesen kormányrendelet,⁴⁾ míg

¹⁾ A közigazgatási functio rendje az által válik szükségessé, mert az egyes közigazgatási szerv nem a saját, hanem a láthatatlan nemzetszemélyiség, vagy ennek egyik önálló része, helyi szomszédsága ügyében jár el és mert a közigazgatási tények igen nagy számúak. Egyrészt biztosítani kell a közt az egyes közegének önkénye, tájékoztatlansága, gyarlósága ellen, másrészt pedig az egyes közeg alanyi tudását, akaratát, megbízhatóságát, lelkesedését fokozni, illetőleg tárgyilagossá kell tenni. Mondja CONCHA GY. Közigazgatás tana. 100. lapján. – Az egységes jogállam szempontjából a közigazgatási működés rendjének szükségét igen találóan fejtegeti BOÉR ELEK »Az Adó és Illetékügyi Szemle« 1913. januáriusi számában megjelent »Az új adó-törvények jogorvoslati rendszeréről« szoló tanulmányában.

²⁾ V. ö. DR. BOÉR ELEK »Magyar közigazgatási jog«. Általános rész. (Kolozsvár. 1908.) 34-41. lapok.

³⁾ Például a cselédügyről szóló 1876: XIII. t.-cz.

⁴⁾ Pl. az 1884: XVII. t.-cz.-be iktatott ipartörvény végrehajtása tárgyában 1884-ben kelt 39.266. sz. ministeri szabályrendelet.

a belügyek intézésének nevezett működés rendjét törvényhatósági szabályrendelet szokta körvonalozni. ¹⁾ A szabályok felölelhetik a közszolgálat teljesítésének egész rendjét, mind a külső ügy vitel, mind a közszolgálati működés egész mikéntjét. ²⁾ A törvényhatóság (annak szervei) a közügyintézési hatáskörnek betöltésénél a megállapított eljárási szabályokhoz kötvén és azok értelmében köteles közszolgálati munkásságát teljesíteni.

Az állami organismusnak az élén áll a kormány, mint annak legfőbb szerve. A végrehajtó hatalomnak többi összes szervei a kormánynak, mint törvényes felsőbbségnek vannak alárendelve. A kormánynak felsőbbbségi helyzetéből folyik az a joga, amelylyel a törvényhatósági közszolgálat ellátását ellenőrzi.

Ez a *kormánynak felügyeleti joga*, melynek célja, hogy a 'közszolgálatot a törvényhatóság és annak szervei minden fennakadás nélkül a közfeladatok megvalósítására ellássák. A felügyeleti jog két mozzanatra szakad. Az egyik arra vonatkozik, vajjon a törvényhatóság a hatáskörébe utalt feladatokat tényleg végzi-e. A másik arra terjed ki, vajjon a törvényhatóság a közügyeket oly rend szerint intézi-e, amely rendet a közszolgálat mikéntjére a jogszabályok megállapítanak. E célbóh a kormány a törvényhatóság közigazgatási eljárását, belső ügyvitelét bármikor megvizsgáltathatja,³⁾ a törvényhatósági szerveknél hivatalvizsgálatot tarthat és: *a)* ügyviteli elnézések, eljárási hibák esetén a törvényhatóságot azoknak megszüntetésére utasíthatja, *b)* ha a törvényhatóság szerveinél a közszolgálat teljesítése körül pontatlanságot, szabálytalanságot, hanyagságot észlel, fegyelmi eljárást indíthat, *c)* ha pedig a törvényhatósági szerv tevékenysége a közszolgálat érdekeire veszélyesnek jelentkezik, tőle a közhatalom gyakorlásának jogát megvonhatja, (felfüggesztheti), *d)* sőt a végrehajtó szervezetet a közszolgálatra alkalmatlan, vagy

¹⁾ P. Heti vásároknak idegen iparosok által való látogatásáról, a törvényhatósági útibiztosok s útkaparókról vármegyei pótdadó kezeléséről, ebtartásról stb.

²⁾ A közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről szóló 1901: XX. t.-cz. lapján kiadott vármegyei ügyviteli, közigazgatási bizottsági, stb. ügyviteli szabályok.

³⁾ 1886: XXI. t.-cz. 4. és 57. §. a) bj pontjai.

méltatlan törvényhatósági szerv eltávolításával meg is tisztítja, tehát gyakorolja teljes mérvben a fegyelmet is.¹⁾

Ezek szerint a kormánynak a közhatóságok felett a közszolgálat biztosítása érdekében teljes felügyeleti hatalma van. Mindazonáltal ez még sem terjed ki arra, hogy a kormány felügyelet címén a törvényhatóság ügyintéző hatáskörét magához vonhassa, mert ez már teljesen felfordítaná a jogállam rendjét. A hatáskörök a jogrend uralmának intézményei, azokat a felsőbbség nemcsak az önkormányzati, hanem a királyi szerveknél is mindig tiszteletben tartani köteles. Ebből a kötelezettségből ered, hogy a kormány felügyelete címén a törvényhatóságnak jogszabálylyal körülírt hatáskörébe be nem nyúlhat, annak hatáskörét magához nem vonhatja, azt meg nem változtathatja.

A kormány felügyeleti hatalmától megkülönböztetendő a kormánynak, mint legfőbb hatóságnak, ügyintéző hatásköre, mert míg az állam a felügyeleti hatalmat a közszolgálat biztosítása szempontjából, addig a legfőbb ügyintézési hatáskört a jogegység védelmére biztosítja a kormány részére. A felügyelet és ügyintézés tehát nem tévesztendő össze egymással, e kettő nem egy és ugyanaz a hatalom s ezért különösen nálunk, ahol mind a kettőt legfőbb fokon a kormány gyakorolja, fokozott lelkiismeretességgel és óvatossággal kell azt kezelni, mert különben könnyen a jogszabályokkal megállapított hatáskörök megbolygatását és így a jogrend megzavarását idézi elő.

3. A törvényhatósági belügyek.

A) A korlátozott belügyek.

A törvény a törvényhatóság ügyintézési hatáskörét az ügyek kettős (állami és önkormányzati) csoportjához képest különböző tartalommal állapítja meg. Az általános államügyekre vonatkozólag kijelenti, hogy – amennyiben intézésüknek joga eredetileg a kormánynál van – a törvényhatóság azokat csakis közvetíti, azaz a kormánynak állandó és folytonos ügyintézési ellenőrzése és annak utasításai értelmében intézheti, de ter-

¹⁾ 1886: XXIII. t.-cz. 2. §. c) és 9. §. a) pontja. Lásd e kérdésről »Az önkormányzati alkalmazottak fegyelmi felelőssége« című munkámat. Budapest, 1912.

mészetesen akként, hogy a kormány, ügyintézési ellenőrzésének gyakorlásával a jogszabályokkal megvont hatásköri korlátokat át nem törheti. Azokban az ügyekben ellenben, melyek csakis közvetve – a részek útján – érdeklík az összességet és közvetlenül egyedül a szomszédtsági viszonylatban éló, egymásra utalt állampolgárok érdekeit és szükségleteit szolgálják, a törvényhatóságot teljes ügyintézési önállóság illeti meg. (T. 3. §-a.) Ez utóbbi ügyeket a törvény belügyeknek nevezi és két csoportra osztja.

Az elsöbe azokat sorozza, amelyekben az elhatározás joga ugyan a törvényhatóság hatáskörébe tartozik, de kivitelük, foganatosításuk csakis akkor történhetik meg, ha a kormány az elhatározást jóváhagyta. A törvény »a korlátozott belügyek« csoportjának létesítésével már jelentékenyen korlátozza a törvényhatóság ügyintézési önállóságát, mert azokban az ügyintézés szempontjából a lényegét a kormány elhatározására fekteti. A minster ugyanis a »korlátozott belügyeket« minden esetben felülvizsgálat alá veszi, azokban a törvényhatóság elhatározását nemcsak a jogegység, hanem a czélszerűség kérdésében is mérlegeli és vizsgálata eredményéhez képest a törvényhatóság akaratát módosíthatja, korlátozhatja, sőt azt félretolva a maga akaratát is érvényesítheti. *Azaz a korlátozott belügyekben a kormány ügyintézési főhatósága teljes tartalmú.*

A törvény 3. §-a mindenekelőtt azt a jogot biztosítja a törvényhatóság részére, hogy az önkormányzat és a közigazgatás költségeit megállapítja s a fedezetéről gondoskodik és pedig a megyei törvényhatóság az 1883: XV. t.-cz., a városi törvényhatóság pedig az 1886: XXI. t.-cz. rendelkezései szerint.

Nézzük mindenekelőtt, hogy *mi volt és mi jelenleg a Vármegye költségvetési jogának és gazdasági önállóságának tartalma.*

A vármegyék gazdasági önállóságának jogáról először az 1486: 64. t.-cz. rendelkezik, amely szerint »a vármegye dolgaiban a közönség részéről elhatározandó költségeket¹⁾ az

¹⁾ Ezek a költségek egyelőre az országgyűlésre küldött nemesek (nuncii, electi nobiles) ellátására szolgáltak. (Lásd TIMON ÁKOS »Magyar alkotmány és jogtörténet«) Budapest, 1910. 684-685. lapot.

összes birtokos emberek – bármely rendűek – fekvő jószágaik arányában viselik és mindenkor a megye pénztárába kötelesek megfizetni«. Az 1542: 17. t.-cz. 3. §-ának rendelkezése hasonlóan kimondja az elvet, hogy a vármegyék bármiféle közhaszonra szükségelt és az illető vármegyék közakaratóból tett kiadások fedezésére adót vehetnek ki. Az 1723:6. t.-cz. 4. §-a szerint a címeres nemesek¹⁾ is »a megyék házi szükségeire azok adózási tervezetéhez képest lelkiismeretesen adózás alá esnek«. Eme törvények alapján az a gyakorlat fejlődött ki, hogy a vármegyék saját szükségleteiket nemcsak önmaguk állapították meg, hanem viselésükről is önmaguk háziadó (domestica) útján gondoskodtak akként, hogy a ki vetett adónak megfelelő összeget a megye rendelkezésére a házipénztárba fizették be. Az önkormányzat költségeire szükséges háziadó megajánlása a közgyűlés hatáskörébe tartozott, kivetésének alapja a birtok, vagy jószág volt.²⁾ A vármegyék tehát a rendi alkotmány idejében³⁾ gazdasági ügyeikben teljes cselekvési szabadsággal bírtak, feladataiknak elhatározásában és megvalósításában nem függtek a kormánytól, annak jóakaratótól és hatalmától.

Az 1848-iki törvényhozás – bár a közös teherviselésnek elvét az 1848: VIII. t.-cikkkel biztosította s a XVI. t.-cikkkel a vármegyei szerkezetet is a népképviselői rendszerrel összeegyeztetni törekedett, – a vármegyét régi gazdasági önállóságukban meghagyta. A szabadságharcz leveretése után a vármegyék is megszűntek szabad intézmények lenni. 1861-ben pedig a vármegyék visszaállítottak ugyan, azonban a teljes alkotmányos élet nem következvén be, a vármegyei tisztviselők legnagyobb része tisztségéről lemondott. A kormány helyeiket kinevezett hivatalnokokkal töltötte

¹⁾ A címérleveles nemeseket eme taksa alól az 1805: 1. t.-cz. mentesíti.

²⁾ A vármegye házipénztára részére tartoztak továbbá a királyi felségnek a vármegye által kirendelt nemessel együtt működő adókiivetői a hadi adóból öt dénárt a vármegye szükségeire befizetni. 1543: 10. t.-cz.

³⁾ Pl. Somogy vármegyében 1791-ben az állami adó 70.261 fitra rágott, ezzel szemben a háziadó 165.945 frtot tett ki, vagyis az állami adó 235%-át. Lásd MELHARD GYULA »Somogy vármegye a rendi országgyűléseken« című munkáját 277. oldal és dr. EREKY ISTVÁN-nak »Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből.« Budapest 1908. 225. lapot.

be, akik mind illetményeiket, mind a dologi kiadásokat már a kormány útján az állampénztárból nyerték.

Az alkotmányos életnek 1867-ben történt bekövetkezésével az önkormányzati élet a vármegyékben is beköszöntött, de a közigazgatási szükségleteikről való gondoskodás már nem a rendi alkotmány idejében fennállott rendszer alapján, hanem a provisoriumtól átvett pénzügyi keretben történt.¹⁾ És bár az 1870. évi XLII. t.-cz. a házi adó elvét fenntartotta, mert kimondotta, hogy addig, amíg a törvényhatósági költségek fedezésének és beszedésének módja törvény útján végleg szabályozást nem nyer, a házi adó az egyenes állami adó után százalékban vettetik ki, azonban már ekkor a vármegyék közigazgatási, árva és gyámhatósági kiadásaira a törvényhozás engedélyezett államsegélyt.

Az 1872. évi V. t.-cz. ezt az összeget évi 4,510.684 forintban az 1873. évi XII. t.-cz. pedig az 1873. és 1874. évekre 4,800.956 forintban állapította meg és kijelentette, hogy a törvényhatóságok ezen években közigazgatási, árva és gyámhatósági kiadásaikra *házi adót nem vehetnek ki, tehát már 1873-ban a domestica és ezzel a vármegyék gazdasági önállósága is tényleg megszűnt.* Az 1875. évi XLIV. t.-cz. mely az államsegély összegét 4,950.000 forintra emelte fel. a belügyminister részére biztosítja azt a jogot, hogy az államsegélyt a törvényhatóságok között feloszssa. Hasonlóan rendelkeznek az 1877. évi XXIII., az 1879. évi XLIV., az 1880. évi XLVI., az 1882. évi LXXII. t.-czikkek.

1883-ban az ez évi XV. t.-czikkel megalkottatott a megyék háztartásáról szóló törvény, amely szerint a megyei törvényhatóságok részére – oly célból, hogy közigazgatási, árva és gyámhatósági kiadásait a felhasználható saját jövedelmeik mellett fedezhessék – az 1884. évtől kezdve évenként 4,515.000 forint fog az állampénztárból az egyes vármegyék részére a törvényben megállapított hányadban havi részletekben előlegesen kiszolgáltatni. Az 1893. évi IV. – az állami tisztviselők illetményeinek szabályozásáról alkotott – törvény 22. §-a^czt az összeget 4,947.500 forintban állapította meg, és a törvényhozás ezt az összeget a költségvetési törvények alapján évről-

¹⁾ Az 1904. évi X. t.-cz. ministeri indokolása 1901/1906. Képv. irományok 502. lap.

évre emelte, amit különösen a vármegyei tisztviselők illetményeinek bizonyos időszakonként 1900., 1902-1904., 1912. bekövetkezett felemelése és rendezése tett szükségessé, úgy, hogy már az 1913. évi költségvetésben a vármegyék közgazgatási, árva és gyámhatósági kiadásaira 22,013.140 K, a vármegyei alkalmazottak családi pótlékára 1,401.900 K irányoztatott elő.

Amíg az 1883 és a későbbi törvények egyáltalában nem rendelkeznek aziránt, hogy a belügyminister által az egyes törvényhatóságok részére engedélyezett állampénztárból mely összeg fordítandó az illetmények fedezetére, addig a vármegyei alkalmazottak illetményeinek szabályozásáról szóló 1904. évi X. t.-cz. 9. és 14. §-a félreérthetetlenül kijelenti, hogy a költségvetésekben a vármegyei alkalmazottak részére beállított fizetéseket és lakpénzeket *kizárólag* az állampénztár fedezi. Tehát mindazt, ami a vármegyei alkalmazottak fizetése, lakpénze és az 1912. évi LVII. t.-cz. értelmében a szolgálati pótlékok ') czímén felmerül, e törvény értelmében teljesen az állampénztár, illetve a belügyi tárca vállalja magára. Ennek ellenében azonban az 1904. évi X. t.-cz. hatályon kívül helyezte az 1886. évi XXI. t.-czikknek²⁾ ama rendelkezését, amely szerint a tisztviselő, a segéd- és kezelőszemélyzet és a szolgálk fizetésének szabályozása, felemelése vr.gy leszállítása kérdésében a közgyűlés határoz.

A vármegyék szükségleteik czímén jelentkező egyéb kiadásait: (dologi általányok, ruházat, felszerelés, hivatalos helyiségek és fogházak bére, irodai szükségletek, épületek fenntartása, hivatalos lap költségei, stb.): 1. külön rendeltetéssel nem bíró alapok, hasznos jogosítványok és egyéb vagyon jövedelmeiből, 2. a vármegyei pótdoból, 3. az állampénztárból nyert segély útján fedezik.¹⁾ A belügyminister a törvény⁴⁾ szerint a vármegyei költségvetést egyszerűen tudomásul venni köteles: a) ha a vármegyének saját jövedelme és a megyéknek a törvények⁵⁾ szerint az állampénztárból nyert javadal-

¹⁾ 1912: LVII. t.-cz. 37. §-a.

²⁾ T. 47. §. 1. pontja.

³⁾ 1883: XV. t.-cz. 1., 3. és 9. §-ai.

⁴⁾ 1883: XV. t.-cz. 7. §-a.

⁵⁾ T. i. az 1904. évi X. 9. és az 1912. évi LVII. t.-cz. 37. §-a.

mazása kizárólag közigazgatási, árva és gyámhatósági kiadások fedezésére fordítatik, *b)* ha ezek a kiadások vármegyei pótdadó igénybe vétele nélkül fedezetnek, *c)* ha a megyei törzsvagyon nem csonkíttatik, *d)* ha a költségvetés, illetőleg a pótdadó kivetése ellen felebbezés nem történt. Ellenkező esetben a belügyminister a költségvetést részletesen felülvizsgálja, észrevételeit a törvényhatósággal közli, esetleg azt új költségvetés készítésére utasítja. Hogy azon az összegben felül, melyet az 1904. évi X. s az 1912. évi LVII. t.-cz. rendelkezései szerint az alkalmazottak illetményei címén a belügyi tárcza viselni köteles, a belügyminister a vármegyék javára egyéb szükségleteinek fedezésére mily összegű államsegélyt köteles adni, arról törvény nem intézkedvén, azt az összes vármegyék részére átalányban előirányzott összeg felosztásakor a belügyminister évről-évre a vármegyei költségvetések felülvizsgálata kapcsán dönti el.

Miután azonban a vármegyék oly számbavehető vagyonnal, melynek jövedelmei a költségvetésben beállított kiadások fedezésére tekintélyes hányadban szolgálnának, nem rendelkeznek, és a vármegyei pótdadó legnagyobb részben a nyugdíjigények ellátására szolgáló nyugdíjintézetek javára van lekötve, a vármegye sohasem jut abba a helyzetbe, hogy a belügyminister a költségvetést egyszerűen tudomásul venni tartozzék, hanem a vármegye minden évben külön államsegélyért kénytelen a belügyministerhez fordulni és így az ő jóakaratótól függ, vajjon az alkalmazottak illetményein kívül a vármegye a költségvetés útján meghatározott céljait mennyiben tudja megvalósítani.

Hogy mily csekély anyagi erő az, amelylyel a vármegyék önmaguk rendelkeznek és hogy mennyire vannak ráutalva a belügyminister támogatására, azt a következő adatok igazolják. A vármegyei törvényhatóságok közigazgatási, árva- és gyámhatósági szükséglete 1912. évben 21,938.996 koronára rúgott. Ebből az összegből az állam 92.1%-ot, míg a vármegyék 7.9%-ot fedeztek és pedig 4.4%-ot vármegyei pótdadó útján, 3.5%-ot pedig ingatlanok, alapok jövedelme és cselekvő kamatokból.¹⁾

¹⁾ Lásd a m. kir. belügyministeriumnak »A vármegyei törvényhatóságok közigazgatási, árva- és gyámhatósági kiadásai és bevételei az 1912. évi költségvetések alapján« című kiadványát. 200. lap.

Mindezek az adatok azt igazolják, hogy a vármegyék költségvetési önállósága megszűnt. És hiába biztosít a törvény 3. §-a a vármegyék részére költségvetési függetlenséget, mert a valóságban ezt a jogot a kormány gyakorolja, a vármegyék pedig csak véleményeznek és javasolnak.

A vármegyék háztartásáról szóló 1883. évi XV. t.-cz. biztosít jogot a vármegyék részére, hogy közigazgatási, közlekedési, közgazdasági, közművelődési és jótékonyági célokra pótdót vethessenek ki. A törvény a közigazgatási célok alatt a közigazgatási, árva- és gyámhatósági költség-előirányzat keretében meghatározható celokat érti, amelyekkel a vármegyék háztartására vonatkozólag az előbbieken tett fejtegetéseinkben foglalkoztunk. A közlekedési célokról az 1890:1. t.-cz. szól, amely szerint a törvényhatóság útiköltség-előirányzat szükségleteinek fedezésére 10%-nyi útdót vehet ki, amelyet a ministerium előző jóváhagyásával 13%-ig felemelhet. A közlekedési célok megvalósítása tehát külön törvény útján nyert biztosítást. E kérdésnél csak azt jegyezzük meg, hogy a törvényhatósági útdó a vármegyék szükségleteire elégtelen s azok állandóan kénytelenek a kereskedelemügyi ministertől tekintélyes államsegélyt kérni, hogy ügyi szükségleteiket elláthassák és így ebből a szempontjából is korlátolt költségvetési és ügyintézési hatáskörük.

A törvény szavai szerint a vármegyei pótdó, mely az egyenes állami adó után %-ban vettetik ki, a 3%-ot meg nem haladhatja. De a vármegyék a 3%-on felül még 2% erejéig vethetnek ki a jelzett célokra pótdót a bel- és pénzügyminister előzetes engedélyével, azonfelül nagyobb megyei pótdó kivetése csak a törvényhozás külön felhatalmazása alapján eszközölhető. Újabban a törvényhozás a vármegyék részére nagyobb anyagi erőt is biztosított, amennyiben az 1912. évi LIX. t.-cz. értelmében azok a vármegyék, amelyek az összesen 5% erejéig kivethető pótdó legmagasabb mértékét már kimerítették, további, legfeljebb 3% pótdót vethetnek ki, a bel- és pénzügyminister jóváhagyása mellett, *de kizárólag tisztviselői nyugdíjintézetük javára.*¹⁾ Mindezek szerint a

¹⁾ A vármegyei nyugdíjalapok terhe az utolsó időben tetemesen megnövekedett részint az által, hogy a vármegyei állások megszorodtak, részint, hogy ezek javadalma, mely a nyugdíj mértékének alapja, az 1904.

vármegyék összesen az egyenes állami adók 21%-ának megfelelő összeg erejéig bírnak önadóztatási joggal, amelyből 13%-ot útiügyi, míg 8%-nak megfelelő összeget sajátos (közigazgatási, nyugdíjigények kielégítésére, közgazdasági, közművelődési és jótékonyági) célokra használhatnak fel.

Lássuk, hogy mit jelent ez s mily anyagi erőt nyújt a vármegyék részére az önadóztatási jog. A vármegyei törvényhatóságoknak az 1912. évi állami egyenes adója 131,544.459 koronára, ennek 8%-a 10,523.556 koronára rúgott.

Abban az esetben tehát, ha a vármegyék 1912. évben önadóztatási jogukat teljes mérvben ki akarták volna használni, saját céljaik megvalósítására összesen tíz és fél millió koronát fordíthattak volna. Csakhogy a valóság más képet mutat. Az 1912: LIX. t.-cz. értelmében ugyanis az állami egyenes adó 3%-a (3,946.333 korona) csakis a nyugdíjintézetek javára ajánlható meg, ehhez kell számítani továbbá azokat az összegeket (2,838.000 és 290.000 koronát), melyeket a vármegyék már jelenleg is pótdadó útján fedezve a tisztviselői, illetve jegyzői nyugdíjigények kielégítésére fordítani kénytelenek, nemkülönben azt a pótdadóösszeget (614.000 K), amelylyel most is a rendes közigazgatási költségvetési kiadások fedezéséhez járulnak. Ennélfogva az állami egyenes adónak 8%-át kitevő 10,523.556 koronából a legnagyobb rész 7,692.339 korona már nyugdíj-és a rendes költségvetésben közigazgatási célokra van lekötve, így a 63 vármegyének közgazdasági, közművelődési és jótékonyági feladataira mindössze a fennmaradó 2,831.217 korona (az állami adó 3.4%-a) jut. Ebből

évi X. t.-cz. folytán megszorodott. Az ekként támadt teherfölletnek fedezésére a vármegyének alig nyílt más módja, mint a pótdadó. Ilyenképpen azonban az egyes törvényhatóságok a törvény által maximálisan engedett 5%-nak mérvét kimerítvén, rá vannak utalva arra, hogy ennél magasabb pótdadó szedésére törvényhozási felhatalmazást kérjenek. Ily felhatalmazást ad az új törvény. Más mód a teherföllet elviselésére nincsen és az államtól e tekintetben segítséget várni nem lehet, mert azt egyfelől elvi álláspont gátolja, másrészt gyakorlati nehézségekbe is ütközik; mert ha az állam csak részben is vállalná a vármegyei nyugdíjak terhet, megláztatna azt a féket, mely a vármegye közönségét a tisztújításokon a meglévő tisztviselők megtartásához és kíméletéhez köti, mert nem kellene számolni az ebből támadható nyugdíjterherrel. Ez tehát ma csitítója és temperálója a tisztújításokon. (Képv. Közigazg. bizottság jelentése 1912. június 29. 576. sz. irom. a Magyar Törvénytár 1912. évi törvénycíkek, 679. lap.)

az összegből pedig az egyes vármegyékre oly csekély rész esik, amelylyel a legkisebb, – annál kevésbé a fejlettebb, gazdasági és culturélettel bíró nagyobb vármegyék, – a közművelődési, közgazdasági, jótékonyági sajátos feladataikat megvalósítani nem képesek. Nyilvánvaló ennél fogva, hogy állandóan kénytelenek a kormány támogatását kérni.

A vármegyék önadóztatási jogának és gazdasági önállóságának ez a csekélysege az oka annak, hogy a vármegye közönsége hiába bír a belügyekben ügyintézési hatáskörrel, az érdem nem a törvényhatóságnál, hanem a kormánynál dől el, mert a feladatokat csakis akkor képes a törvényhatóság megoldani, ha a kormány a szükséges anyagi eszközöket megadja, ha pedig a törvényhatóságnak nem sikerül a kormány támogatását megnyerni, a törvényhatóság határozata nem hajtható végre. Ily nagyfokú gyámság alatt nem fejlődhetik ki a törvényhatóságban lüktető közélet, a mai helyzet nem a polgárok részvétele a végrehajtó hatalomban, ez nem önkormányzat, hanem annak csak halavány látszata.

Mennyivel másképp van ez a kérdés megoldva az önkormányzat valódi hazájában, Angliában, ahol a grófsági tanácsok 156 millió korona kiadásaikból 56%-ot megyei pótdók kivetése útján önmaguk fedeznek és ezen százaléknak megfelelő 86,736.000 korona felett a kormány gyámságától függetlenül maguk a megyék rendelkeznek¹⁾, ahol a Local Government Board a grófságok felett kényszerkölségvetési joggal nem bír, azoknak költségvetésén mitsem változtathat²⁾. De a centralisticus hatalomtól duzzadó Franciaországban is mennyivel tartalmasabb a départmentok belügyi és gazdasági önállósága, mint nálunk. A francia départmentok pl. 1897-ban 100 millió frankot szavaztak meg sajátos (utak, vasutak építésére, szegények gyámolítására, *tudományos és művészeti intézmények*) céljaikra anélkül, hogy az ily határozataikba a kormány vagy a köztársaság elnöke bármiféle beavatkozási hatáskörrel bírna.

Már a városi törvényhatóságok sokkal tartalmasabb gaz-

¹⁾ Lásd: DR. EREKY ISTVÁN »Tanulmányok a vármegyei önkormányzat köréből« Budapest, 1908. 225. lap.

²⁾ JOSEF REDLICH »Englische Lokalverwaltung« Leipzig, 1901. 491-506. lapok.

dasági önállósággal bírnak, mint a vármegyék. A városi törvényhatóságok ugyanis először tekintélyes törzsvagyonnal rendelkeznek, továbbá, ha törzsvagyonuk jövedelmeiből nem képesek a költségvetésükben megállapított szükségletet fedezni, a lakosokra és birtokosokra községi adót vethetnek ki és a pótdó kulcsának magasságát – minden korlát nélkül – maguk a városok állapítják meg; azonkívül saját jövedelmeiket fokozhatják még akként, hogy a közvetett állami adókra is vethetnek ki külön (bor-, hús-, szeszfogyasztási) adópótlékokat, nemkülönbön illetekeket, helypénzeket és vámokat szedhetnek, sőt még az állam által igénybe nem vett új adókat is állapíthatnak meg.¹⁾ A városi törvényhatóságok tehát fejlődésük és haladásuk irányát önmaguk intézhetik, mert feladataik megvalósítására a szükséges anyagi forrásokat a maguk erejéből képesek előteremteni.

A városok köréből azonban az utóbbi években mindinkább nyomatékosabban hangzott fel a panasz, hogy a városok gazdasági ereje nem elegendő az előrehaladás feltételeinek biztosítására és ezért az államnak állandó segélyezését kívánták. Ennek a mozgalomnak tulajdonítható, hogy a törvényhozás a városok segélyezésére az állami költségvetésben az 1909. és 1910. évre 2-2 milliót, az 1911. évre 3 milliót ajánlott meg, míg az 1912. évben meghozta a városok fejlesztéséről szóló LVIII. t.-cikket oly czélból, hogy addig is, *míg a törvényhozás a városi szervezeti reformot megalkotja*, legalább azok a főbb rendelkezések történjenek meg novelláris úton, amelyek egyrészt a városok fejlődésének a jelenlegi törvényekben foglalt nagyobb akadályait elhárítják, másrészt a mostani szervezet keretei között a városok intensivebb és gyorsabb fejlődését is elősegítik.²⁾ Ez a törvény³⁾; a törvényhatósági joggal bíró és a rendezett tanácsú városok

¹⁾ 1886: XXI. t.-cz. 14., 15. §-ai.

²⁾ Lásd »A m. kir. kormány 1911. évi működéséről és az ország köz-állapotairól szóló Jelentés« Budapest 1912. 10-11. lap.

³⁾ »A törvény a városfejlesztés alapelvén sarkall. A fejlesztés főcéljául azt tűzte ki, hogy a városok képessé váljanak arra, hogy saját magukban találják meg az anyagi eszközöket létszükségeik fedezésére.« T. ministeri indokolása »Magyar Törvénytar. 1912. évi törvényczikkek.« (Budapest, Franklin-társulat kiadása) 659-660. 1.

javára az 1913. évre 5, az 1914. évre 6, az 1915. évre 7 és az 1916. évtől kezdve évenként 8 millió koronát rendel a belügyi költségvetésbe felvenni. A megállapított államsegélyből az 1913. évre a törvényileg megállapított hányadban a törvényhatósági városok részére 1,761.000 K, a r. t. városok részére 2,090.000 K fordítandó, míg 149.000 K felett a város fejlesztéssel kapcsolatos célokra a belügyminister rendelkezik.

Ez a törvényi rendelkezés azonban a városi törvényhatóságok költségvetési jogát nem korlátozza, mert először az államsegélylyel való rendelkezés jogát a törvény kifejezetten a városok javára biztosítja és továbbá, mert a városok ezzel az államsegélylyel szükségleteiknek csak csekély részét fedezik. Összehasonlítva a vármegyéknek adott államsegély mérvét a vármegyék szükségleteivel és a városok részére engedélyezett államsegély nagyságát a városok szükségleteivel, arra az eredményre jutunk, hogy az állam a vármegyéket költségvetési kiadásaiknál oly %-ban segíyezi, mint aminő %-ban a városok saját anyagi erejükkel rendelkeznek. Például az állam 1912. évben Abauj-Torna vármegyének költségvetési kiadásaihoz 96.9%-ban járult segélylyel és a vármegye a maga anyagi erejéből szükségleteinek csak 3.1%-át fedezte, míg a vármegye székhelyét alkotó Kassa törvényhatósági joggal felruházott város szükségleteit 97.5%-ban a maga jövedelmeiből, míg 2.5%-ban állami hozzájárulással fedezte.

Igaz ugyan, hogy a városi törvényhatóságnak a költségvetés megállapítására vonatkozó határozata csakis minister^ jóváhagyás után hajtható végre, továbbá, hogy a fogyasztási adópótlékok, illetékek, stb. kivetéséhez a kormány engedélye is szükséges s így a kormány a városok háztartási függetlenségét felülvizsgálati jogainak gyakorlatával korlátozhatja; mindazonáltal kétségtelen, hogy a városok költségvetési jogának és gazdasági önállóságának terjedelme messze túlhaladja a vármegyék hasonló jogainak tartalmát és a városi törvényhatóságokban sokkal élénkebb az érdeklődés a közügyek iránt és sokkal elevebb az önkormányzati élet, mint a vármegyékben.

A városok fejlesztéséről szóló 1912. évi LVIII. t.-cz. a városok ügyintézési hatáskörét is tágította, amennyiben az 18Ó6. évi XXI. t.-cziknek azt a rendelkezését, amely

szerint az ingatlan vagyon szerzésére vagy elidegenítésére vonatkozó határozatok csakis ministeri jóváhagyás után fogantathatók, oda módosította, hogy az ingatlannak vagy jognak megszerzésére, elidegenítésére, átalakítására, felosztására vagy elcserélésére vonatkozó határozat csakis abban az esetben . igényel felsőbb jóváhagyást, ha az eladási vagy vételár, illetve becsérték törvényhatósági joggal felruházott városban 50.000 K-t, rendezett tanácsú városban 10.000 K-t meghalad. Tehát még a r. t. városok is mint vagyoni személyek az 1912. év óta önállóbb ügyintézési hatáskörrel bírnak, mint a vármegyék, amelyeknek akarata a legcsekélyebb kérdésű háztartási kérdésben is lényegesen korlátozva van a kormány felülvizsgálati hatalmával.¹⁾

Mindezek az ügyeken kívül a korlátozott belügyek osztályába tartoznak a kölcsönvételekre, a költségvetésben elő nem forduló terhes szerződések kötésére, felbontására, közművek emelésére és végül a hivatalok rendszerítésére vagy a fennállók megszüntetésére vonatkozó közgyűlési határozatok. *Mindezekben az ügyekben a törvényhatóság cselekvési szabadsága korlátolt, míg a kormány ügyintézési főhatósága teljes; mert a felülvizsgálat során nemcsak a jogegység, hanem a célszerűség szempontjából is mérlegeli a törvényhatóság akaratát, így nemcsak jogi, hanem gazdasági tutelát is gyakorol a, törvényhatóságok felett.*

B. A szabad belügyek.

A törvényhatóságokról szóló törvény »a korlátozott belügyek« csoportján kívül felállítja »a szabad belügyek« osztályát. A törvénynek abból a rendelkezéséből, hogy a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedik és határoz, következik, hogy a törvényhatóság érdekeltségi körén belül támadható mindazokat az ügyeket, amelyek nincsenek a csak ministeri jóváhagyás után végrehajtható ügyek között felsorolva, a törvényhatóság teljes cselekvési szabadsággal láthatja el. Ezek »a szabad belügyek«, amelyekben a törvényhatóság önállóan létesíti a maga akaratát és ha a vonatkozó határozatot a

¹⁾ Lásd e kérdésről dr. HORVÁTH JÓZSEF-nek »A vármegye, mint gazdasági alany« című »A vármegye« közigazgatási heti lap 1912. évi október hó 26-iki számában megjelent cikkét.

törvényhatóság valamely tagja felelőssel meg nem támadja, akkor azt a törvényhatóság nyomban foganatosíthatja is.

Azonban ezek a belügyek is csak látszólag vannak a törvényhatóság szabad elhatározási körébe utalva, mert a törvény egy másik szakaszával még ezekben az ügyekben is tartalmaz ügyintézési felülvizsgálati jogot biztosít a kormány részére. Ezzel a kormány a törvényhatóság szabad cselekvését korlátok közé szoríthatja, sőt félre is tolhatja.

A törvény 10. §-a ugyanis akként rendelkezik, hogy a kormány *a főispán – törvénytelenység vagy az állam érdekeire való sérelem miatt – hozzá felülvizsgálat végett felterjesztett, úgyszintén a törvényhatóságok közgyűlési jegyzőkönyveiben foglalt, avagy az elintézéses rendes folyamán hivatalból észlelt illetéktelen vagy törvénybe ütköző határozatokat: a) megsemmisítheti, b) amennyiben intézkedésének tétele szükséges, új eljárást rendelhet el, c) és ha ez célra nem vezetne, amennyiben törvények, vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges, közérdekű ügyekben határozhat.* Ez a rendelkezés sem a köztörvényhatóságokról szóló 1870: XLII. törvényben, sem a kormány részéről 1886-ban benyújtott törvényjavaslat tervezetében nem volt felvéve, azt a törvényhozás a képviselőház közigazgatási bizottságának javaslatára illesztette be a törvénybe, abból a szempontból, hogy a törvényhozás a törvény és törvényes rendeletek feltétlen végrehajtását a törvényhatóság ellenállásával szemben biztosítsa.¹⁾

¹⁾ A képviselőház közigazgatási bizottsága által elfogadásra ajánlott szakasz a következőleg szól: »A kormány az e törvény 57. §-a és az 1876. évi VI. t.-cz. 61. §-a értelmében hozzá felterjesztett, úgyszintén a törvényhatóságok közgyűlési jegyzőkönyveiben foglalt, avagy az elintézéses rendes folyamában hivatalból észlelt illetéktelen, vagy törvénybe ütköző határozatokat megsemmisítheti és amennyiben intézkedés tétele szükséges, új eljárást rendelhet el s ha ez célra nem vezetne, közérdekű ügyekben határozhat«. A javaslat tárgyalása alkalmával GRÜNVALD BÉLA javasolta, hogy a jelzett § utolsó mondata hagyassék ki, mert ez a szó »közérdekű ügy« vonatkozhatik úgy az állami, mint a helyi ügyekre is, már pedig, ami kívánatos, hogy a kormány részére az általános államügyekben teljes felülvizsgálati hatalom biztosíttassék, éppen annyira szükséges, hogy a kormány minden olyan hatalom elvonassék, amely az önkormányzatra veszélyessé válhat. GÜLNER GYULA hasonlóan kifejezést adott abbeli felfogásának, hogy a javasolt szakaszban oly hatalmat nyer a kormány, melylyel teljesen absorbeálja az önkormányzatot, mert – mint monda – mihelyt megadatik

Az ely, mely ebben a törvényszakaszban kifejezésre jut, a törvény uralmának szempontjából teljesen helytálló és jogállamban minden körülmények közt biztosítandó. Azt ellenezni egyáltalában nem lehet, hogy a kormány felruháztassék azzal a joggal, hogy a törvényhatóságnak a törvény és törvényes rendeletek végrehajtása körüli jogtalan ellenállását megtörje, továbbá a jogállamban nem szabad megengedni, hogy a kisebb tekintélyű szerv oly ügyeket intézzen el, amelyekre hatásköre ki nem terjed. Biztosítani kell tehát egy főhatóság részére hatalmat, melynek érvényesítésével a törvényhatóságot hatáskörének korlátai közé szorítja és amelylyel a törvények és törvényes rendeletek feltétlen végrehajtását biztosítja.

a kormánynak az a jog is, hogy mindenben, amit közérdekű ügynek kvalifikál, direkt intézkedhessek, akkor felesleges arról beszélni, hogy a megyék önkormányzati joggal bírnak.

GRÓF APPONYI ALBERT szintén azt hangoztatta, miszerint arra hogy, a belügyminister az érdemleges intézkedési jogot is magához ragadja, szükség nincsen, mert, ha helyi érdekű ügyek, akkor bátran az önkormányzatra bízhatók, ha pedig államügyek, ott van a kormánynak a törvény keretén belül rendeleti joga. SZILÁGYI DEZSŐ szintén azt a felfogást képviselte, hogy a »közérdekű« kifejezés nem csak igen ruganyos, hanem önkényes magyarázatokat is megenged és miután afelett, hogy milyen jogkör adatik itt és milyen nem, bírói ellenőrzés nem létezik, ebből önként következik, hogy az általános és rugalmas kifejezéssel visszaélni lehetséges. Célszerű lenne, ha ebben a szövegben az mondatnék, hogy – amennyiben a törvények, vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges – a minister nemcsak a megsemmisítésre szorítkozik, de kötelessége új eljárást rendelni és ha ez az új eljárás célra nem vezetne, önmaga határozhat, mert törvényes, azaz oly rendeleteket, melyek kiadására az államkormány törvényesen fel van hatalmazva, lehetetlen végrehajtás nélkül hagyni s kell módnak lenni, hogy az megtörténhessék. Jobban ajánlja tehát ezt a szöveget: »A kormány a hatáskörön túlható vagy törvénybe ütköző határozatokat megsemmisítheti és amennyiben törvények, vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges, új eljárást rendelhet el és ha ez célra nem vezetne, önmaga határozhat«.

UGRON GÁBOR szerint a kérdéses szöveg azt jelenti, hogy többé nem az önkormányzatra hivatott testületek, hanem a belügyminister intézkedik. És ha ez szükséges, hogy a törvények végrehajtsanak, az is szükséges, hogy az institutiók tartalommal bírjanak és nem lehet megengedni, hogy egy közeg, mint amilyen a belügyminister, az institutiók tartalmát magához ragadja. DÁRDAY SÁNDOR – a törvényjavaslat előadója – GRÜNVALD indítványát, mely a kormány hatáskörét a cassatorius eljárásra kívánja szorítani, nem fogadja el, mert – ha az célra nem vezet – kell valahonnan egy rendelkezési intézkedésnek következnie. Hivatkozik

A törvényszakasz azonban tisztán közérdekű ügyről szól, így magában foglalja a törvényhatósági belügyeket is,¹⁾ amelyek minden vonatkozásukban szintén közérdekűek. A törvény hatalmat ad a kormány részére, hogy a 3. §. szerint különben teljes önállósággal intézendő törvényhatósági belügyekben létesített határozatokat megsemmisíthesse, ezekben az ügyekben új eljárást rendeljen el, sőt ha a törvényhatóság másodízben is ugyanazt az akaratát hozná létre, amelyet a kormány nem helyesel, akkor a törvényhatósági határozat félretolásával a kormány maga dönthet. Ez utóbbi esetben a törvény tisztán csak azt a korlátot állítja fel, hogy a kormány csakis oly ügyekben határozhat, amelyekben törvény vagy törvényes rendeletek szerint intézkedni szükséges, minthogy azonban kormányt nemcsak a felügyelet és a legfőbb fokbani ügyintézés, hanem a rendelkezési (rendelet alkotási és utasítási) jog is megilleti,²⁾ nyilvánvaló, hogy a kormány az intézkedés szükségének voltát önmaga állapítja meg és így lényegében a határozás feltételül felállított korlát jelentősége a minimumra csökken. És mert a törvény kifejezései rugalmasak, önkényes interpretációt engednek meg, a joggyakorlat az önkormányzat

Franciaországra, ahol ha a semmitőszék megsemmisíti az eljárást, az első bíróság akkor még nincsen kötve és másodszor is meghozhatja ugyanazt a határozatot, de ekkor a semmitőszék megegyezően megsemmisíti és delegál egy másik bíróságot, mely már kötve van a semmitőszék határozatához. A közigazgatásban oly cassatorius eljárás, mely végintézkedési joggal nem bír, egészen elfogadhatatlan. A közérdekű szó azt jelenti, hogy a kormánynak intézkedési joga csak a közügyekben van, vagyis a contentiosus magánügyekben csak cassatorius eljárása van a kormánynak. (Ez utóbbi felfogás az 1911. évi XX. t.-cz. következtében ma már teljesen tárgytalan.) TISZA KÁLMÁN belügyminister Dárday felszólalását megerősíti s a kérdéses 1. §-t SZILÁGYI DEZSŐ módosítása szerint ajánlja a háznak elfogadásra, amelyet a képviselőház 159. szavazattal 80-el szemben elfogadott. A kérdéses 10. §. tehát ekként illesztett be az 1886. évi XXI. t.-cz.-be. (Lásd az 1884-87, országgyűlési képviselőház naplója X. kötet 157-170. lapjait.)

¹⁾ A törvényszakasz itt nem tesz különbséget a sajátos belügyekben, önkormányzati hatáskörben és az állami közigazgatás közvetítésképpen hozott határozatok között, ezért az mindkét esetre szól (POLNER ÖDÖN »A végrehajtó hatalom a magyar közigazgatásban« Budapest, 1891. 38. lap.)

²⁾ Lásd DR. MOLNÁR KÁLMÁN-nak »Kormányrendeletek« című tanulmányát. Eger 1912.

kárára teljesen centralistikus irányban fejlődött ki, melynek az az eredménye, hogy a törvényhatóság hatáskörébe utalt »szabad belügyek« »korlátolt belügyek«-ké minősítettek. A kormány a törvényhatóság önálló intézkedése alá tartozó belügyeket is a 10. §. alapján nemcsak a törvényesség, hanem a czélszerűség szempontjából is felülvizsgálata alá vonja, és azokban tetszés szerint hozza létre, érvényesíti a maga akaratát, így vált a törvényhatóság a maga »szabad belügyekben is javasló szervvé, míg a határozó funkciót a kormány végzi. Ennek tulajdonítható, hogy – bár az 1907: LX. t.-cz. a kormánynak felülvizsgálati ügyintéző hatalmát birói ellenőrzés alá helyezi – a törvényhatóság nem használja ki panaszjogát. Megszokta a positiv ministeri ügyintézési felügyeletet, beletörődött a gyámságba, és azt már a béke és kényelem szempontjából is hajlandó elviselni.

(Folytatása következik.)